



Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist



**Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond**



Eesti tuleviku heaks

Tallinn 2007

**Õiguspoliitika osakond
Õigusloome ja õiguskeele talitus**

Väljaandja:

Justiitsministeerium

Tõnismägi 5a

15191 Tallinn

Telefon: 6 208 100

Faks: 6 208 109

e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

Sisukord

SISUKORD	2
LÜHIKOKKUVÕTE	7
SISSEJUHATUS	9
TEEMA UURIMISPLAANI VÕTMISE PÕHJUS	9
MÕJUDE ANALÜÜSI MÕISTE JA TÄHTSUS	10
SENISED SUURIMAD PROBLEEMID	12
KOOSTAJAD	14
KEHTIVAD NÕUDED JA SUUNISED	15
ÕIGUSAKTIDEST TULENEVAD NÕUDED	15
Põhiseadus	15
Vabariigi Valitsuse seadus	16
Riigikogu kodukord	16
Vabariigi Valitsuse reglement	17
Vabariigi Valitsuse Normitehnika eeskiri	18
Riigikogu normitehnika eeskiri	18
Arengukavade määrus.....	19
JUHTNÕORID JA SUUNISED	19
Märgukiri seaduse eelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist	19
Normitehnika käsiraamat.....	20
Euroopa Liidu ÕMA juhtnõõrid.....	21
Majanduslike mõjude hindamine	22
Keskkonnamõjude hindamine.....	22
Sotsiaalsete mõjude hindamine	23
ÕMA LÄBIVIIMINE JA KONTROLL	23
Väljatöötamiskavatsused.....	23
Õigustloovate aktide eelnõud, mida algatab Vabariigi Valitsus.....	24
Hinnatav perspektiiv: Ex ante ja ex post ÕMA	25
ÕMA protsess	26
KOKKUVÕTE	26
VÄLISRIIKIDE PRAKTIKA	27
NÕUDED MÕJUDE ANALÜÜSILE	28
Mõjude analüüsi tähtsus ja tähendus	28
Õigusloome kvaliteedi indikaatorid õigusakti mõjude hindamise lähtepunktist	31
Õigusaktide mõjude hindamise õiguslik raamistik.....	34
Hinnatavad mõjud.....	37
Ex ante ja ex post õigusaktide mõjude hindamine.....	39
Õigusaktide mõjude hindamise vajalikkuse väljaselgitamine	41
Õigusaktide mõjude hindamise meetodika.....	43
Õigusaktide hindamise meetodilised juhendmaterjalid	47
ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE HINDAMISE ORGANISATSIOONILINE KORRALDUS	50
Õigusaktide mõjude hindamise eest vastutav organisatsioon	51
Õigusaktide mõjude hindamise koordineerimine	53
Mõjusid hindavate ametnike ettevalmistus.....	56
Õigusaktide mõjude hindamise kvaliteedi tagamine	58
Väline ekspertiis õigusaktide mõjude hindamisel.....	61
Õigusaktide mõjude hindamise heade praktikate levitamine	63
KOKKUVÕTE	63
EESTI PRAKTIKA	65
Struktuur	66
Uuringute maht	68
Metodika ja planeerimine	69
Andmebaasid.....	70

SEADUSEELNÕUDE VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUSTE ANALÜÜS	70
MÕJUDE HINDAMINE SEADUSEELNÕUDE VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUSTES	70
VÄLISRIIGI KUTSEKVALIFIKATSIOONI TUNNUSTAMISE SEADUSE VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS	71
<i>Eesmärk</i>	71
<i>Maht ja struktuur</i>	72
<i>Ajakava</i>	72
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	72
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	72
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	72
<i>Mõjude hindamine</i>	73
<i>Hindamata mõjud</i>	73
<i>Muud tähelepanekud</i>	73
RAHVUSVAHELISTEL TSIVIILMISSIOONIDEL OSALEMISE SEADUSE VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS	73
<i>Eesmärk</i>	73
<i>Maht ja struktuur</i>	73
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	74
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	74
<i>Alternatiivide hindamine</i>	74
<i>Hindamata mõjud</i>	74
VEESEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	74
<i>Eesmärk</i>	74
<i>Maht ja struktuur</i>	74
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	75
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	75
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	75
<i>Mõjude hindamine</i>	75
<i>Hindamata mõjud</i>	75
MASINA OHUTUSE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	76
<i>Eesmärk</i>	76
<i>Maht ja struktuur</i>	76
<i>Ajakava</i>	76
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	76
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	76
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	77
<i>Mõjude hindamine</i>	77
<i>Hindamata mõjud</i>	77
PUUETEGA INIMESTE SOTSIAALTOETUSTE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	77
<i>Eesmärk</i>	77
<i>Maht ja struktuur</i>	77
<i>Ajakava</i>	78
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	78
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	78
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	78
<i>Mõjude hindamine</i>	78
<i>Hindamata mõjud</i>	79
E-TERVISE INFOSÜSTEEMIDE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	79
<i>Eesmärk</i>	79
<i>Maht, struktuur ja ajakava</i>	79
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	80
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	80
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	80
<i>Alternatiivide hindamine</i>	80
<i>Mõjude hindamine</i>	81
PÄÄSTESEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	81
<i>Eesmärk</i>	81
<i>Maht, struktuur ja ajakava</i>	81
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	81
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	82
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	82
<i>Mõjude hindamine</i>	82

<i>Hindamata mõjud</i>	82
EUROOPA KALANDUSFONDI TOETUSE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	83
<i>Eesmärk</i>	83
<i>Maht, struktuur ja ajakava</i>	83
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	83
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	83
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused ja nende mõjude hindamine</i>	83
<i>Mõjude hindamine</i>	84
<i>Hindamata mõjud</i>	84
<i>Muud tähelepanekud</i>	84
PIIRIVALVETEENISTUSE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE KAVATSUS	84
<i>Eesmärk</i>	84
<i>Maht, struktuur ja ajakava</i>	84
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	85
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	85
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	85
<i>Mõjude hindamine</i>	85
<i>Hindamata mõjud</i>	85
KESKKONNAVASTUTUSE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	85
<i>Eesmärk</i>	85
<i>Maht, struktuur ja ajakava</i>	86
<i>Väljatöötamiskavatsuse alused</i>	86
<i>Olukorra kirjeldamise meetodid</i>	86
<i>Alternatiivsed lahendusvõimalused</i>	86
<i>Mõjude hindamine</i>	86
<i>Hindamata mõjud</i>	86
SEADUSEELNÕUDE JA NENDE JUURDE KUULUVATE SELETUSKIRJADE ANALÜÜS	88
SEADUSTE MÕJUDE HINDAMINE JA SELLEKOHANE TEAVE SELETUSKIRJADES	88
PIIRIVALVETEENISTUSE SEADUSE EELNÕU	88
<i>Eesmärk ja kooskõlastused</i>	88
<i>Alternatiivsete lahendusvariantide mõjude hindamine</i>	89
<i>Mõjude hindamine</i>	89
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	89
<i>Hindamata mõjud</i>	89
<i>Muud tähelepanekud</i>	89
KALANDUSTURU KORRALDAMISE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	90
<i>Eesmärk ja kooskõlastused</i>	90
<i>Alternatiivsete lahendusvariantide mõjude hindamine</i>	90
<i>Mõjude hindamine</i>	90
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	90
<i>Hindamata mõjud</i>	91
TERVISE INFOSÜSTEEMI SEADUSE EELNÕU	91
<i>Eesmärk ja kooskõlastused</i>	91
<i>Alternatiivsete lahendusvariantide mõjude hindamine</i>	91
<i>Mõjude hindamine</i>	92
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	92
<i>Hindamata mõjud</i>	92
VEESEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	92
<i>Eesmärk ja kooskõlastused</i>	92
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	93
<i>Mõjude hindamine</i>	94
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	94
<i>Hindamata mõjud</i>	95
<i>Muud tähelepanekud</i>	95
AUTORIÕIGUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	96
<i>Eesmärk ja kooskõlastused</i>	96
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	96
<i>Mõjude hindamine</i>	96
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	97

<i>Hindamata mõjud</i>	97
ARENGUFONDI SEADUSE EELNÕU	97
<i>Eesmärk ja koostööstused</i>	97
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	98
<i>Mõjude hindamine</i>	98
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	98
<i>Hindamata mõjud</i>	99
VÄLISTEENISTUSE SEADUS.....	99
<i>Eesmärk ja koostööstused</i>	99
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	99
<i>Mõjude hindamine</i>	100
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	100
<i>Hindamata mõjud</i>	100
ÜLELIIGSE LAOVARU TASU SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	101
<i>Eesmärk ja koostööstused</i>	101
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	101
<i>Mõjude hindamine</i>	101
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	102
<i>Hindamata mõjud</i>	102
ALKOHOLI-, TUBAKA- JA KÜTUSEAKTSIISI SEADUSE MUUTMISE SEADUS	102
<i>Eesmärk ja koostööstused</i>	102
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	102
<i>Mõjude hindamine</i>	103
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	103
<i>Hindamata mõjud</i>	103
PERIOODIL 2007–2013 ANTAVA STRUKTUURITOETUSE SEADUSE EELNÕU	103
<i>Eesmärk ja koostööstused</i>	103
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	104
<i>Mõjude hindamine</i>	104
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	104
<i>Hindamata mõjud</i>	105
VÄLISMAALASTE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	105
<i>Eesmärk ja koostööstused</i>	105
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid</i>	105
<i>Mõjude hindamine</i>	105
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	106
<i>Hindamata mõjud</i>	106
KESKKONNAVASTUTUSE SEADUSE EELNÕU	106
<i>Eesmärk</i>	106
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid</i>	106
<i>Mõjude hindamine</i>	106
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	107
<i>Hindamata mõjud</i>	107
PÕHIKOOLI- JA GÜMNAASIUMISEADUSE NING ERAKOOLISEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	107
<i>Eesmärk</i>	107
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid</i>	108
<i>Mõjude hindamine</i>	108
<i>Hindamata mõjud</i>	108
KAITSELIIDU SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU	108
<i>Eesmärk</i>	108
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid</i>	108
<i>Mõjude hindamine</i>	108
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	109
<i>Hindamata mõjud</i>	109
RELVASEADUSE, PLANEERIMISSEADUSE JA RIIGISALADUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS	109
<i>Eesmärk</i>	109
<i>Alternatiivide hindamine</i>	109
<i>Mõjude hindamine</i>	109
<i>Uuringute ja arvamete kasutamine</i>	109
<i>Hindamata mõjud</i>	109

KRIMINAALHOOLDUSSEADUSE, VANGISTUSSEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, KARISTUSSEADUSTIKU RAKENDAMISE SEADUSE JA KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS.....	110
<i>Eesmärk</i>	110
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	110
<i>Mõjude hindamine</i>	110
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	111
<i>Hindamata mõjud</i>	111
ÄRISEADUSTIKU MUUTMISE JA SELLEGA SEONDUVALT TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU.....	111
<i>Eesmärk</i>	111
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	111
<i>Mõjude hindamine</i>	112
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	112
<i>Hindamata mõjud</i>	112
VANEMAHÜVITISE SEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU.....	112
<i>Eesmärk</i>	112
<i>Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine</i>	112
<i>Mõjude hindamine</i>	112
<i>Uuringute ja arvandmete kasutamine</i>	113
<i>Hindamata mõjud</i>	113
KOKKUVÕTE.....	114
KOKKUVÕTE	116
JÄRELDUSED.....	116
ETTEPANEKUD.....	117
LISAD	122
VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUSED.....	122
SEADUSEELNÕUD.....	123
ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE HINDAMISE RAAMDOKUMENDID RIIKIDE LÕIKES*.....	124

Lühikokkuvõte

Justiitsministeeriumis koostati 2007. aasta jooksul ülevaade senisest Eesti ministeeriumite õigusaktide mõjude praktikast. Ülevaate koostamine lähtus vajadusest arendada ning ühtlustada senist praktikat. Ülevaade koosneb neljast osast: olemasolevad nõuded ja juhendid, välisriikide praktika, Eesti praktika ning Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seletuskirjade võrdlus.

Analüüsi esimeses peatükis vaadeldakse õigusaktides ja juhistes kehtestatud ÕMA-le kehtestatud nõudeid, teiste OECD riikide ÕMA kogemust ning Eesti positsiooni nende suhtes. Lisaks loodi ülevaade Eesti riigiparaadi ÕMA süsteemist, erinevatest osapooltest, nende vastutusest, kohustustest ning võimalustest.

Teine peatükk keskendutakse Hollandi, Saksamaa, Suurbritannia ja Tšehhi ÕMA süsteemide kirjeldamisele ja võrdlemisele. ÕMA rakendusperiood, sisuline suunitletus, läbiviimise nõuded, ulatus ja süsteemi reaalne toimivus on iga riigi puhul erinev. Kõigi riikide puhul vaadeldi ÕMA-le kehtestatud nõudeid ning hindamise organisatsioonilist korraldust. Toimivates lahendustes ilmneb rida erinevusi ning sarnasusi, mis peaksid Eesti ÕMA arendamiseks erinevaid alternatiive pakkuma.

Kolmandas peatükis kirjeldatakse senist Eesti praktikat uuringute ja mõjude analüüside läbiviimisel. Selle raames antakse ülevaade õigusloome mahust ministeeriumite lõikes, võrreldakse mõjude analüüsi läbiviimiseks olemas olevat organisatsiooni struktuuri ja meetoodilisi juhendeid ning antakse ülevaade ministeeriumite poolt läbi viidud või tellitud uuringute mahust.

Neljandas peatükis vaadeldakse Justiitsministeeriumile esitatud õigusaktide väljatöötamiskavatsusi ja seaduseelnõude seletuskirjasid. Iga väljatöötamiskavatsuse ja seletuskirja puhul hinnatakse selle eesmärgipüstistust, alternatiivsete lahendusvariantide esitamist, uuringute ning arvandmete kasutamist ning mõjude hindamist ning hindamata mõjusid.

Ülevaate põhjal võib kokkuvõtlikult väita, et seni pole selgelt määratletud vastutuse, kohustuste ja õiguste piirid mõjude analüüside läbiviimisel ja hilisemal kontrollimisel. ÕMA kontrolli ja koordineerimise eest vastutavad nii Riigikantselei kui Justiitsministeerium, normitehnika eeskirja järgimist kontrollib lisaks veel Riigikogu kantselei.

Ministeeriumid ei esita ka kõige olulisemate seaduste väljatöötamise alul väljatöötamise kavatsusi. Esitatud väljatöötamiskavatsused on üldsõnalised ja ei sisalda vajalikul määral hinnangut kaasnevatele mõjudele ning sageli pole analüüsitud alternatiivseid lahendusi.

Seaduseelnõude seletuskirjades teostatakse mõjude analüüs sageli peale eelnõu väljatöötamist, seetõttu ei sisalda analüüs kõiki vajalikke analüüsi etappe. Sageli piirduakse vaid analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning alternatiivsete lahenduste võrdlemist

reeglina ei toimu. Hinnatakse neid vaid mõjusid, mille hindamine on ministeeriumi kompetentsis. Väljaspool haldusala või väljaspool omatava tehnilise teabe ringi ilmnevatele mõjudele sageli tähelepanu ei pöörata.

Neljast ÕMA süsteemi võtmeelemendist on teataval määral tagatud vaid kaks: (1) piisav poliitiline toetus ja ÕMA tähtsuse mõistmine poliitilises otsustusprotsessis ning (2) ÕMA läbiviijate piisav kompetents. Puudub (3) tugev ja toimiv keskne ÕMA süsteemi koordineerimine ning (4) juhendmaterjalide olemasolu ja nende kasutamise soodustamine.

Sissejuhatus

Käesolev analüüs on teostatud kajastamaks Eesti õigusaktide mõjude analüüsi (edaspidi ÕMA) hetkeseisu. Ülevaate loomiseks vaadeldakse esmalt õigusaktides ja juhistes kehtestatud nõudeid, mis loovad ÕMA raamistiku. Järgnevalt vaadeldakse teiste OECD riikide ÕMA kogemust ning Eesti positsiooni nende suhtes. Edasi antakse ülevaade Eesti riigiparaadi ÕMA süsteemist, erinevatest osapooltest, nende vastutusest, kohustustest ning võimalustest. Lisaks kirjeldatakse seaduseelnõude seletuskirjades sisalduvat mõjude analüüsi esitatud nõuetest lähtuvalt ning antakse hinnang nõuete täidetusele.

Teema uurimisplaani võtmise põhjus

Justiitsministeeriumi arengukava sisaldab mitmeid ÕMA alaseid tegevusi. Hinnates senist tegevust on arengukavas tõdetud, et õiguspoliitika üldjuhtimise, õigusloome metoodika, õigusaktide mõjude analüüsi ja õigusaktide normitehnilise ning keelelise kvaliteedi tagamise osas on Justiitsministeerium suutnud oma ülasandeid seni täita suhteliselt keskpäraselt. Teiste ministeeriumite õiguspoliitiliste otsuste hindamisel ja suunamisel on keskendunud peaausjalikult normitehnikale ja õiguskeelele. „Kindlasti peab see valdkond muutuma lähiaastatel tugevamaks, välja tuleb arendada õiguspoliitiliste otsuste laiem suunamine ja juhtimine Justiitsministeeriumi poolt“¹.

Justiitsministeeriumi arengukava esimene strateegiline eesmärk seisneb riigi õiguspoliitiliste otsuste kvaliteetsuse, arusaadavuse ning eesmärkide ja meetmete mõõdetavuse parandamises. Esimene meede eesmärgi saavutamiseks on õigusaktide eelnõude vastuvõtmisega kaasnevate mõjude hindamise süsteemi loomine. Selleks ettenähtud tegevused sisaldavad (1) seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste sisulise hindamise süsteemi loomist ning (2) õigusaktide mõjude ja rakenduspraktika sisulise analüüsi süsteemi loomist. Nende tegevuste tulemus peaks võimaldama hinnata õigusaktide väljatöötamise eelselt õigusaktile seatud eesmärgi legitiimsust ja valitud vahendi kohasust ning samuti peaks toimuma regulaarne õigusaktide mõjude ja rakenduspraktika sisuline hindamine.

Justiitsministeeriumi 2007. aasta tööplaanis kajastub arengukavas kirjeldatud meede läbi kolme ülesande:

- 1) Ministeeriumite õigusloome protsesside kaardistamine õigusakti mõjude analüüsi toimivuse aspektist, mille tulemusel peaks valmima vastav analüüs;
- 2) Ministeeriumite õigusloomeprotsessis mõjude analüüsi etapi ja vajaduse määratlemine, mille tulemusel valmib normitehnika eeskirja ja muude õigusloomeprotsessi reguleerivate aktide muudatuste eelnõu;
- 3) Ühtsete õigusaktide mõjude analüüsi juhendite väljatöötamine, mille tulemusel valmib vastav juhend.

¹ Justiitsministeeriumi arengukava kuni aastani 2011

Käesolev analüüs on teostatud täitmaks esimest tööplaanis kirjeldatud ülesannet.

Mõjude analüüsi mõiste ja tähtsus

Majandusliku ja sotsiaalse heaoluni viiv riiklik regulatsioon peab olema nii tõhus kui mõjus. Mõjususe väljendub seejuures riigi võimes saavutada seatud eesmärgid, tõhusus nende eesmärkide saavutamises madalaimate kuludega. Kulude all tuleb seejuures mõista nii riigiparaadi administratiivseid kulusid kui reeglite täitmisega riigi majandusele kaasnevaid kulusid. Täiustamiseks riiklikku regulatsiooni on tarvis esmalt hinnata regulatiivsete meetmete mõjusid.

Poliitika vahendeid on defineeritud kui soovitava muudatuse esilekutsumise mehhanisme. Poliitika vahendite põhilisi tüüpe on kolm²:

- Regulaatiivsed vahendid: reeglid, keelud, litsentsid
- Finantsilised vahendid: subsiidiumid, maksud ja maksusoodustused, kasutajatasud
- Informatsioonilised vahendid: reklaamikampaaniad, infobrošüürid, võrguleheküljed

Lisaks saab muutusi ellu viia ka eelarve kujundamise, institutsioonide arendamise ja strateegiate kujundamise kaudu. Justiitsministeeriumi kompetentsi ja vastutusalasse kuulub riikliku õigusloome läbipaistvuse ja mõistetavuse tagamine, seetõttu on antud ülevaates piiratud õigustloovate aktide eelnõude mõjudele.

Õigusaktide mõjude hindamise (või siis mõjude analüüsi) eesmärgiks on seletada soovitud uudse regulatsiooni (või siis kitsamalt õigusaktide muudatuste või loomise ettepanekute) eesmärkidega kaasnevaid riske ning eesmärkide saavutamise erinevaid võimalusi³. Mõjude hindamine on seega informatsioonil põhinev analüütiline lähenemine planeeritavate poliitikavahendite (seadused, määrused, programmid, tegevuskavad, maksud, eelarve, reklaami- ja teavitamiskampaaniad vms) võimalike kulude, tagajärgede ja kõrvalnähtude hindamiseks, samuti rakendatud poliitikavahendite tegelike kulude ja tagajärgede hindamiseks.⁴

Normitehnika eeskirjas (§ 34) on õigusaktide mõjude hindamine seaduseelnõude seletuskirjades piiritletud järgnevalt: seletuskirja osas «Seaduse mõjud» selgitatakse seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid sotsiaalseid tagajärgi, mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, sealhulgas seaduse rakendamisega seonduvat koolitusvajadust ning seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi⁵.

Oluline on märkida, et ÕMA, isegi väga heal tasemel läbiviiduna, ei asenda otsustusprotsessi ennast. Pigem on ÕMA üks poliitikakujundamise protsessi integreeritud osa, mille otstarve väljendub poliitika kujundamisega kaasneva arutelu kvaliteedi (läbipaistvuse ja argumenteerituse) parandamises ja

² Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil; Sigma kogumik nr 31; 2001

³ Kirkpatrick, C; Parker, D; Public Money & Management; Regulatory Impact Assessment, Editorial: Regulatory Impact Assessment – An Overview; 2004

⁴ Mõjude hindamine sugupoolte aspektist; Juhendmaterjal, Sotsiaalministeerium, 2004

⁵ Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri; Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 28. 09. 1999. a määrusega nr 279

seeläbi ka otsustusprotsessi kvaliteedi parandamises. Mõjude hindamise esimene põhieesmärk on parandada otsustajatele kättesaadava informatsiooni kvaliteeti. Mõjude hindamise teine põhieesmärk on valitsusasutuste otsustusmehhanismi kvaliteedi parandamine – valitsuse varustamine informatsiooniga erinevate poliitiliste valikute mõjust⁶. Mõjude hindamine on informatsioonil põhinev analüütiline lähenemine planeeritavate poliitika vahendite (seadused, määrused jne) võimalike kulude, tagajärgede ja kõrvalnähtude hindamiseks, seeläbi aitab mõjude hindamine kaasa riigi reformimisele ja kaasajastamisele⁷.

Heal regulatiivsel süsteemil on kaks tasandit⁸. Esimene tasand on seotud eesmärkide saavutamiseks valitud vahenditega. Seeläbi on võimalik vastata küsimusele: 'kas tehakse õigeid asju?'. ÕMA võimaldab avastada lahendatava probleemi algpõhjuseid ning suunata ressursid nende lahendamisele. Teine tasand on seotud vahendite rakendamise protsessiga, seeläbi antakse vastus küsimusele: 'kas asju tehakse õigel moel?'

Esimene küsimus on suunatud peamiselt „tegijale“ ja sellega tahetakse teada, mil moel viiakse strateegilisi otsuseid ellu. See aspekt seostub tavaliselt normatiivse käsitlusega, st uuritakse, kas täitevvõim on täitnud teatud nõudeid. Analüüsi laiendamiseks võib küsida, kas neid tegevusi võib pidada ka kõige sobivamaks. Teise aspekti (kas tehakse õigeid asju?) esitamisega muutub analüüsi ulatus märkimisväärselt laiemaks, sellega peetakse silmas mõju ühiskonnale⁹. Aspekt seostub sobilike strateegiatega valimisega eesmärkide saavutamiseks. Vaadeldakse seda, kui võrd soovitud abinõud, ka tõhusalt rakendatuna, üldse viivad soovitud sihtide saavutamiseni.

ÕMA võib seega edendada mõlemat – nii eesmärkide saavutamiseks vajalikku väljundit kui protsessi. ÕMA võib parandada väljundit, läbi majanduslike, sotsiaalsete kui keskkonna alastele eesmärkide saavutamise, ning protsessi läbi 'parema valitsemise' tava juurutamisele.

Poliitikatsükklis on kolm faasi, kus mõjude hindamine on iseäranis kasulik¹⁰:

- Poliitika arendamise faas. Kui poliitiline otsus teatud ülesannete ja eesmärkide saavutamiseks on tehtud, kasutatakse mõjude hindamist, et arendada poliitika valikuid ning valida välja eesmärgi saavutamiseks sobivaim poliitika vahend.
- Vahendi arendamise faas. Kui vahend on valitud, kasutatakse mõjude hindamist vahendi väljatöötamisel, tagamaks, et vahend on korralikult kavandatud ning vastab seatud eesmärkidele tõhusal ja kuluefektiivsel moel.
- Hindamise faasis (ex post hindamine). Kui vahendit on juba teatud aja jooksul rakendatud, kasutatakse mõjude hindamist tema tegeliku mõju kindlakstegemiseks, eesmärgi saavutamise määra hindamiseks ning vajaduse korral muudatuste /paranduste algatamiseks.

⁶ Mõjude hindamine sugupoolte aspektist; Juhendmaterjal, Sotsiaalministeerium, 2004

⁷ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil; Sigma kogumik nr 31; 2001

⁸ **Ogus, A. 2001; Regulatory Institutes and Structures** (Working Paper No. 4, Centre on Regulation and Competition, IDPM, University of Manchester).

⁹ Tulemusauditi rakendussuunised, Riigikontroll, AS Multiprint, Tallinn, 2005

¹⁰ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil; Sigma kogumik nr 31; 2001

Seadusloomega tegelevate valitsusasutuste ÕMA on seotud enim teise – vahendi arendamise faasiga. Esimeses, poliitika arendamise faasis, luuakse strateegiad ning üldtasandi arengukavad. Nendes nähakse ette vahendid poliitika kujundamiseks. Mõjude hindamine toimub sel juhul pigem strateegiate mõjude hindamise vormis. ÕMA toimub teises, vahendi arendamise faasis (eeldusel, et poliitika elluviimise vahendiks on eelarve kujundamise või informatsiooniliste vahendite asemel valitud just õigusloome). Kolmas – järelhindamise faas annab tagasisidet soovitud muutuste tegeliku ulatuse osas ning võimaldab sisse viia vajalikke korrekture ning planeerida edasisi tegevussuundi. Selles faasis leiab aset ex post ÕMA, mis on oma olemuselt ellukutsutud poliitika rakendumise järelkontroll ning seega sageli riiklike kontrollorganite kompetentsis.

Senised suurimad probleemid

Olulisematest seni üleskerkinud probleemidest on 2004. aastal põhjalikuma ülevaate andnud Aare Kasemets õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks Riigikogus¹¹. Peamiste osapoolte jaoks üleskerkinud probleemidena olid välja toodud järgmised:

- ÕMA alase tegevuse vähenemine koordineeritud valitsusasutustes.
- ÕMA teostamise nõuded ja õigustloovate aktide normitehnika eeskirjad vajavad osapooltega põhjalikumalt läbirääkimist ja ühtlustamist.
- Puudus ÕMA alastest koolitustest ning oskusteabe kesine levik.
- Ebaselge on EL õiguse kohaldamisega kaasneva ÕMA staatus.
- Eelnõude väljatöötamise protsessi kaasamine toimub liiga hilises staadiumis, kus huvitatud osapooltel ei ole enam võimalik kaasaráäkida.
- Piiratud ressursside tingimustes on määratlemata prioriteetsed uurimisvaldkonnad.
- Kehva koordinatsiooni tõttu ei ühti teadusasutustepoolne uurimistööde pakkumine ja valitsusasutustepoolne uurimistööde nõudlus.

Seni on täpse ülesannete jaotamise ning ressursinappuse tõttu jäänud täiel määral teostamata sisuline kontroll ÕMA üle. Justiitsministeeriumi ülesandeks on ettevalmistatavate õigusaktide eelnõude vormiline kontroll ning õigusloome koordineerimine, mida on ka jooksvalt teostatud, kuid ÕMA asjakohasuse, põhjalikkuse ning paikapidavuse üle süsteemset kontrolli ei teostata.

SIGMA raportis tuuakse Eesti ÕMA puhul välja järgmised olulisemad probleemid¹²:

- Vaatamata sellele, et valitsus on määratlenud ÕMA eesmärgid, on eesmärkide saavutamise vahendid ja väljund jäänud ebamäärasteks. ÕMA kvaliteet on ministeeriumite lõikes kõikuv, arusaamad ÕMA-st on erinevad, samuti ÕMA kaudu taotletav väljund.
- Eestis on valitsusel olemas keskne nägemus ÕMA-st. Paraku sellega ÕMA keskne määratlemine ka piirdub, puudub otsustusmudel ÕMA läbiviimise vajalikkuse määramiseks,

¹¹ Kasemets, A; Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks (ülevaade ministeeriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeksute vastustest., 2004

¹² Report on Regulatory Management Capacities in Estonia; SIGMA; 2007

pole täpseid nõudeid sisu ja ulatuse osas. ÕMA viiakse sageli läbi ad hoc moel ühe töösoleva eelnõu tarbeks, puuduvad kriteeriumid otsustamiseks, kas oleks tarvis põhjalikumat eelanalüüsi.

- Loetud ministeeriumites on olemas omaette analüüsiosakonnad, ülejäänutes mitte. Ministeeriumite võimekus väljatöötatavate õigusaktide mõjude analüüsimiseks on väga erinev.

Nende kitsaskohtade lahendamiseks pakutakse SIGMA raportis mõned võimalused:

- Olemasoleva süsteemi asemel, kus ministeeriumid kasutavad erinevaid ÕMA mudeleid, oleks kasulik luua ühtne üleriiklik ÕMA mudel.
- EL liikmesriikides on katsetatud ja kasutusel mitmeid erinevaid ÕMA mudeleid. Läbi erinevate tehnikate katsetamise on võimalik leida kõige efektiivsem ning riigi vajadustele sobivaim mudel.
- Selle eesmärgi saavutamiseks on kasulik luua töögrupp, mis vaatlaks erinevate ministeeriumite parimaid praktikaid ÕMA rakendamisel ja arendaks selle pinnalt välja ÕMA mudeli, mis kõige enam vastaks ministeeriumite vajadustele.

Koostajad

Uuringu Eesti praktika ülevaate ning ülevaate kehtivatest nõuetest koostas Uku-Mats Peedok (Justiitsministeerium, Õiguspoliitika osakond, õigusloome ja õiguskeele talituse nõunik).

Uuringu alusküsimuste määramisel ja uuringu kokkuvõtte koostamisel osales Karmen Vilms (Justiitsministeerium, Õiguspoliitika osakond, õigusloome ja õiguskeele talituse juhataja).

Välisriikide praktikat käsitleva peatüki koostas Anneli Sihver (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Majandusarengu osakond, Ettevõtluse talitus).

Seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi teostas Aare Pere (Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduskond, Riigiteaduste osakond)

Kehtivad nõuded ja suunised

Mõjude analüüsi teostamist reguleerivad (1) kehtivad õigusaktid (seadused ja määrused), mis panevad otsesemalt või kaudsemalt paika analüüsi õigusliku raamistiku ning (2) väljatöötatud suunised.

Õigusaktidest tulenevad nõuded

Nõuded ÕMA-le tulenevad eeskätt järgmistest õigusaktidest:

- Põhiseadus,
- Vabariigi Valitsuse seadus,
- Riigikogu kodukord,
- Vabariigi Valitsuse reglement,
- Normitehnika eeskiri,
- Riigikogu normitehnika eeskiri,
- Arengukavade määrus.

Loetletud aktides esitatud nõuded erinevad selle poolest, kas nõuded on kehtestatud sisulisele, vormilisele või protseduurilisele küljele ning nõuete üldistusastme poolest.

Põhiseadus¹³

Põhiseadus loob õigustloovatele aktidele üldise õigusliku raamistiku. Seega mõjutab Põhiseadus õigustloovatest aktidest kõiki akte, eeskätt aga seadusi.

Põhiseaduse §11 sätestab: „Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust“. Proportsionaalsuse põhimõte, ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega „peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja¹⁴. Seega on riigil voli piirata inimeste vabadusi üksnes niivõrd, kui võrd see on mõõdapääsmatu. “Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes¹⁵. Abinõude efektiivsuse määratlemise ning alternatiivsete vahendite kasutamise võimaluste hindamise vahendiks on ÕMA, eelnevalt loetletud tegevused (efektiivsuse hindamine ja alternatiivide otsimine) ongi mõjude analüüsi sisuks.

Näiteks Riigikohtu 10.05.2002. aasta otsuse (kohtuasi nr. 3-4-1-3-02¹⁶) kohaselt: „Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, mis johtub avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, on kaalukas ning õiguspärane. Mida intensiivsem on

¹³ Eesti vabariigi põhiseadus Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992

¹⁴ Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne; Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002

¹⁵ Eesti vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne; Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002

¹⁶ <http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9364,9375&tekst=RK/3-4-1-3-02>

ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema põhjused. Kui ei ole võimalik aru saada, millisel põhjusel on ettevõtlusvabadusse sekkutud, ei saa ka kaaluda sekkumise vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas ega seda, kas moonutati õiguse olemust. Selline sekkumine on vastuolus põhiseadusega.“ Seega on piirangute seadmiseks tarvis selgelt määratleda eesmärk ning soovitud tulem.

Vabariigi Valitsuse seadus¹⁷

Vabariigi Valitsuse seadus loob ministeeriumitele üldise raamistiku õigustloovate aktide (Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministrite määruste) väljatöötamiseks ning valitsusele töö üldiseks korraldamiseks.

Vabariigi Valitsuse seadusega määratakse valitsuse koosseis (§3), ministeeriumid (§45) ning ministeeriumite valitsemisvaldkonnad (§57-69). Ministeeriumite valitsemisalades on muuhulgas ka vastava ala õigusaktide eelnõude koostamine. Justiitsministeeriumi valitsemisalasse kuulub lisaks õigusloome koordineerimine ja õigusaktide süstematiseerimine. Seega on ministeeriumite pädevuses valitsetavate valdkondade reguleerimiseks õigustloovate aktide väljatöötamine ning Justiitsministeeriumi ülesandeks on suunata õigusloome protsessi süsteemse terviku saavutamise suunas, vajadusel sellesse protsessi sekkudes ning osapoolte tegevust koordineerides.

Riigikogu kodukord¹⁸

Riigikogu kodukord loob protseduurilise raamistiku Riigikogu töö korraldamiseks ning püstitab nõuded menetletavatele seaduseelnõudele. Õigustloovatest aktidest mõjutab Riigikogu kodukord seadusi ning Riigikogu otsuseid.

Riigikogu pädevuses on järgmiste otsuste tegemine:

- Seaduste algatamine ja vastu võtmine;
- Riigikogu otsuse algatamine ja vastuvõtmine;
- Riigieelarve eelnõu esitamine ja vastu võtmine;
- Põhiseaduse muutmise algatamine ja põhiseaduse muutmine;
- Rahvahääletuse algatamine;
- Peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine.

Seaduse algatamise ja Riigikogu otsuse eelnõu esitamise õigus on (§ 90):

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel.

Riigikogu kodukorras on loetletud seaduseelnõudele esitatavad nõuded (§ 92):

¹⁷ Vabariigi Valitsuse seadus; Vastu võetud 13.12.1995. a seadusega (RT I 1995, 94, 1628), jõustunud 1.01.1996.

¹⁸

1. Eelnõu peab vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse poolt kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele.
2. Eelnõule kirjutab alla algataja või esitaja.
3. Eelnõule lisatakse seletuskiri, milles põhjendatakse selle algatamist või esitamist.
4. Välislepinguid käsitlevad seaduseelnõud esitatakse koos lepingu eesti- ja võõrkeelse tekstiga. Kui välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeles, esitatakse ka lepingu tõlge eesti keelde.

Vabariigi Valitsuse reglement¹⁹

Vabariigi Valitsuse reglement loob protseduurilise raamistiku õigusloome toimumiseks. Selles kirjeldatakse õigusloome protsessi, õigusaktide kooskõlastamise protsessi, erinevate osapoolte kohustusi ja õigusi, eelnõude vormilist ülesehitust ning ka mõjude analüüsi osa selles protsessis. Õigustloovatest aktidest mõjutab Vabariigi Valitsuse reglement seaduseelnõusid (seega kaudselt seadusi), VV määrusi ja korraldusi ning ministrite määrusi.

Enne seaduseelnõu väljatöötamist on ministeeriumitel kohustus väljatöötamiskavatsus Justiitsministeeriumiga kooskõlastada, eelnõu heakskiitmine võimaldab selle valitsuse tööplani võtta (VV reglement p. 3¹). Justiitsministeeriumile esitatakse kavandatava seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse põhjendused, sisu kirjeldus ja eelnõu valmimise eeldatav tähtaeg.

Vabariigi Valitsus arutab istungitel seaduste, VV määruste ja korralduste eelnõusid (p. 15), ministeeriumid valmistavad seaduseelnõu ja kaasnevad materjalid ette (p. 14), materjalide kompleksuse, õiguspärasuse ja normitehnilise korrektsuse eest vastutab materjalid esitanud minister ja ettevalmistanud ministeeriumi kantsler (p. 23).

Enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist või ministri poolt allakirjutamist tuleb eelnõu kooskõlastada teiste ministeeriumidega, Riigikantselei ning omavalitsustega (p. 25). Vajaduse korral esitatakse eelnõu arvamuse saamiseks ka teistele asjaomastele institutsioonidele ja isikutele. Seaduse, Riigikogu otsuse, Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse eelnõu kooskõlastamiseks tehakse eelnõu koos kõigi lisadega kättesaadavaks Justiitsministeeriumi hallatavas eelnõude kooskõlastamise infosüsteemis (edaspidi e-õigus).

Vabariigi Valitsusele otsustamiseks esitatavad materjalid kaasnevad muuhulgas kooskõlastuskirjadest, eelnõust ja seletuskirjast (p. 30). Seletuskiri peab sisaldama (p. 34):

1. õigusakti kehtestamise või asja otsustamise vajalikkuse põhjendust;
2. õigusakti kehtestamisega seotud majanduslike kulude arvestusi ja finantseerimisallikaid;
3. õigusakti kehtestamisega kaasnevate võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoosi;
4. andmeid eelnõu rakendamise kohta kaasnevate organisatsiooniliste muudatuste kohta;

¹⁹ Vabariigi valitsuse reglemendi kinnitamine, Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 11.06.1996. a määrusega nr 160

Seaduse eelnõu ja Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri peavad vastama Vabariigi Valitsuse kehtestatud normitehnika eeskirjas esitatud nõuetele - olema normitehniliselt, keeleliselt ja terminoloogiliselt korrektsed ning õigusaktide sõnastus peab olema üheselt mõistetav (p. 36). Kõigi tähtaegselt Vabariigi Valitsuse istungile arutamiseks esitatud õigusaktide eelnõude vastavust nõuetele kontrollitakse Riigikantseleis (p. 41)

Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskiri²⁰

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjas määratletakse eelnõude vormilised nõuded, sealhulgas ülesehitusele, vormistusele ning keelekasutusele esitatavad nõuded. Lisaks määratletakse üldisel tasandil hinnatavate mõjude ring. Õigustloovatest aktidest mõjutab VV Normitehnika eeskiri seaduseid (läbi seaduseelnõudele püstitatud nõuete) ning VV ja ministrite määruseid.

Eeskirja § 34 kohaselt peavad seletuskirja osa peegeldama seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid:

1. arvatavaid sotsiaalseid tagajärgi;
2. mõjusid riigi julgeolekule;
3. mõjusid rahvusvahelistele suhetele;
4. mõjusid majandusele;
5. mõjusid keskkonnale;
6. mõjusid regionaalarengule;
7. mõjusid riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele;
8. seonduvat koolitusvajadust ning
9. kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi.

Määruse tasemel on sätestatud ka kohustus viidata mõjude analüüsimisel kasutatud sotsioloogilistele või statistilistele uurimustele või muudele andmetele või lisada kasutatud dokumentide koopiad.

Samad normid kehtivad ka Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu seletuskirjade puhul (Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirja § 51-53).

Riigikogu normitehnika eeskiri²¹

Riigikogu normitehnika eeskiri kehtestab sarnaselt Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirjaga seaduseelnõudele vormilised nõuded, sealhulgas keelekasutusele, vormistusele ja ülesehitusele. Eraldi peatükis esitatakse ka seaduseelnõude seletuskirjadele kehtestatud nõuded. Õigustloovatest aktidest mõjutab Riigikogu normitehnika eeskiri seadusi ning Riigikogu korraldusi.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas (§ 49) määratletakse, et seletuskirja osas "Seaduse mõju" selgitatakse seaduse vastuvõtmisest eeldatavasti tulenevaid:

1. demograafilisi ja sotsiaalseid tagajärgi;
2. mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
3. mõju majandusele, sealhulgas ettevõtlusele, tööhõivele ning inflatsioonile;
4. mõju elu- ja looduskeskkonnale;

²⁰ Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 28. 09. 1999. a määrusega nr 279

²¹ Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri; Kehtestatud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59

5. mõju regionaalarengule;
6. mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele;
7. avaliku sektori suurenemisele või selle vähenemisele ja täienduskoolituse vajadusele;
8. seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi²².

Lisaks lasub eelnevalt nimetatud eeskirja järgi (§ 50) eelnõu väljatöötajal kohustus esitada seadusega kaasnevad otsesed ja kaudsed kulud ja tulud, samuti kerkivate kulude katmise allikad. Seda nõuet võib käsitleda kui kohustust kirjeldada seaduse mõjusid riigieelarvele, ning vaadelda kui ühte hinnatavate mõjude valdkonda.

Arengukavade määrus²³

milles määratletakse arengukavadega kaasnevad eesmärgid ning kulude ja tulude (mõjude) prognoosi kohustus, samuti eesmärkide saavutatuse hindamise kohustus.

Juhtnõõrid ja suunised

ÕMA läbiviimist suunavad järgmised juhtnõõrid:

- **Märgukiri seaduse eelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist²⁴**
- **Normitehnika käsiraamat**
- **EL ÕMA juhtnõõrid**

Valdkondlike mõjude hindamiseks on koostatud järgmised juhtnõõrid:

- **Majanduslikud mõjud: Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil**
- **Keskkonnamõjud: Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnauditeerimise seadus**
- **Sotsiaalsed mõjud: Sotsiaalpoliitika analüüsi juhend**

Märgukiri seaduse eelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist

21. septembril 2004.a. arutati seaduse eelnõude väljatöötamise kavatsuste kvaliteedi ühtlustamist Justiitsministeeriumis toimunud õigusloomejuhtide ümarlinal. Ümarlinal osalejad nõustusid, et kujunenud praktika muutmisele aitaks kaasa, kui väljatöötamise kavatsuste ülesehitus oleks struktureeritum (selgem) ja sisaldaks vähemalt järgmist teavet:

1. **Valdkonna hetkeolukorra kirjeldus** (ülevaade praktikas esinenud probleemidest ja valdkonda reguleerivatest õigusnormidest/õigusaktidest);
2. **Kavandatava regulatsiooni eesmärk** (mida soovitakse saavutada; kas vajadus tuleneb EL õigusega ühtlustamise nõudest);
3. **Eesmärgi saavutamise võimalikud abinõud** (eesmärgi saavutamise alternatiivide kaalumise proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt, plusside ja miinuste väljatoomine, perspektiiv ilma regulatsioonita, võrdlevalt teiste riikide kogemus);
4. **Regulatsiooni vahendi määratlemine ja põhjendus** (miks on vajalik seaduse tasandil reguleerida; kas eraldi seadus või olemasolevate täiendamine, volitusnormide põhjendus);
5. **Kavandatava seaduseelnõu reguleerimisala** (olulisemate õigusinstitootide loetelu või probleemide kirjeldus, võimaluse korral struktuur);

²² Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri; Kehtestatud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59

²³ Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrusega nr 302

²⁴ <http://www.just.ee/10922>

6. **Kavandatava regulatsiooni mõjud** (esialgne hinnang kaasnevate sotsiaalsete, keskkonna-, majanduslike jm mõjude kohta nii kulude kui tulude aspektist, huvigruppide arvamus; küsimusteringi määratlemine, milles tuleb eelnõu koostamise etapis teha põhjalikum mõjude analüüs);
7. **Kavandatava regulatsiooni rahastamise allikas** ja selle garanteeritus;
8. **Eelnõu eeldatav valmimise aeg** ning väljatöötamise eest vastutava ametniku ja juriidilise ekspertiisi teinud isiku nimed ja kontaktandmed.

Põhjustatud ei näi üheste kriteeriumide seadmine väljatöötamise kavatsuse või selle erinevate osade pikkusele. Kavatsuse pikkus sõltub eelkõige koostatava eelnõu olulisusest ja mahukusest. Küll aga väärib rõhutamist, et väljatöötamise kavatsus peab keskenduma eelnõu probleemistikule, mitte olema kõikehõlmav ülevaade valdkonnast.

Normitehnika käsiraamat

Eelnõu seletuskiri peab sisaldama järgmisi osi:

1. Sissejuhatus
2. Seaduse eesmärk
3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs
4. Eelnõu terminoloogia
5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele
6. Seaduse mõjud
7. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud
8. Rakendusaktid
9. Seaduse jõustumine

Seletuskirja peatükkideks liigendamine on tingitud tarvidusest vältida lühikesi ja sisutühje seletuskirju, mis enne sisukorra kehtestamist olid suhteliselt levinud.

Õigusakti mõjusid puudutavad otseselt kaks seletuskirja peatükki: seaduse mõjud (6) ja vajalikud kulutused (7). Viimast kategooriat võib käsitleda administratiivsete mõjude hindamisena. Samas on oluline märkida, et mõjude analüüsile loob raamistiku seaduse eesmärgi määratlemine, eesmärk loob lähtepunkti ÕMA planeerimiseks ning läbiviimiseks. Eesmärk peaks sisaldama hetkeolukorra lühikest kirjeldust, kehtiva seadusandluses esile kerkinud probleemide loetelu ning soovitud olukorra kirjeldust. Lähtetingimuste, vajakajäämistest ning seaduse lõppsihi määratlemine loobki aluse empiiriliseks mõjude analüüsiks.

Õigusakti mõjude osas (6) tuleb kirjeldada seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning seaduse objekti – keda või mida seadus mõjutab. ÕMA maht sõltub Normitehnika käsiraamatu järgi õigusakti tähtsusest ja mõju ulatusest. Objekti tuleb kirjeldada kvantitatiivselt – kasutades arvandmeid. Sama soovitus kehtib õigusaktiga tekkivate tulude ja kulude kirjeldamise kohta. Vaid juhul, kui arvandmete kasutamine osutub võimatuks tuleb iseloomustada tulude ja kulude võimalikku ulatust. Olulisemad mõjud, mida hinnata tuleks, on järgmised:

1. Sotsiaalsed tagajärjed

2. Mõju riigi julgeolekule
3. Mõju rahvusvahelistele suhetele
4. Majandusmõjud
5. Keskkonnamõjud
6. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele

Vajalike kulutuste osas (7) esitatakse järgmine teave:

1. Riigieelarvest kaetavata rakenduskulude loetelu ja kulusummad, kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused
2. Riigieelarve eeldatavad tulud
3. Mõjud kohalike omavalitsuste eelarvele

Riigieelarvelised on õigusakti rakendamise ja järelevalvekulud. Rakendamise kulud võivad olla näiteks uute ametikohtade loomiseks, korraldatavaks väljaõppeks, investeeringuteks ning töö ja tehnikavahendite ostmiseks tehtavad kulutused.

Üleriiklikku põhjalikku metoodilist juhendit ÕMA läbiviimiseks kehtestatud ei ole – Normitehnika käsiraamat katab teema põgusalt ühe peatüki ulatuses. Kehtivad EL ÕMA juhtnõõrid, OECD poolt on väljatöötatud juhendmaterjalid, ning Normitehnika käsiraamatu eelnõude seletuskirja mõjude analüüsi puudutav peatükk, millele vajadusel on võimalik tugineda. Osades ministriumitest on samuti kehtestanud asutusesisesed juhtnõõrid mõjude analüüsimiseks. Juhtnõõrides kajastatakse nõudeid mõjude hinnangu väljundile ning protsessile, samuti esitatakse mõjuvaldkondade loetelud, kuid sisulisi metoodilisi juhtnõõre ega detailsemaid analüüsi protsessikirjeldusi ei esitata.

Euroopa Liidu ÕMA juhtnõõrid²⁵

Euroopa Komisjoni poolt väljatöötatud ÕMA juhtnõõrid kätkevad endas protseduurile esitatavaid nõudeid ja suuniseid ning ÕMA protsessi peamiste otsustuskohtade seletavat kirjeldust. Juhtnõõrid kujutavad endast sisuliselt pigem suuniseid kui nõudeid.

Juhtnõõrides määratletakse ÕMA kui loogiliste sammude kogumit, mille abil toimub poliitiliste ettepanekute ettevalmistamine. Vastutus ÕMA läbiviimise eest lasub seaduse (või poliitika) muutmise ettepaneku tegijal. EL tasandi seadusloome puhul on ÕMA nõutud kõigi Komisjoni tööprogrammi arvatavate ettepanekute kohta.

ÕMA läbiviimise olulisemad sammud on juhtnõõre aluseks võttes järgmised:

- 1) Probleemi määratlemine;
 - i. Probleemi ulatuse kindaksmääramine;
 - ii. Sidusgruppide leidmine;
 - iii. Probleemide põhjuste tuvastamine;
 - iv. Tegevuspädevuse kontrollimine;

²⁵ Impact Assessment Guidelines. European Commission, 2006. http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm

- 2) Eesmärkide määratlemine lahendamaks ilmnenu probleeme;
 - i. Probleemi põhjuste lahendamiseks sobilike eesmärkide püstitamine;
 - ii. Eesmärkide korrastamine hierarhiaks;
 - iii. Eesmärkide kooskõlalise kontrollimine seoses teistes poliitikates ning strateegiates püstitatud eesmärkidega;
- 3) Tegevusvõimaluste ja vahendite määratlemine tagamaks tõstatatud eesmärkide saavutamise;
 - i. Seatud eesmärkidele vastavate tegevusvõimaluste kindlaksmääramine;
 - ii. Muutuste elluviimiseks tõhusaima vahendi selgitamine;
 - iii. Vahendite hulga kitsendamine tulenevalt tehnilistest piirangutest ning hinnangutest vahendite tõhususele ja mõjususele;
 - iv. Edasiseks analüüsimiseks kõige töökindlamate vahendite hulga määratlemine;
- 4) Muudatusega kaasnevate tõenäoliste mõjude määratlemine;
 - i. Majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnale avalduvate mõjude hindamine;
 - ii. Mõjutatavate osapoolte kindlaksmääramine;
 - iii. Mõjude kvalitatiivne ja kvantitatiivne hindamine;
 - iv. Muudatustega kaasnevate riskide ja väljundi ebamäärasuse hindamine;
- 5) Alternatiivsete vahendite rakendamisega kaasnevate mõjude võrdlemine ja kaalumine ning tõhusaima vahendi valik;
 - i. Iga valiku positiivsete ja negatiivsete tagajärgede loetlemine ja hindamine;
 - ii. Eelistatuma lahendi väljatoomine;
- 6) Muudatuse elluviimisele järgneva tagasiside ja järelevalve mehhanismi korraldamine;
 - i. Muudatuste elluviimise edenemist kirjeldavate indikaatorite väljatöötamine;
 - ii. Teabe hankimise ja hindamise süsteemi organiseerimine;

Majanduslike mõjude hindamine

Valitsuse poliitikate eelarveliste ja majanduslike mõjude hindamiseks on käsiraamatuna kasutatav kogumik nr 31, „Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil“¹⁹.

Kogumik annab ülevaate mõjude hindamise eesmärkidest, eelarveliste ja majanduslike mõjude hindamisest, konsulteerimisest kasutamisest ning sisaldab viiteid, linke ning juhiseid seaduste ja määruste mõjude hindamiseks²⁶.

Keskkonnamõjude hindamine

2000. a suvel võeti Eestis vastu „Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditseerimise seadus“ (RT I 2004, 38, 258). 1. I 2001 jõustunud seadus sätestab konkreetsed juhud ja projektid, millega seoses tuleb keskkonnamõjude hindamine läbi viia. Keskkonnamõjude hindamine lähtub eeldusest, et seda viiakse läbi ekspertteadmiste tasemel, st selliste firmade poolt, mis tegelevad keskkonnamõjude hindamisega ja kus on olemas litsentseeritud keskkonnaekspert.

²⁶ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Phare, OCDE, 2001. <http://www.riigikantselei.ee/index.html?id=1642/>

Keskkonnamõjude hindamise eesmärgiks on selgitada, hinnata ja kirjeldada kavandatava tegevuse eeldatavat mõju keskkonnale, analüüsida selle mõju vältimise või leevendamise võimalusi ning teha ettepanek sobivaima lahendusvariandi valikuks. KMH annab ettevõtjale ning avalikkusele võimaluse teada saada, milliseid keskkonnakaitselisi kaalutlusi on otsustaja arvesse võtnud, seega ka võimaluse protsessis osaleda ning tehtavaid otsuseid mõjutada. KMH loob arendajale ja otsustajale eeldused olla teadlik oma otsusega kaasnevatest mõjudest keskkonnale ning muudab need mõjud üldsuse jaoks aktsepteeritavateks²⁷.

Sotsiaalsete mõjude hindamine

Sotsiaalministeeriumi poolt on koostatud juhendmaterjal sotsiaalsete mõjude hindamiseks²⁸. Juhendis avatakse sotsiaalpoliitika mõiste ning esitatakse analüüsi protsess ning kolme erinevat uuringutüüpi. Protsessis tuuakse välja viis olulisemat etappi: uurimisküsimuse püstitamine, uurimuse aluseks oleva teooria ning spetsiifilisemate uurimisküsimuste sõnastamine, uurimuse disain – küsimustele vastamiseks võimaluste otsimine, analüüsi läbi viimine ning analüüsi tulemuste tõlgendamine teooria alusel. Lähtuvalt poliitika tegemise protsessi etappidest eristatakse ja kirjeldatakse kolme uuringute rühma: 1) probleemi kirjeldamise uuringuid, 2) meetmete planeerimise uuringuid ja 3) meetmete rakendamise uuringuid.

ÕMA läbiviimine ja kontroll

ÕMA läbiviimise puhul vaadeldakse järgnevalt kehtivatest õigusaktidest tulenevat ÕMA läbiviimise korraldust ning seejärel mõjude analüüsi protsessi etappe.

Väljatöötamiskavatsused

Kes teeb ÕMA? Vabariigi Valitsuse reglemendi²⁹ (p 3¹, edaspidi *reglement*) järgi võetakse seaduse eelnõu tööplaani üksnes siis, kui Justiitsministeerium on selle väljatöötamise kavatsuse heaks kiitnud. Väljatöötamiskavatsusi koostavad reglemendis sätestatud juhtudel kõik ministeeriumid, välja arvatud Justiitsministeerium, kelle ülesanne on väljatöötamiskavatsusi kooskõlastada ja kes seega iseendalt kooskõlastusi küsima ei pea.

Kuivõrd reglement näeb ette, et väljatöötamiskavatsustes tuleb pöörata tähelepanu ka põhjendustele, miks uut seadust vaja on, võib sellest järeldada, et kavatsuse koostamine nõuab vähemalt mingis ulatuses mõjude prognoosi. Mõjude hindamine seejuures on iga ministeeriumi enda ülesanne, sõltumata sellest millised mõjud (majanduslikud, keskkonna, sotsiaalsed jne) seadusega kaasneksid. Ka teistele valdkonna ministeeriumidele kavatsust kooskõlastamiseks ei saadeta. Mõnedel juhtudel võib siiski olla vajalik eelnev suhtlemine Rahandusministeeriumiga, kuivõrd kavatsuse kooskõlastamise ajaks peab olema selge, kas planeeritavatel muudatustel on olemas rahaline kate

²⁷ Mõjude hindamine sugupoolte aspektist: juhendmaterjal. Sotsiaalministeerium, 2004

²⁸ Karu, M.; Masso, M. Sotsiaalpoliitika analüüsi juhend. Sotsiaalministeerium 2004

²⁹ Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määrusega nr 160 kinnitatud «Vabariigi Valitsuse reglement» (RT I 1996, 43, 844; 2007, 28, 159)

riigieelarves. Viimast on Justiitsministeerium oma vastuskirjades, aga ka veebilehel antud juhtnöörides rõhutanud, kuigi reglement eraldi sellesisulist nõuet ei nimeta.

Kes kontrollib ÕMA? Seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste puhul on selgelt eristav ka asutus, kellel on kontrollifunktsioon. Selleks on, nagu juba nimetatud, Justiitsministeerium. Justiitsministeerium kontrollib väljatöötamiskavatsusi kooskõlastades erinevaid aspekte – eeskätt hindab JM seda, kas kavandatav seaduseelnõu sobitub väljapakutud kujul Eesti õigussüsteemi, on kooskõlas põhiseadusega, avaliku, era- ja karistusõiguse üldpõhimõtetega.

Lisaks on kahtlemata vajalik väljatöötamiskavatsuste puhul kontrollida, millised on kavandatava regulatsiooni mõjud ehk et millise hinnaga soovitud eesmärged saavutada suudetakse. Lähtuvalt JM põhimäärusest on ministeeriumi pädevuses küll väljatöötamiskavade analüüs, ent täpsustatud ei ole, mida analüüs täpselt sisaldama peab. Kuna puuduvad konkreetsete nõuded ja kriteeriumid, millest lähtuvalt tehtud mõjude analüüsi hinnata, on ka JM kontroll siin praktikas pigem formaalne kui sisuline.

Praktikas osalevad JM vastuse kokkupanekul sõltuvalt kavandatava eelnõu sisust kas era-, avaliku või karistusõiguse ja menetluse talitus ning õigusloome ja õiguskeele talitus. Õigusloome ja õiguskeele talituse kaasatus kontrolli on olnud põhiliselt seostatav talituse ülesandega tagada õiguse süsteemne areng. Samas talitus lähtuvalt oma pädevusest teinud märkusi ka mõjude hindamise kvaliteedi kohta, kuid konkreetse standardi puudumise tõttu ei ole lähenemine olnud eriti süsteemne ja ilmselt ka mitte nii sisuline, kui kontrollifunktsiooni täitmisel eeldada võiks.

Õigustloovate aktide eelnõud, mida algatab Vabariigi Valitsus.

Kes teeb ÕMA? Reglemendi (p 23) kohaselt vastutab valitsusele esitatavate materjalide kompleksuse ning nende õiguspärasuse ja normitehnilise korrektsuse eest materjalid esitanud minister ja ettevalmistanud ministeeriumi kantsler, peaministri poolt esitatud materjalide puhul riigisekretär.

Kuna normitehnika eeskiri kohustab eelnõude puhul teostama ka mõjude analüüsi, siis võib väita, et ÕMA on kohustatud läbi viima eelnõu esitanud ministeerium.

Kes kontrollib ÕMA? Arvestades, et nõuded seletuskirjadele ja seega ka mõjude analüüsile näeb ette normitehnika eeskiri, võiks eeldada, et ÕMA vastavust kontrollivad needsamad asutused ja üksused, kes normitehnikat (seaduseelnõude normitehnika korrektsuse kontrollimise ülesanne JM-I, Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude normitehnika kontrolli ülesanne on Riigikantseil³⁰). Tegelikult on aga kitsamas mõttes normitehnilised küsimused oma sisult väga erinevad mõjude analüüsist. Kui normitehnika kitsamas mõttes – ja nii käsitatakse normitehnikat ka praktikas - tegeleb õigusakti vormiliste ja teatavas osas ka juriidiliste küsimustega, siis mõjude analüüsi (mitte juriidiliste, vaid majanduslike, sotsiaalsete jne aspektide analüüsi) kontroll eeldab lisateadmisi.

³⁰ Vabariigi Valitsuse 21. detsembri 2006. a määrus nr 267 „Riigikantselei põhimäärus“ (RTI 2006, 60, 449)

Mingis osas toimub valdkondadest lähtuv kontroll kooskõlastamise käigus. Enne Vabariigi Valitsuse istungile materjalide esitamist tuleb enamjaolt eelnõu ja seonduvad dokumendid saata kooskõlastamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi punktile 25. Sellest sättest tulenevalt annab kooskõlastaja eelnõule ja selle seletuskirjale hinnangu eelkõige lähtudes oma ülesannetest ja pädevusest. Sellest tulenevalt kontrollib iga ministeerium eelnõusid ja seletuskirju oma valitsemisala ülesannetest lähtuvalt. See aga ei tähenda automaatselt, et neile saaks omistada ka koordineeriva rolli, kuivõrd märkusi tehes keskenduvad nad reglemendist lähtuvalt ainult oma valdkonnale ja ei pruugi näha ega peagi nägema tervikut.

Teisalt on seaduseelnõude kooskõlastusprotsessis JM-l olulisem roll täita kui teistel ministeeriumidel. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt (§ 59) on Justiitsministeeriumi valitsemisalas õigusloome koordineerimine ja õigusaktide süstematiseerimine³¹ ja sellest tulenevalt annab JM kooskõlastusi kõigile seaduseelnõudele eraldiseisvas, nn teises kooskõlastusringis.

Kuna JM-st käivad kooskõlastamisel läbi kõik seaduseelnõud, on JM märksa paremal positsioonil mõjude analüüsi tegemise kohta ühtseid suuniseid jagama. Samas on siiani JM-i koordineerivat rolli sisustatud pigem nii, et Justiitsministeeriumi pädevusse ei kuulu erinevate mõjude (sotsiaalsete, majanduslike jt) sisuline hindamine, vaid see piirdub eelnõude õigusliku kontrolliga. Kahtlemata laiemas mõttes hõlmab õigusloome koordineerimise ülesande täitmine ka uute seaduste väljatöötamisega kaasneva mõjude analüüsi koordineerimist.

Sõnaselgelt ei anna aga ükski õigusakt JM-le ega ka ühelegi teisele ministeeriumile või asutusele ülesannet eelnõude seletuskirjades sisalduvate mõjude analüüsi kontrolliks ja koordineerimiseks.

Hinnatav perspektiiv: Ex ante ja ex post ÕMA.

Regulatiivse süsteemi tõhusust ja mõjusust on võimalik hinnata läbi täidesaatva võimu poolt planeeritud või realiseeritud muutustega kaasnenud mõjude hindamise. Juhul, kui hinnatakse planeeritavate muutuste mõjusid on tegemist ex ante ÕMA-ga, kus hinnang eelneb õigusakti jõustamisele. Samas on võimalik õigusaktide mõjude analüüsi kasutada ka olemasoleva õigussüsteemi hindamiseks – sellisel juhul on tegemist ex post ÕMA-ga³².

- Ex ante (tulevikku suunatud, ennustav) analüüs kätkeb endas andmete töötlemist enne poliitiliste sammude algatamist ja elluviimist³³. Poliitiliste otsuste elluviimisele eelnevat analüüsi võib omakorda jagada kaheks – ennustavaks ja ettekirjutavaks. Ennustav analüüs kujutab endast tulevaste olukordade projekteerimist, lähtudes mõne kindla alternatiivi kasutamisest; ettekirjutav analüüs sisaldab soovitusi erinevate sammude astumiseks, et saavutada loodetavaid tagajärgi³⁴.

³¹ Vabariigi Valitsuse seadus; Vastu võetud 13.12.1995. a seadusega (RT I 1995, 94, 1628), jõustunud 1.01.1996.

³² Improving Policy Instruments Through Impact Assessment. SIGMA 2001; (OECD, Paris)

³³ Starónova, K. Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2002.

³⁴ Ibid.

- Ex post (peale sündmust toimuv) analüüs kujutab endast andmete töötlemist pärast poliitiliste sammude astumist³⁵. Meetod jaguneb kaheks – retrospektiivseks ja hindavaks. Retrospektiivne analüüs keskendub juba elluviidud poliitikate kirjeldamisele ja interpreteerimisele, hindav analüüs analüüsib elluviidud programmi edukust³⁶.

ÕMA protsess

Mõjude analüüsis protsessis võib eristada viite olulist etappi, mis sisaldavad endas olulisi otsustuskohti³⁷.

- 7) **Probleemi määratlemine ja struktureerimine.** Probleemi määratlemisel on otsustav roll poliitika edukuse saavutamisel, mistõttu on ka probleemi määratlemine ja struktureerimine kõige raskem, samas esimene samm, mis tuleb poliitikaanalüüsi käigus astuda³⁸. Poliitikaanalüüsid ebaõnnestuvad sagedamini vale probleemi lahendamise kui vale lahenduse väljapakkumise tõttu õigele probleemile³⁹. Samas ei lõppe probleemipüstitus esimeses etapis – vajadusel on seda tarvis kogu analüüsi kestel kontrollida ja ümber määratleda.
- 8) **Kontseptsiooni loomine.** Etapis luuakse teoreetiline mudel, mille üldiseks eesmärgiks on seletada põhjuslikkust ning elementide omavahelist seotust⁴⁰. Määratletakse uurimisobjekt, huvigrupid ning leitakse efektiivsed meetodid vastuste leidmiseks.
- 9) **Uurimuse ülesehitamine.** Uurimisküsimused operatsionaliseeritakse ning tulemuseks on praktiliste tegevuste loetelu, mis võimaldavad leida lahenduse uurimisprobleemile. Võimalik on koguda olemasolevaid andmeid (sekundaarseid andmeid), ning teostada edasine analüüs nende põhjal, või koguda teave otse algallikast. Kasutada on võimalik kõiki sotsiaalteaduslikke andmekogumismeetodeid.
- 10) **Analüüs.** Sõltuvalt uurimisprobleemist on võimalikud väga erinevad analüüsitehnikad. Empiiriliste uurimuste puhul võib eristada kvalitatiivseid ning kvantitatiivseid meetodeid.
- 11) **Tulemuste hindamine ja tõlgendamine.** Hindamise peamiseks funktsioonideks on tagada usaldatava ja kehtiva informatsiooni olemasolu poliitika toimimisest, eesmärkide aluseks olevate väärtuste selgitamine ja kriitika ning informatsiooni hankimine probleemi struktureerimiseks ja praktiliste järelduste tegemiseks⁴¹. Selles etapis on oluline, et uurimisküsimused saaksid hästi põhjendatud vastused.

Kokkuvõte

Õigustloovate aktidega kehtestatud nõuded on eeskätt protseduurilist ning normitehnilist laadi, puudutades keelekasutust, vormistust ning eelnõu ülesehitust. Nõuetega kirjeldatakse ka hinnatavate mõjude ringi, samas ei määratleta analüüsi läbiviimise meetodikale esitatavaid nõudeid ega püstitata analüüsi sisu puudutavaid kriteeriume.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Starõnova, K. Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2002.

³⁹ Dunn, W. N. Public Policy Analysis: An Introduction; Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, Inc. 1994.

⁴⁰ Karu, M.; Masso, M. Sotsiaalpoliitika analüüsi juhend. Sotsiaalministeerium 2004

⁴¹ Starõnova, K. Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2002.

Hetkel kehtivad seaduseelnõudele mitmed paralleelsed (normitehnilised) nõuded, mis üksteist dubleerivad. Suures osas nõuded kattuvad, esineb väiksemaid erinevusi. See võib tekitada nõuete täitjas asjatut segadust ning lisada töökoormust.

Toimub seaduseelnõude normitehnika osaliselt dubleeriv kontroll kolmel tasandil: Justiitsministeerium, Riigikantselei ja Riigikogu. Samas ei kontrollita piisavalt põhjalikult ÕMA sisu. Võiks eeldada, et esitatavate eelnõude mõjude analüüsi sisulist korrektsust hindavad enda pädevuse piires ministeeriumid kooskõlastusringi käigus, samas otsest kohustust selleks ministeeriumitel ei ole. Selgelt määratlemata vastutuse puhul ei ole kindel, et iga esitatava eelnõu puhul on vaadeldud seda kaasnevate mõjude aspektist, ning et on esitatud kõik võimalikud mõjud ning mõjuhinnangud on antud korrektselt ning annavad õige ülevaate seadusandluse muutumisega ühiskonnas kaasnevatest muutustest.

ÕMA läbiviimiseks on olemas mitmeid põhjalikumaid ja pinnapealsemaid juhtnööre ja suuniseid. Eraldi suunised on olemas majanduslike, keskkonna- ning sotsiaalsete mõjude ja poliitikate hindamiseks. Normitehnika eeskirjas kirjeldatakse peamisi seaduseelnõudele esitatud nõudeid ning antakse mõned juhtnöörid nende täitmiseks. Samas pole ühte komplektset suunist, mis hõlmaks põhjalikult erinevate mõjude hindamise tehnikaid, kirjeldaks etapiviisi lahti ÕMA protsessi ning sätestaks analüüsi kvaliteedile esitatavad konkreetsed kriteeriumid.

Välisriikide praktika

Käesolevas peatükis keskendutakse nelja riigi õigusaktide mõjude hindamise (ÕMA) süsteemi toimimispõhimõtete ja organisatsioonilise korralduse analüüsimisele⁴². Erinevate riikide ÕMA süsteemide analüüsi eesmärgiks on luua raamistik, mille pinnalt kaaluda Eesti ÕMA süsteemi võimalikke toimimispõhimõtteid ja korraldust. Seejuures käsitletakse ÕMA järgmisi aspekte:

- 1) süsteemi õiguslikku korraldust;
- 2) läbiviimist toetavaid juhendmaterjale;
- 3) süsteemi koordineerimist;
- 4) läbiviimist.

Erinevaid aspekte vaadeldakse nii normatiivse raamistiku kui ka reaalse toimivuse seisukohast.

Täpsemalt on vaatluse all Hollandi, Saksamaa, Suurbritannia ja Tšehhi ÕMA süsteemid. Eelnimetatud riikide valikul oli määravaks kriteeriumiks suhteliselt laiaulatusliku ÕMA süsteemi olemasolu. ÕMA rakendusperiood, sisuline suunitletus, läbiviimise nõuded, ulatus ja süsteemi reaalne toimivus on iga riigi puhul erinev. See loob soodsa aluse nimetatud riikide võrdlemiseks, toimivates lahendustes ilmneb rida erinevusi ning sarnasusi, mis peaksid Eesti ÕMA arendamiseks erinevaid alternatiive pakkuma.

Nõuded mõjude analüüsile

Mõjude analüüsi tähtsus ja tähendus

Suurbritanniat on viimase paarikümne aasta jooksul peetud parema õiguse valdkonnas üheks eesrindlikumaks riigiks. Poliitilisel tasandil on ÕMA tähelepanu pälvinud tähelepanu alates 1985. aastast, kui valitsus kinnitas programmi *Deregulation Initiative*⁴³. Praeguse valitsuse eesmärgid parema õiguse (sh ÕMA) valdkonnas sisalduvad dokumendis *Next Steps on Regulatory Reform*. ÕMA arendamise seisukohalt on oluline järgmine eesmärk: ministriumid ja teised reguleerivad asutused võivad õigusakte kehtestada vaid siis, kui see on vajalik ning ettepanek on soovitud eesmärgi suhtes proportsionaalne ja põhjendatud⁴⁴. Sellest tulenevalt uuendas valitsus 2007. aastal ÕMA juhendmaterjale ja vastavaid vorme.

Suurbritannias peetakse ÕMA parema õiguse võtmevaldkonnaks, mis aitab ministriumidel poliitikaid kujundada ning pakub faktilist alust teadmistepõhises otsustusprotsessis.⁴⁵ Viimastel aastatel on ÕMA järjest enam seostatud ka riigi konkurentsivõimelisuse, suurema tootlikkuse, innovaatilisuse ning globaliseerumisega⁴⁶. Kvaliteetse ÕMA peamisteks väljunditeks on: 1) selgus ettepaneku (õigusakti) eesmärkides; 2) põhjalikult läbi kaalutud õigusakti mõjud; 3) selgus poliitika eesmärkide saavutamise alternatiivide osas; 4) soodne pinnas huvigruppide sekkumiseks; 5) piisav alus EL läbirääkimistel osalemiseks; 6) alus otsustamiseks, kas õigusakti tulud õigustavad kulusid; 6) selgus ebaproportsionaalselt mõjutatud ühiskonnagrupidest ja nendele tekkivatest mõjudest⁴⁷.

Seega omab ÕMA Suurbritannias praktilist väärtust nii poliitikute, õigusakti rakendajate, täitjate kui ka laiema avalikkuse seisukohalt. ÕMA juhendi kohaselt on ÕMA pidev protsess, mille abil analüüsivad ja mõistavad poliitikakujundajad valitsuse võimaliku ja tegeliku sekkumise tagajärgi avalikule, era- ja kolmandale sektorile (p. 1)⁴⁸. Teiseks, on ÕMA näol tegemist vahendiga, mis võimaldab valitsusel kaaluda ja mõista riigipoolse sekkumise positiivseid ja negatiivseid tagajärgi, sealhulgas analüüsida eeldatavate mõjude ilmnenemist pärast õigusakti rakendamist⁴⁹. Samuti on ÕMA kaudu võimalik tuvastada õigusaktiga kaasnevaid võimalikke tahtmatuid tagajärgi. Huvigruppide seisukohalt loob ÕMA eeldused mõistmaks või vaidlustamiseks valitsuse sekkumise viisi, ulatust ja tekkivaid mõjusid⁵⁰. Suurbritannia puhul on praktika näidanud, et poliitikud arvestavad ÕMA tulemusi otsusetegemisprotsessis ning huvigrupid on ilmutanud aktiivsust neid puudutavates otsustes kaasarääkimisel⁵¹.

⁴³ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

⁴⁴ HM Government. 2007. Next Steps on Regulatory Reform. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. July.

⁴⁵ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

⁴⁶ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

⁴⁷ Ahmed, Mostaque. 2007. Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office. Prague, 7. March.

⁴⁸ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

⁵¹ *Ibid.*

Hollandit on sarnaselt Suurbritanniaga peetud üheks ÕMA eestvedajaks, kuigi riigi reaalne tegevus on senini piirdunud pigem halduskoormuse hindamise arendamisega. ÕMaga tegelemise ajendiks 1985. aastal oli kompleksse ja ebaefektiivse õigusloome kõrvaldamine ning õigusloomeprotsessi avatumaks ja erinevatele huvigruppidele läbipaistvamaks muutmise⁵². Kümme aastat hiljem hakati ÕMA seostama konkurentsivõime, dereguleerimise ja õigusloome kvaliteedi tagamisega⁵³.

Tänapäevase käsitluse kohaselt on ÕMA eesmärgiks õigusaktide kvaliteedi parandamine ning panustamine valitsuse ja parlamendi tasakaalustatud otsusetegemisprotsessi⁵⁴. ÕMA tulemusena välditakse ebasoovitavaid mõjusid, soodustatakse poliitilisel tasandil teadmispõhise otsusetegemist ning võimaldatakse õigusloomeprotsessi käigus tuvastada sobivaimad lahendusettepanekud. Samas on Hollandis ilmnunud suhteliselt palju olukordi, kus väljatöötatava õigusakti suhtes on poliitilisel tasandil juba eelnevalt seisukoht kujundatud, mistõttu ÕMA kaudu ei ole võimalik otsustusprotsessi mõjutada⁵⁵.

Erinevalt Suurbritanniast ei ole laiabaasilise ÕMA arendamine Hollandis poliitilisel tasandil märkimisväärset tähelepanu pälvinud. Üldisest trendist eristub aga selgelt 1990-ndate aastate lõpust esile kerkinud halduskoormuse vähendamise temaatika, mis saavutas poliitilisel tasandil väga kõrge toetuse⁵⁶. 2003. aastal kinnitas valitsus tegevuskava, mille kohaselt seati eesmärgiks vähendada ettevõtetele tekkivat halduskoormust 2007. aastaks 25%⁵⁷. Hiljutiste arengutena on võrdväärselt ettevõtete halduskoormusega poliitikute huviorbiiti kerkinud ka kodanike ja avaliku halduse halduskoormuse vähendamine. 2006. aastal kinnitas valitsus tegevuskava, mille elluviimisel väheneb kodanike halduskoormus 2007. aasta lõpuks 25%⁵⁸. Avaliku halduse halduskoormuse vähendamiseks ei ole teadaolevalt veel sihttasemeid seadud.

Tšehhi regulatiivne reform sai alguse 2004. aastal valitsuse strateegilise dokumendiga, mis sisaldas põhimõtteid avaliku halduse terviklikuks moderniseerimiseks⁵⁹. Senini keskendus Tšehhi õigusloomeprotsess eeskätt õigusaktide tehnilisele kvaliteedile ning seadusandluse kooskõlla viimisele Euroopa Liidu õigustikuga⁶⁰. 2004. aastast alates on aga parema õigusloome arendamine poliitilisel tasandil aina suuremat toetust pälvinud; valdkonna arengu seisukohalt on eriti

⁵² Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

⁵³ Nimetatud aspektid leidsid kajastamist valitsuse programmis „*Competitiveness, deregulation and legislative quality*“ In: Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

⁵⁴ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals.

⁵⁵ Burger, Kees. 2005. Impact Assessment in the Netherlands. Koolitusseminar „Better Regulatory Environment for Business“ September 14.

⁵⁶ Radaelli, Claudio M. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy*, Vol 12, No 5. Pp: 924-943.

⁵⁷ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. *EU Monitor* 47. Reports on European Integration. August 30.

⁵⁸ Noticeably Less and Better. Process Evaluation Report on the Administrative Burden Reductions for Citizens. November 2006.

⁵⁹ Inglise keeles „Approach to Central State Administration, Modernisation and Reform“ Viidatud: OECD. 2005. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries. Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development.

⁶⁰ Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

märkimisväärased viimased kaks aastat. ÕMA ning parema õiguse valdkonna terviklikku arendamist käsitletakse näiteks Lissaboni strateegia siseriiklikus programmis, mille kohaselt on ÕMA peamiseks instrumendiks õigusloome kvaliteedi parandamine läbi õigusaktide positiivsete ja negatiivsete mõjude tuvastamise ning parima reguleerimisviisi valikul⁶¹. Teiseks on ÕMA valdkonna areng prioriteedina välja toodud Tšehhi Majanduskasvu Strateegias, mille kohaselt aitab ÕMA kaasa riigi majanduskasvule ning konkurentsivõime säilimisele⁶².

Lisaks eelnimetatud arengutele seati uue Euroopa Liidu programmeerimisperioodi raames eesmärgiks parema õiguse strateegia väljatöötamine aastateks 2007-2013. Kokkuvõttes integreeriti parema õiguse arengukava aga üldise avaliku halduse arendamise strateegiaga⁶³. Tšehhi valitsus kinnitas strateegia 11. juulil 2007. aastal. Lisaks sisalduvad parema õiguse arendamisele suunatud tegevused 2006. aastal ametisse astunud valitsuse koalitsioonilepingus, millega on eesmärgiks seatud ÕMA ja halduskoormuse hindamise kohustuslikuks muutmine, õigusloomeprotsessi üldise läbipaistvuse parandamine ning ÕMA integreerimine õigusloome- ning teadmistepõhisesse otsustusprotsessi⁶⁴. Üldises plaanis on Tšehhi ÕMA süsteemi arendamisel lähtunud eelkõige Suurbritannia, Iirimaa ja Euroopa Komisjoni kogemustest ning OECD soovitustest⁶⁵.

Sarnaselt enamiku Euroopa Liidu riikidega on ka Tšehhis viimastel aastatel päevakorda kerkinud halduskoormuse hindamine. Tšehhi valitsus kinnitas 2005. aastal tegevuskava halduskoormuse hindamiseks ja vähendamiseks, rakendades Hollandis väljatöötatud standardkulumudelit⁶⁶. Tegevuskava täiendatakse iga-aastaselt ning üldiseks eesmärgiks on seatud vähendada ettevõtetele tekkivat halduskoormust 2010. aastaks 20%⁶⁷. Tšehhi on esimene 2004. aastal Euroopa Liiduga liitunud riikidest, kus sellised initsiatiivid on aset leidnud.

Saksamaal tutvustati ÕMA kontrollküsimustikku (nn *blue check-list*) esmakordselt 1984. aastal eesmärgiga tuvastada alternatiivseid valitsemisvõimalusi ja hinnata poliitika elluviimiseks valitud meetmete eesmärgipärasust⁶⁸. Aastani 2005. poliitiline toetus parema õiguse valdkonnale tervikuna pigem vähenes ning suhtumine ÕMA lähtus valdavalt õiguslikust vaatenurgast - tegevust seostati õigusloomeprotsessi vormiliste nõuete täitmisega⁶⁹. ÕMA pälvis poliitilisel tasandil uuesti suuremat tähelepanu 2005. aastal Angela Merkeli juhitud valitsuse ametisseastumisega⁷⁰.

⁶¹ National Lisbon Programme 2005-2008. National Reform Programme of the Czech Republic http://www.hospodarskastrategie.org/shr/docs/2005_09_06_SHR_final_eng.pdfhttp://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/cardiff_report_21694.html

⁶² Economic Growth Strategy of the Czech Republic http://www.hospodarskastrategie.org/shr/docs/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf

⁶³ Inglise keeles: „Smart Administration Strategy 2007-2013” Viidatud: Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

⁶⁴ Program Declaration of the Government <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20841>

⁶⁵ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

⁶⁶ Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Radaelli, Claudio M. 2004. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. European Journal of Political Research, No 43. Pp: 723-747.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Böllhoff, Dominik ja Beate Lohmann. 2006. Forward Look to the Upcoming German EU-Presidency. Directors Better Regulation. 11-12. mai, Helsinki.

Uue valitsuse koalitsioonilepingus (11.11.2005) seostatakse ÕMA eelkõige õigusloome lihtsustamise ning bürokraatia vähendamisega⁷¹. Lisaks kinnitas valitsus 2005. aasta lõpus bürokraatia vähendamisele ja parema õigusloome arendamisele suunatud programmi⁷². Kuigi programmi pealkirjast võiks eeldada, et paremat õigust käsitletakse laiabaasiliselt, keskendutakse Saksamaal sarnaselt Hollandile eelkõige *ex ante* ja *ex post* halduskoormuse hindamisele, vähendamisele ja õiguskeskkonna lihtsustamisele⁷³. Täpsemalt on programmi eesmärgiks ettevõtete, kodanike ja avaliku sektori halduskoormuse leevendamine ning kodanike seas soovivama suhtumise saavutamine valitsuse tegevuse suhtes⁷⁴. Programmi rakendamisest peaksid eriti võitma väike- ja keskmise suurusega ettevõtted ning paranema võimalused majanduskasvuks ja tööhõiveks⁷⁵. Võrdluses Suurbritanniaga on tasakaalustatud ÕMA pigem tagaplaanil ning üldisesse ÕMASse suhtutakse pigem kui formaalsesse nõudesse⁷⁶.

Õigusloome kvaliteedi indikaatorid õigusakti mõjude hindamise lähtepunktist

Järgneb ülevaade õigusaktidele seatud kvaliteedinõuetest, mille saavutamisele peaks ÕMA kaasa aitama. Samuti on vastavate kriteeriumide olemasolul kirjeldatud ÕMA kvaliteedile seatud indikaatoreid.

Suurbritannias omavad valitsust nõustava ühenduse *Better Regulation Task Force* (praegune *Better Regulation Commission*) poolt valitsusele esitatud parema õiguse printsiibid alates 2006. aastast õiguslikku jõudu, sisaldudes õigusaktis *Legislative and Regulatory Reform Act* (p. 2)⁷⁷. Hea õigusloome printsiibid ja nende tähendus on järgmised⁷⁸:

- 1) proportsionaalsus (*proportionality*): reguleerimine vastavalt probleemi või riski iseloomule;
- 2) vastutus (*accountability*): täidesaatva võimu esindajad peavad suutma oma otsuseid põhjendada ning nende tegevus on avatud avalikkusele;
- 3) järjepidevus (*consistency*): uus regulatsioon on kooskõlas varasemate õigusaktide ning teiste siseriiklike ja rahvusvaheliste regulatsioonide ja konventsioonidega; regulatsiooni rakendatakse järjepidevalt;
- 4) läbipaistvus (*transparency*): õigusaktid peavad olema avalikud, lihtsad ja kasutajasõbralikud. Poliitika eesmärgid, sh vajadus regulatsiooni järele, peab olema selgelt defineeritud ja kõigile huvigruppidele efektiivselt kommuniqueeritud;
- 5) eesmärgistatus (*targeting*): õigusakt peab olema suunatud konkreetse probleemi lahendamisele; probleem lahendatakse ning regulatsioon viiakse ellu nii, et sellega ei kaasneks tahtmatuid kõrvalmõjusid.

⁷¹ Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006.

⁷² Inglise keeles „Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Statistisches Bundesamt, 2006. The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law. 18. 10.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Radaelli, Claudio M. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy*, Vol 12, No 5. Pp: 924-943.

⁷⁷ Legislative and Regulatory Reform Act <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060051.htm>

⁷⁸ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

Kvaliteetne ÕMA peaks seega kaasa aitama sellele, et õigusaktiga kavandatud muudatused oleksid kooskõlas parema õigusloome üldiste printsiipidega.

Sisult ja mahult peaks ÕMA olema proportsionaalne õigusakti eesmärkide ja koormavusega - mida ulatuslikum on õigusakti mõju, seda põhjalikum peaks olema ka ÕMA (p. 113)⁷⁹. Suurbritannia ÕMA protsessile on iseloomulik ka avalikkus ja läbipaistvus: huvigruppidel ja avalikkusel on võimalik ÕMA osalist ÕMA (*Partial RIA*) kommenteerida⁸⁰. Lisaks peaks hea ÕMA andma vastused järgnevatele küsimustele: (1) miks on muudatus või uue õigusakti vastuvõtmine vajalik; (2) kuidas soovitud eesmärgini jõuda; (3) millised on alternatiivid; (4) milline on õigusakti jõustamine ja jõustatu monitoorimine ning (5) kas tulud õigustavad kulusid⁸¹.

Hollandis on Justiitsministeerium õigusloome kvaliteedi keskse vastutajana välja töötanud kuus parema õiguse indikaatorit⁸²:

- 1) seaduslikkus (*lawfulness*) : õigusakti kooskõla kõrgema tasandi õigusaktide, heade tavade ning rahvusvaheliste regulatsioonide ja konventsioonidega;
- 2) tõhusus ja tulemuslikkus (*effectiveness and efficiency*): õigusakti rakendamise kaudu on võimalik saavutada seadusandja poolt kavatsetud eesmärki ning õigusaktiga kaasnevate tulude ja kulude suhe ei ole seejuures liiga ebasoodne;
- 3) subsidiaarsus ja proportsionaalsus (*subsidiarity and proportionality*): valdkonna korraldamine tuleb võimalusel usaldada madalama tasandi reguleerijale või ühiskondlikule institutsioonile. Õigusaktiga kaasnevate tulude ja kulude osakaaludes tuleb saavutada mõistlik suhe;
- 4) hallatavus ja jõustatavus (*administrability and enforceability*): õigusakt peab olema tulemuslik ehk rakendamise käigus peab muutuma kodanike, ettevõtete, institutsioonide või riigi käitumine; vastasel juhul jääb õigusakt formaalsuseks;
- 5) koordineerimine (*coordination*): kui õigusaktide süsteem ei ole erineva tasandi aktide suhtes koordineeritud, tekivad ebakõlad ja vastuolud erinevate reguleerimistasemetel, õigusaktide rakendajate, kodanike ja kohtute tegevuses;
- 6) lihtsus, selgus ja juurdepääsetavus (*simplicity, clarity and accessibility*): õigusakti adressaadid peavad mõistma seadusandja eesmärgi; seetõttu tuleb kõrgendatud tähelepanu pöörata õigusnormide sõnastusele, struktuurile ja väljatöötamisele.

Nimetatud kriteeriumid mängivad olulist rolli nii õigusakti väljatöötamisel kui ka poliitikate ja õigusaktide tulemuslikkuse hindamisel.

Lisaks eeltoodule võiks ÕMA kvaliteediindikaatoritena välja tuua ka õigusloome raamdokumendis *Directives on Legislation* (edaspidi: hollandi õigusloome juhised) nimetatud printsiibid, mille kohaselt peaks õigusakt ÕMA tulemusena olema:

⁷⁹ Guide on Legislative Procedure. Cabinet Office, October 2004.

⁸⁰ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

⁸¹ Ahmed, Mostaque. 2007. Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office. Prague, 7. March.

⁸² OECD. 2004. Impact Assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforceability. RIA Workshop. 2 December, Istanbul.

- 1) kestev (*durable*) (õigusakti ei ole vaja sageli muuta, mis omakorda eeldab poliitika on enne regulatsiooni vastuvõtmist põhjalikult läbi analüüsitud);
- 2) otsene (*straightforward*);
- 3) selge (*clear*)⁸³ ja
- 4) rakendatav (*enforceability*) (§2.1 p. 11)⁸⁴.

Selguse kriteeriumit ei ole direktiivis defineeritud, kuid sisuliselt haakub antud printsiibiga säte, mille kohaselt õigusakt peab olema üheselt arusaadav ning ei sisalda konfliktseid tõlgendamisvõimalusi (§ 2.1 p. 12)⁸⁵. Rakendatavuse all peetakse silmas õigusakti eesmärgipärasust ja rakendatavust nii õigusakti rakendajate kui ka adressaatide seisukohalt (§ 2.1 p. 11)⁸⁶.

Kvaliteetne õigusakt toob kodanikele, ettevõtetele ja teistele institutsioonidele ning valitsusele kaasa minimaalselt kulusid (§ 2.1 p. 13-14)⁸⁷. Seejuures ei tohi õigusakti negatiivsed mõjud olla adressaatide suhtes ebaproportsionaalsed (§ 2.1 p. 16)⁸⁸. Hea ÕMA peaks sisaldama 2-3 võimaliku reguleerimisvõimaluse analüüsi, mille põhjal valitakse välja sobivaim lahendus, mis peab omakorda olema põhjendatud kulu-tulu printsiibist lähtuvalt (*cost-benefit principle*). ÕMA lõppdokument on seaduseelnõu seletuskirja lisana avalik dokument; samas ei avalikustata erinevalt Suurbritanniast ÕMA vaheraporteid ning viida nende osas läbi avalikku konsultatsiooni⁸⁹. Sarnaselt Suurbritanniale rakendatakse ka Hollandis ÕMAle proportsionaalsuse printsiipi, mille kohaselt on laiendatud süvaanalüüs vajalik eeskätt oluliste mõjude osas⁹⁰. Mõjude olulisus selgitatakse ÕMAle eelneva kiirkontrolli (*Quick Scan*) käigus, ent samal ajal lävendit olulisuse kriteeriumi puhul määratletud ei ole.

Tšehhis on ÕMA kvaliteediindikaatorid integreeritud vastvalminud ÕMA juhendisse. Indikaatorid on järgmised:

1. proportsionaalsus (*proportionality*),
2. vastutus (*responsibility*);
3. järjepidevus/kooskõla (*consistency*);
4. läbipaistvus (*transparency*) ja
5. eesmärgipärasus (*targeting*)⁹¹.

Nimetatud indikaatorid vastavad üks-üheselt Suurbritannias rakendatavatele parema õiguse kriteeriumidele.

Saksamaa õigusloome ning ÕMA kvaliteediindikaatorite kohta ei materjali ei leidunud.

⁸³ Directives on Legislation. Consecutive text of the directives, as amended by decisions of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 20 December 1995, Government Gazette (Stcrt) 251, 5 September 1996, 1996, Stcrt. 177, and 19 February 1998, Stcrt. 45.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

⁹⁰ Sanders, Klaas. 2003. Impact Assessment During the Legal Drafting Process in the Netherlands. Improving Legal Drafting in Serbia. Workshop organized by the European Commission and SCEPP. Belgrade, January 20-23.

⁹¹ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

Õigusaktide mõjude hindamise õiguslik raamistik

Käesolevas peatükis antakse ülevaade õigusaktidest ja teistest ametlikest dokumentidest, millega seatakse raamistik ÕMA toimimisele. Käsitletavate riikide puhul kirjeldatakse lühidalt kehtestatud nõudeid – sh ÕMA ulatus, kohustuslikkus jms.

Suurbritannias on ÕMA läbiviimise kohustus ja üldised nõuded kehtestatud valitsuse poolt kinnitatud õigusloome juhendiga *Guide on Legislative Procedures* (edaspidi: suurbritannia õigusloome juhend). Punkti 11.5 kohaselt tuleb ÕMA läbi viia iga poliitikaettepaneku puhul, mis mõjutab ettevõtteid, mittetulundussektorit ning eeldab õigusakti kehtestamist (seda ka juhul, kui ÕMA tulemusena otsustatakse õigusakti mitte kehtestada)⁹². Samuti tuleb ÕMA lisada valitsuse kirjavahetusele, kui õigusakti sisu osas on vaja kujundada kollektiivne seisukoht. Koos õigusakti eelnõu parlamendile saatmisega avalikustatakse lõplik ÕMA ka vastutava ministeeriumi koduleheküljel⁹³. Juhendiga on ette nähtud ka lõplikus ÕMAs sisalduvate punktide loetelu: ettepanekuga seotud kvantitatiivsed riskid; reguleerimise tasand, vajalikkus ja alternatiivid; mõjutatud majandussektorid; võrdsuse ja õigluse aspektid; tulude ja kulude analüüs osalises ÕMAs (*Partial RIA*) sisaldunud valikute kohta; tulude ülekandmise või ümberjagamise seotud mõjud; mõjutatud sektorid; õigusaktiga kaasnevad tahtmatud tagajärjed, kaudsed kulud ning nende leevendamise võimalused (p. 11.7)⁹⁴. Samuti sisaldub juhendis loetelu, milliseid mõjusid tuleb hinnata, kuidas poliitikat hinnata, kuidas läbi viia konsulteerimist jne (p. 11.8)⁹⁵.

ÕMA protsessi seisukohalt on oluline juhendis sisalduv ÕMA etappide jaotus (p. 11.4)⁹⁶:

- 1) esialgne ÕMA (*initial RIA*):** sisaldab jämedat ja esmast hinnangut tulude, kulude ja riskide kohta olemasolevate andmete põhjal.
- 2) Osaline ÕMA (*partial RIA*)** analüüsib detailsemad poliitikavalikuid ning täiustatud tulude ja kulude hinnanguid. Lisaks õigusaktidele tuleb osaline ÕMA läbi viia kõigi ettepanekute kohta, mis eeldavad valitsuse, valitsuskabineti komiteede või huvitatud ministrite kollektiivset nõusolekut (sh käitumiskoodeksid, tavad, juhendid ja poliitikad, mille muutumisega kaasnevad tulud ja kulud avalikule, era- või kolmandale sektorile). Osaline ÕMA peab läbima ka ametliku konsulteerimise.
- 3) Lõplik ÕMA (*full or final RIA*)** peegeldab konsultatsioonide tulemusi ja sisaldama veelgi põhjalikumat analüüsi.

Kui suurbritannia õigusloome juhend loob üldise raamistiku, siis spetsiifilised nõuded, mida ÕMA läbiviimisel tuleb arvesse võtta, sisalduvad Valitsuse poolt kinnitanud dokumendis *Impact Assessment Guidance* (edaspidi: suurbritannia ÕMA juhend). Juhendi esimene versioon töötati välja valitsuse juures tegutseva parema õiguse koordinaatori *Better Regulation Unit* poolt 1998. aastal ning sellest

⁹² Guide on Legislative Procedures. Cabinet Office, October 2004

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Guide on Legislative Procedures. Cabinet Office, October 2004

alates on dokumenti perioodiliselt uuendatud⁹⁷. Käesoleva versiooni (vastu võetud 2007. aasta kevadel ning jõustub alates novembrist 2007) kohaselt on ÕMA läbiviimine kohustuslik kõigi uute poliitikate ja õigusaktide ettepanekute puhul, millega kaasnevad kulud ettevõtetele või kolmandale sektorile (p. 4)⁹⁸. ÕMA on kohustuslik ka avalikku sektorit puudutavate ettepanekute korral, välja arvatud juhul, kui eeldatavad kulud jäävad alla 5 mln £⁹⁹. ÕMA läbiviimise kohustus kehtib õigustloovate aktide, aga ka tegevusjuhiste, praktikate ja juhendmaterjalide puhul nii käitumist reguleeriva, aruandluskohustusi seadva kui ka ümberjagamisega seonduvate ettepanekute korral (p. 4-6)¹⁰⁰ ning valitsuse heakskiitu eeldavate EL ettepanekute osas (p. 7)¹⁰¹. ÕMA ei ole vajalik, kui:

1) poliitikamuutused ei too endaga kaasa kulusid või kokkuvõetutele ettevõtetele, avalikule sektorile, kolmandale sektorile, sõltumatutele seadusandjatele või tarbijatele;

2) kui maksude või lõivude määrade muutumine on seotud kindla valemiga (p. 8)¹⁰².

Täpsemalt käsitletakse suurbritannia ÕMA juhendis sisalduvaid aspekte peatükis „Õigusaktide hindamise meetodilised juhendmaterjalid“

Hollandis kehtestas valitsus ÕMA kohustuse 1995. aastal hollandi õigusloome juhised¹⁰³. ÕMA on ette nähtud õigustloovate aktide, parlamendi liikmete ettepaneku, kohalike omavalitsuste koostatud regulatsioonide, teiste seadusandjate regulatsioonide ning EL direktiivide rakendusaktide puhul. Üksikaktide puhul ÕMA ei nõuta¹⁰⁴.

ÕMA nõuded on reguleeritud §2.1-s (*Use of Regulations*), mis koosneb omakorda kolmeteistkümnest punktist. Iga punkti juures sisaldub selgitus olulisimate printsiipide või nõuete tähenduse kohta. Muu hulgas on direktiiviga seatud järgmised nõuded: uusi õigusakte ei ole lubatud enne vastu võtta, kuni pole tuvastatud vajadust konkreetse regulatsiooni järele (§ 2.1 p. 6)¹⁰⁵ ning vastavat ettepanekut põhjalikult ja hoolikalt läbi analüüsitud¹⁰⁶. Hoolikuse all peetakse silmas uute regulatsioonidega kaasnevate kulude väljaselgitamist. Hollandi õigusloome juhiste kohaselt peab õigusaktide vastuvõtmisele eelnema asjakohaste faktide ja tingimuste analüüs, õigusakti eesmärgi tuvastamine ning iseregulatsiooni (*selfregulation*) asjakohasuse analüüs.

Juhul, kui valitsuse sekkumine on vajalik, tuleb analüüsida, kas eesmärk oleks saavutatav eksisteerivate instrumentide tõhusama kasutamise kaudu ning lõpuks võrrelda erinevaid lahendusvariante omavahel (§ 2.1 p. 7)¹⁰⁷. Punkt 9 kohaselt tuleb analüüsida valitsuse sekkumise

⁹⁷ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

⁹⁸ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Directives on Legislation. Consecutive text of the directives, as amended by decisions of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 20 December 1995, Government Gazette (Stcrt) 251, 5 September 1996, 1996, Stcrt. 177, and 19 February 1998, Stcrt. 45.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

vajalikkust, õigusaktiga kaasnevaid kõrvalmõjusid erinevate (nii positiivsed kui negatiivsed mõjud õigusakti eesmärgi saavutamisesest lähtuvalt) ning õigusakti rakendamise kulusid¹⁰⁸.

Tšehhis on ÕMA nõuded kehtestatud valitsuse resolutsiooniga¹⁰⁹ (edaspidi: tšehhi õigusloome kord), mis reguleerib tervet õigusloomeprotsessi¹¹⁰. Alates 2002. aastast on korda sageli täiendatud just ÕMA valdkonda puudutavate sätete osas. ÕMA läbiviimine juhendmaterjalide alusel on alates 2005. aastast kohustuslik¹¹¹. Samuti on korras välja toodud ÕMA valdkonnad.

Saksamaa ÕMA nõuded tulenevad föderaalvalitsuse poolt kinnitatud korrast¹¹² (edaspidi: saksamaa ühtsed protseduurireedid), mis lisaks ÕMAle reguleerib nimetatud kord föderaalministeeriumidele laienevaid horisontaalseid funktsioone - õigusloomeprotsessi, ministeeriumidevahelist ja –välist koostöö jms. Korras sisalduvad nõuded kehtivad kõigile föderaalministeeriumidele ning õigusloomeprotsessi reguleerivaid sätteid tuleb arvestada ka juhul, kui õigusakti rakendatakse liidumaade või kohalike omavalitsuste tasandil.

ÕMA läbiviimine on kõigile väljatöötavatele õigusaktidele kohustuslik alates 2000. aastast¹¹³. ÕMAGA peetakse silmas õigusakti peamisi mõjusid ning nende soovitud ja tahtmatuid kõrvalmõjusid (§44)¹¹⁴. Saksamaa ühtsed protseduurireedid sisaldab hinnatavaid mõjuvaldkondi, ÕMA läbiviimise ulatust, õigusakte, mille väljatöötamisel tuleb ÕMA rakendada (lisaks õigustloovate aktide eelnõudele ka parlamendiliikmete poolt esitatud eelnõud ning regioonidele ja liidumaadele kohalduvad õigusaktid) ning hinnatavate mõjude olemust (hinnata tuleb nii kavatsatud kui ka tahtmatuid mõjusid)¹¹⁵.

Organisatsioonilise korralduse osas on ministeeriumid kohustatud ÕMA käigus üksteisega koostööd tegema, pidades silmas hinnatavaid mõjuvaldkondi ning meetodilise ekspertiisi jaotumist valitsusasutustes. ÕMA tulemused lisatakse eelnõu seletuskirja (*explanatory letter*) ja õigusakti sissejuhatavasse lühikokkuvõttesse. Viimane on maksimaalselt lehekülje pikkune, kuid sisaldab lisaks ÕMA lühikokkuvõttele ka teisi alapunkte –seaduse eesmärgid, rakendamisviisid jne¹¹⁶.

Alates 2006. aasta lõpust sisaldub korras säte, mille kohaselt on ministeeriumid kohustatud hindama ettevõtetele, kodanikele ja avalikule haldusele tekkivat halduskoormust, rakendades selleks

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Inglise keeles Legislative Rules of the Government. Viidatud: Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

¹¹⁰ Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

¹¹¹ Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

¹¹² Inglise keeles: Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

¹¹³ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹¹⁴ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

¹¹⁵ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

¹¹⁶ *Ibid.*

standardkulumudelit¹¹⁷. Antud muudatus tõestab veelkord halduskoormuse temaatika olulisust hiljutiste parema õiguse reformide taustal. ÕMA nõuded ning juhendid on välja töötatud ka liidumaade tasandil¹¹⁸.

Hinnatavad mõjud

Järgnevalt keskendutakse nendele ÕMA valdkondadele, mille hindamist Suurbritannias, Hollandis, Tšehhis ja Saksamaal analüüsi käigus eeldatakse. Samuti käsitletakse põhjuseid, miks on rõhuasetused seatud just konkreetsetele aspektidele.

Suurbritannias nõutakse õigusakti väljatöötamisel või muutmisel kõigi kulude ja tulude hindamist, mis tekivad regulatsiooni jõustumisel võrreldes olukorraga, kus regulatsioon puudub või võetakse kasutusele minimaalsed meetmed (*do minimum* printsiip) (p. 27)¹¹⁹.

ÕMA puhul eristatakse laiemas plaanis kolme liiki mõjusid: majanduslikud, sotsiaalsed ja keskkonnamõjud. Laiemad valdkonnad jagunevad omakorda spetsiifilisemateks¹²⁰. Majandusvaldkonna mõjud hõlmavad endas konkurents-, väikeettevõtete, õigusabimõjusid. Keskkonnamõjude puhul hinnatakse mõju süsihappe- ja kasvuhoonegaaside tasemele ning sotsiaalsete mõjude puhul on vaatluse all tervise-, rassilisele ja soolisele võrdsusele, puuetega inimeste võrdsusele, inimõigustele ja maaeluarengule tekkivad mõjud.

ÕMA tulemusi tuleb analüüsida õigusakti adressaatide lõikes (nt ettevõtted, avalik sektor, mittetulundussektor) (p. 1)¹²¹. Kõigis mõjuvaldkondades analüüsi läbiviimine ei ole siiski alati vajalik, vaid ÕMA ulatus selgitatakse spetsiifiliste kontrollküsimumustike abil (p. 49)¹²², mille olemust selgitatakse peatükis „Õigusaktide mõjude hindamise vajalikkuse väljaselgitamine“.

ÕMA läbiviimise algusperioodil hinnati Suurbritannias vaid õigusakti rakendamisega kaasnevat kulusid, siis seoses ÕMA rolli muutumisega avarus ka hinnatavate mõjude loetelu. Integreeritud ja laiaulatuslik - tulusid kui kulusid, erinevat mõjuvaldkondi ning sihtgruppe (ettevõtted, mittetulundussektor) – hõlmav ÕMA süsteem on eksisteerinud alates 1998. aastast¹²³. Seega on tervikliku ja tasakaalustatud ÕMA eesmärgil on viimastel aastatel hinnatavate mõjude loetelu järjest täiendatud, olles muuhulgas kooskõlas valitsuse prioriteetidega.

Hollandi õigusloome juhiste järgi on ÕMA valdkondade seisukohalt olulised kolm punkti. Punkt 9 ja selle selgituse kohaselt tuleb analüüsida õigusaktiga kaasnevat tagajärgi sotsiaal- majanduslikule arengule (nt erasektori konkurentsivõime, turupaindlikkus, sise- ja välisturgude areng, tööhõive,

¹¹⁷ Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

¹¹⁸ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹¹⁹ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹²⁰ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹²¹ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹²² *Ibid.*

¹²³ American University in Bulgaria. 2004. Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best Practices in Europe. Proceedings from an International Seminar, 8-11. June, Bulgaria.

ettevõtte kasumlikkus, investeerimiskeskond ja palgastruktuur¹²⁴. Punkt 13 selgituse kohaselt tuleb minimaalseid kulusid tekitava lahenduse väljatöötamisel arvesse võtta ettevõtetele ja mittetulundussektori organisatsioonidele tekkivaid kulusid (otsesed rahalised kulud, otsusetegemisprotsessi ja ettevõtte juhtimist hõlmavad kulud jne) ning punkt 14 alusel on vajalik ka valitsusele tekkivate kulude analüüsimine (nt regulatsiooni rakendamisega kaasnevad kulud, õiguskaitse kulud jne)¹²⁵.

Praktilise lähenemise ehk Hollandi ÕMA juhendi kohaselt eristatakse mõjude hindamisel kolme kategooriat: ettevõtlus-, keskkonna- ja õigusakti rakendamise mõjud¹²⁶. Kuigi Hollandi ÕMA valdkondade loetelu on esmapilgul mitmekülgne, ei peeta hollandlaste lähenemist tasakaalustatuks. Kolme valdkonna mõjusid analüüsitakse üksteisest eraldiseisvana ning tulemusi ei esitata integreeritult. Sellist lähenemist on tõenäoliselt soodustanud asjaolu, et valdkondlikult on välja töötatud eraldiseisvad ÕMA juhendid¹²⁷. Teiseks domineerib Hollandis alates 2000. aasta algusest halduskoormuse hindamine, mille raames on välja töötatud toimiv institutsionaalne raamistik ning mille rakendamist soodustab erakordselt tugev poliitiline toetus¹²⁸.

Halduskoormuse hindamise ja vähendamise ulatus on Hollandis aastate jooksul laienenud: kui alguses seati eesmärgiks kehtestada ülempiir (25%) vaid ettevõtetele tekkivale koormusele, siis viimastel aastatel on hindama hakatud nii kodanike kui ka avaliku halduse halduskoormust¹²⁹.

Tšehhis on ÕMA käigus hinnatavate valdkondade loetelu seoses hiljutiste reformidega oluliselt täienenud. Kui 2002. aastani eeldati vaid finantsmõjude analüüsi, siis sealt edasi on hinnatavate mõjude loetelu täienenud: 2002. aastal lisandusid hinnatavate mõjude hulka riigieelarvele tekkivaid majandusmõjud ning alates 2005. aastast tuleb hinnata nii majandus-, keskkonna- kui ka sotsiaalseid mõjusid¹³⁰. Seejuures on majandusmõjude osas erilise tähelepanu all väikeettevõtetele tekkivad mõjud ning halduskoormus. Sarnaselt Suurbritanniaga tuleb kõiki mõjusid analüüsida sihtgruppide lõikes (ettevõtted, kodanikud, avalik sektor). Täpsem info hinnatavate mõjude kohta sisaldub peatselt inglise keelde tõlgitavas ÕMA juhendis.

Saksamaal sisaldub ÕMA raames hinnatavate mõjuvaldkondade loetelu saksamaa ühtsetes protseduurireeglites §44-s. Nimetatud korras nimetatakse eelarvelisi kulusid ja tulusid, tööstussektorile, väike- ja keskmisele ettevõtetele tekkivaid tulusid ja kulusid, mõjusid üldisele

¹²⁴ Directives on Legislation. Consecutive text of the directives, as amended by decisions of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 20 December 1995, Government Gazette (Stcrt) 251, 5 September 1996, 1996, Stcrt. 177, and 19 February 1998, Stcrt. 45.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

¹²⁷ Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.

http://64.233.183.104/search?q=cache:Sl21EoJvRgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+proposed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

¹²⁸ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

¹²⁹ Noticeably Less and Better. Process Evaluation Report on the Administrative Burden Reductions for Citizens. November 2006.

¹³⁰ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

hinnatasemele, ühikuhindadele ja tarbijatele. Kõigi nimetatud valdkondade puhul on kesksel kohal olulisuse kriteerium, mis tähendab, et ÕMA läbiviimine on vajalik vaid siis, kui õigusaktiga kaasnevad mõjud on eeldatavalt olulised (§44)¹³¹.

Alates 2006. aastast lisati korda nõue hinnata ÕMA osana ka ettevõtetele tekkivat halduskoormust¹³². Ülejäänud mõjuvaldkonnad korra põhiosas ei sisaldu, kuid lisas 5 on märgitud, et ülejäänud oluliste majandus-, sotsiaal-, hinnataseme-, õigusakti rakendamise ja keskkonnamõjude olemasolul tuleb ÕMA käigus neid analüüsida¹³³. Kokkuvõttes iseloomustab Saksamaa ÕMA valdkondi majandus- ja rahanduskesksus¹³⁴, mistõttu on riigi lähenemine sarnasem pigem Hollandile kui Suurbritanniale või Tšehhile.

Ex ante ja ex post õigusaktide mõjude hindamine

Antud peatükis analüüsitakse *ex ante* ja *ex post* ÕMA esitatavaid põhimõtteid, nõuete detailsust ning eristamist lähtuvalt sellest, kas tegemist on õigusakti väljatöötamise käigus toimuva või rakendumisjärgse analüüsiga.

Suurbritannias nähakse ÕMA „elava dokumendina“, mida tuleks korduvalt üle vaadata ja ajakohastada¹³⁵. Nii tuleks *ex ante* ÕMA täiendada siis, kui tulud ja kulud täpsustuvad või muutuvad poliitika elluviimise käigus; samuti tuleks pärast poliitika elluviimist mõjusid tagasiulatuvalt analüüsida (p. 11-12)¹³⁶. *Ex ante* ÕMA vormis¹³⁷ sisaldub lahter, kus näidatakse õigusakti *ex post* hindamise läbiviimise tähtaeg. Soovituslikult võiks *ex post* ÕMA toimuda kolm aastat pärast õigusakti rakendumist, kuid praktikas on tähtaja määramine lähtunud konkreetse õigusakti eesmärgist ja sisust¹³⁸. Seejuures peaks *ex post* hindamise lähtepunktiks peaks olema *ex ante* ÕMA. Teiseks peaks *ex post* hindamine looma aluse ning sisaldama edukriteeriume, mille taustal hinnatakse poliitika efektiivsust seatud eesmärkide saavutamisel.

Suurbritannia ÕMA käsiraamatus sisalduvad ka aspektid, mida *ex post* hindamine peaks sisaldama:

- 1) poliitika eesmärkide täitmine;
- 2) tegelikud mõjud (sh tulud ja kulud);
- 3) ettenägematute mõjude ilmnemine;
- 4) hinnang valitsuse sekkumise jätkumise vajalikkusele;
- 5) *ex post* läbiviimise põhjus (nt tuleneb seadusest või on otsustatud poliitilisel tasandil);

¹³¹ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

¹³² Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

¹³³ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

¹³⁴ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹³⁵ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹³⁶ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹³⁷ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

¹³⁸ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

- 6) kriteeriumid poliitika muutmiseks või asendamiseks olukorras, kus meetmed pole soovitud eesmärgi saavutanud;
- 7) soovituslikult võiks *ex post* ÕMA käsitleda lihtsustamise või dereguleerimise vajalikkust;
- 8) huvigruppide hinnangud poliitika elluviimise ning ettevatsemate tagajärgede ilmnemise kohta.

Suurbritannia riigikontrolli (*National Audit Office*) (edaspidi: suurbritannia riigikontroll) hinnangul on praktikas ülekaalus siiski *ex ante* analüüsid ning läbiviidud *ex post* ÕMA puhul on sageli vajaka jäänud süsteemsest lähenemisest. Samuti erineb ministriumide lõikes olulisel määral *ex post* analüüside kvaliteet¹³⁹. Lisaks on oluline märkida, et kui *ex ante* ÕMA läbiviimiseks on välja töötatud põhjalikud meetodilised juhendid, siis *ex post* puhul on senini piiratud vaid ülalootetud üldiste põhimõtetega¹⁴⁰.

Hollandis on ÕMA suunatud valdavalt *ex ante* analüüsile ning õigusloome juhised *ex post* hindamist ei reguleeri. Puudub *ex post* ÕMA läbiviimiseks terviklik juhiste pakett¹⁴¹, ÕMA koordineeriva organi¹⁴² (edaspidi: hollandi ÕMA koordinaator) poolt koostatud ÕMA juhend on suunatud *ex ante* hindamisele. Erandina võib välja tuua rakendatavusmõtude hindamise raames kasutatava analüüsimeetodi „Üksteist muutajat“, mille juhendis on märgitud, et meetod on kasutatav nii õigusakti väljatöötamisel kui ka hilisemal *ex post* hindamisel¹⁴³. *Ex post* ÕMA on küll mõnel juhul läbi viidud, kuid selle rakendamine on olnud süsteemitu ning sõltunud konkreetsest juhtumist.

Ex post ÕMA puhul võib siiski erandina välja tuua halduskoormuse hindamise. Antud valdkonnas toimib nii *ex ante* kui ka teatud perioodi järel *ex post* analüüs. Mõlemal juhul kasutatakse kvantitatiivset standardkulumudelit ning *ex post* hindamine tähendab sisuliselt halduskoormuse *ex ante* analüüsiga samadel alustel toimuvat kordusuuringut¹⁴⁴.

Tšehhi ÕMA juhend lähtub üldiselt *ex ante* ÕMAle seatud nõuetest. *Ex post* ÕMA läbiviimine on küll ÕMA juhendi järgi kohustuslik, kuid senini ei ole täpsemaid meetodilisi juhiseid selles osas loodud¹⁴⁵. ÕMA juhendis piirub *ex post* ÕMA käsitlemine Suurbritanniaga sisuliselt sarnaste üldiste kriteeriumidega, millele *ex post* ÕMA peab vastused andma:

- 1) kas probleem, mille lahendamiseks õigusakt rakendati, on veel eksisteeriv;
- 2) kas rakendatud õigusakt täidab seatud eesmärgi;
- 3) kas eeldatavad mõjud on ka tegelikkuses ilmnunud ning kas on esinenud uusi mõjusid või probleeme, mida ei suudetud *ex ante* ÕMA käigus ette näha;
- 4) kas probleemiga tegelemiseks on olemas jätkuv vajadus; kas probleemiga on tegeletud sobival viisil;

¹³⁹ National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁴² Inglise keeles Proposed Legislation Desk. Viidatud: Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Legislation. Explanatory Notes. Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals.

¹⁴³ Inglise keeles: Table of Eleven. Viidatud: Justiitsministeerium. 2004. „Üksteist muutajat“ Küsimustik, mis aitab ette valmistada kuuletumiskindlat poliitikat.

¹⁴⁴ OECD. 2007. Cutting Red Tape: National Strategies. Policy Brief. OECD Observer. January.

¹⁴⁵ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

5) kas senise kogemuse põhjal on võimalik välja tuua uusi võimalusi probleemiga tegelemiseks¹⁴⁶.

Saksamaa ühtsed protseduurireeglid on suunatud eeskätt *ex ante* ÕMAle (§44). Samas ilmneb korra lisast, et õigusakti seletuskirjas tuleb muu hulgas välja tuua aeg, millal kontrollitakse kavandatud mõjude ilmnemist, kulude proportsionaalsust tulemuste suhtes ning tekkinud kõrvalmõjusid¹⁴⁷. Kuigi Saksamaa ühtsed protseduurireeglid *ex post* ÕMA nõudeid ei täpsusta, sisalduvad juhised siseministeeriumi poolt väljatöötatud ÕMA juhendi eraldi alapeatükis (ptk 3.3)¹⁴⁸.

Õigusaktide mõjude hindamise vajalikkuse väljaselgitamine

Kuna ÕMA läbiviimine on ressursinõudlik, siis ei ole kõikehõlmava analüüsi läbiviimine alati vajalik või põhjendatud. Sellest tulenevalt on mitmetes riikides välja töötatud ÕMA vajaduse ja läbiviimise ulatuse väljaselgitamiseks suunatud kontrollküsimustikud.

Suurbritannias peab õigusakti väljatöötamise eest vastutav ministeerium enne ÕMA läbiviimist välja selgitama, missugused mõjud õigusaktiga kaasnevad ning kas nende hindamine on vajalik¹⁴⁹. Valitsuse eestvedamisel on välja töötatud spetsiifilised kontrollküsimustikud majandus-, keskkonna ja sotsiaalsete mõjude olemasolu ja ulatuse tuvastamiseks (p. 48-49)¹⁵⁰. Antud küsimustike täitmisel julgustatakse ametnikke vajadusel konsulteerima valdkonda koordineeriva ministeeriumiga.

Suurbritannia ÕMA käsiraamatus¹⁵¹ sisalduvad eraldi juhendid ja kontrollküsimustikud järgmiste majandusmõjude kohta:

- konkurentsimeetmete hindamine (*Competition Impact Assessment*),
- väikeettevõtete mõjude test (*Small Firms Impact Test*),
- õigusabi mõjude test (*Legal Aid Impact Test*) ning
- täiendavate majandusmõjude väljaselgitamisele suunatud küsimused
 - 1) kas ettepanek toob valitsusele kaasa laekumisi või sääste;
 - 2) kas ettepanek mõjutab teenuste ja kaupade kulusid, kvaliteeti ja kättesaadavust;
 - 3) kas ettepanek mõjutab avalikku sektorit, mittetulundussektorit, tarbijaid;
 - 4) kas ettepanek eeldab uute tehnoloogiate kasutuselevõtmist;
 - 5) kas ettepanek toob kaasa muutusi investeerimiskäitumises nii Suurbritannias kui välismaal tegutsevate Suurbritannia ettevõtete ja tööstusharude seisukohalt).

Keskkonnamõjude osas on spetsiifilised testid välja töötatud süsihappe ja kasvuhoonegaaside hindamise ning üksikud küsimused teiste keskkonnamõjude kohta (mõju õhukvaliteedile, veereostusele, kliimamuutuste suhtes, elusloodusele ja –keskkonnale, üleujutusriskile jne).

¹⁴⁶ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

¹⁴⁷ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf Joint Rules of Procedure of the Federal Id 23338 en.pdf

¹⁴⁸ Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*.

¹⁴⁹ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁵⁰ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹⁵¹ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

Sotsiaalsete mõjude hindamise juhendid ja kontrollküsimustikud keskenduvad tervisemõjudele, rassilisele, soolisele võrdsusele ja puuetega inimeste võrdsusele, inimõigustele, maaelu arengule ning täiendavatele sotsiaalsetele mõjudele (mõjud lastele ja noortele, vanuritele, erineva sissetulekuga inimestele, erinevatele Suurbritannia regioonidele jne).

Neljanda mõjude hindamise valdkonnana, mida küll ÕMA juhendis ei käsitleta, on hiljuti välja töötatud jätakuutliku arengu kontrollküsimustik¹⁵².

Juhul, kui mõne eelnimetatud kontrollküsimustiku täitmise tulemusena ilmneb, et õigusaktiga ei kaasne olulist mõju, siis ei ole põhjaliku analüüsi läbiviimine vajalik¹⁵³. Valdkonduku ÕMA mitteläbiviimise kriteeriumiks on üldjuhul eitavate vastuste osakaal kõigist vastustest. Samas tuleb aga ka teatud valdkonna analüüsimisest loobumisel lisada ÕMAsse lühike selgitus ÕMA läbiviimise mittevajalikkuse kohta¹⁵⁴. Huvigruppidele ja teistele ministriumidele avaneb võimalus ÕMA eelhindamise vaidlustamiseks ning täiendava analüüsi nõudmiseks osalise ÕMA (*Partial RIA*) avaliku konsultatsiooni käigus.

Hollandis on ÕMA ulatuse ja vajaduse väljaselgitamist nimetatud kiirkontrolliks (*Quick Scan*), mis toimub hollandi ÕMA koordinaatori poolt väljatöötatud vormi ja vastava juhendi alusel¹⁵⁵. Kiirkontrolli käigus peab õigusakti väljatöötamist kavandav ministrium kirjeldama järgmisi aspekte: ettepaneku pealkiri, kontaktisik, poliitikavaldkond ja eesmärk, ettepaneku kirjeldus, ettepaneku valikkuse põhjendamine (kriteeriumid: efektiivsus, tõhusus, proportsionaalsus, subsidiaarsus), eeldatavate mõjude ulatus ning hinnang selle kohta, milliste mõjude põhjalik analüüs on vajalik¹⁵⁶. Seega ei tugine Hollandis ÕMA vajalikkuse ja ulatuse väljaselgitamine konkretiseeritud valdkondlikele kontrollküsimustikele, nagu näiteks Suurbritannias. Otsus ÕMA läbiviimiseks põhineb eeskätt õigusakti eesmärgi ja sisuliste aspektide analüüsil ning on oluliselt hinnangulisem kui Suurbritannias.

Kiirkontrolli viib läbi õigusakti väljatöötamise eest vastutav ministrium ning esitab tulemused hollandi ÕMA koordinaatorile, mis annab kirjalikult lõpliku hinnangu ÕMA läbiviimise vajalikkuse ja ulatuse kohta¹⁵⁷. Organ kinnitab ühtlasi, kas õigusakti väljatöötamine ning selle raames kavandatavad meetmed on üldse tarvilikud. Praktikas on aga üsna tihti esinenud olukordi, kus ministriumid on kiirkontrolli etapi vahele jätnud. Sellistel juhtudel ei ole Hollandi ÕMA koordinaator spetsiaalseid meetmeid kasutusele võtnud, mis on omakorda tinginud olukorra, kus hilisemas etapis on Hollandi ÕMA koordinaatoril väga keeruline sisulise ÕMA muutmisesse või kommenteerimisse sekkuda¹⁵⁸.

Kiirkontrolli ei ole vaja läbi viia juhul, kui:

¹⁵² Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁵⁵ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

- 1) õigusaktiga soovitud eesmärgi saavutamiseks puuduvad alternatiivsed instrumendid;
- 2) õigusaktiga ei kaasne olulisi mõjusid ettevõtluskeskkonnale, keskkonnale, rakendatavusele/jõustatavusele ja tuludele-kuludele;
- 3) õigusakti väljatöötamine on kohustuslik lähtuvalt Euroopa Liidu õigustikust¹⁵⁹.

Tšehhis ei ole senini ÕMA vajaduse väljaselgitamiseks suunatud kontrollküsimumustikke välja arendatud, kuigi formaalne kokkulepe tegevuseks on saavutatud¹⁶⁰. Tõenäoliselt arendatakse kontrollküsimumustikud välja ja integreeritakse ÕMA protsessiga lähitulevikus. Kuna Tšehhis viiakse sarnaselt Suurbritanniale läbi ÕMA avalik konsultatsioon, siis saavad teised ministriumid ning huvigrupid seeläbi ÕMA ulatusele omapoolse hinnangu anda¹⁶¹.

Saksamaa ÕMA kontrollküsimumustiku olemasolule on viidatud Formezi poolt läbi viidud uuringus¹⁶²; paraku täiendavaid ingliskeelseid allikaid kontrollküsimumustiku kohta ei õnnestunud uuringu käigus leida. Kuna kogu ÕMA protsess on aga kirjeldatud föderaalvalitsuse poolt välja antud ÕMA juhendis (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) (edaspidi: saksamaa ÕMA juhend)¹⁶³ ning selle käsiraamatus, siis peaks informatsioon võimalike kontrollküsimumustike olemasolu kohta sisalduma nimetatud dokumentides.

Õigusaktide mõjude hindamise meetodika

Järgnevalt antakse ülevaade analüüsivates riikides enimkasutatavatest ja nõutavatest ÕMA meetodikatest. Seejuures antakse hinnang ka sellele, kas lähenemine on pigem kvalitatiivne või kvantitatiivne.

Suurbritannias on eelistatud kvantitatiivne (eriti rahalises väärtuses) analüüs, mille kaudu on võimalik erinevaid poliitilisi valikuid omavahel võrrelda. Rahaliselt esitatud kulud ning tulud tuleks välja tuua kõigi õigusakti sihtgruppide lõikes (sh ka ministriumid ja kohtusüsteem) (p. 28-29)¹⁶⁴. Juhul kui rahalises väärtuses ei ole mõjusid sobilik või võimalik välja tuua, tuleks tulemused esitada muul viisil kvantitatiivses väärtuses. Kvalitatiivne analüüs on selgelt vähem eelistatud, kuid siiski lubatud juhul, kui kvantitatiivne analüüs pole võimalik või sobilik¹⁶⁵.

Keskset ja kohustuslikku ÕMA meetodikat juhendiga ette ei ole nähtud, ehkki eelistatult on kvantitatiivse (*full-quantification*) ÕMA peamiseks meetodiks tulu-kulu analüüs (p. 34)¹⁶⁶. Lähtuvalt ÕMA proportsionaalsuse printsiibist otsustatakse aga tulu-kulu mudeli rakendamise ulatus iga

¹⁵⁹ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals (http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdae1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf)

¹⁶⁰ Autori kirjavahetus Aleš Pečkaga

¹⁶¹ Pečka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

¹⁶² Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁶³ Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*.

¹⁶⁴ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹⁶⁵ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁶⁶ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

õigusakti puhul eraldi¹⁶⁷. Tulu-kulu analüüsi eelistatakse seetõttu, et meetod pakub parimad võimalused tulude ja kulude omavaheliseks võrdlemiseks ning võimaldab seeläbi selgitada, kas õigusaktiga kaasnevad tulud on tasakaalus või ületavad aktiga seonduvaid kulusid (p. 34)¹⁶⁸. Vastasel juhul ei ole õigusakti üldjuhul võimalik vastu võtta. Samuti võimaldab meetod hästi võrrelda reguleerimise alternatiive.

Spetsiifilised juhised, kuidas tulu-kuluanalüüsiks vajalike komponentide rahalist väärtust arvutada ning mõjude hindamise vormis väljendada, sisalduvad Suurbritannia ÕMA juhendis, käsiraamatus ning valdkondlikes ÕMA juhendmaterjalides. Peale tulu-kuluanalüüsi rakendatakse ka teisi meetodikaid (nt kuluefektiivsus- ja riskianalüüs).

Kokkuvõttes on meetodika valikul määrav konkreetne juhtum ning üldised piirangud (aeg, raha, andmete kättesaadavus)¹⁶⁹. Üldiselt peaks aga ÕMA käigus selguma õigusakti rakendamise puhastulu (*Net Benefit*)¹⁷⁰. Lisaks võib ÕMA valdkondadest eraldi välja tuua ettevõtete halduskoormuse hindamise, mille puhul rakendatakse Hollandis väljatöötatud standardkulumudelit nendele õigusaktidele, millega kaasnevad aruandlus- ja teised infokohustused (*information obligation*) ettevõtetele.

Hollandis rakendatakse ÕMA läbiviimisel nelja meetodikat¹⁷¹:

- ettevõtlusmõjude hindamine (*business impact assessment*),
- keskkonnamõjude hindamine (*environmental impact assessment*),
- õigusakti rakendatavuse ja jõustatavuse mõjude hindamine,
- tulu-kuluanalüüs.

Seejuures osade meetodikate puhul võib välja tuua ka alametodikad.

Ettevõtlusmõjude analüüs sisaldab täpsemalt järgmisi aspekte:

- 1) millise valdkonna ja millist tüüpi ettevõtte on regulatsioonist mõjutatud;
- 2) kui suur on regulatsiooni täitvate ettevõtete sihtgrupp;
- 3) milles seisnevad regulatsiooniga kaasnevate tulude ja kulude olemus (sh halduskoormus);
- 4) milline on kulude kulude-tulude summaarne mõju ettevõtluskeskkonnale;
- 5) milline on vastava valdkonna regulatsioon teistes riikides;
- 6) kas regulatsioon toob kaasa ülereguleerimise võrreldes Euroopa Liidu normidega (*goldplating*);
- 7) milline on regulatsiooni mõju turumehhanismidele;
- 8) millised sotsiaal-majanduslikud mõjud regulatsiooniga kaasnevad.

Keskkonnamõjude analüüs annab vastuse järgmistele küsimustele: milline on regulatsiooni mõju:

- 1) energiakasutusele ja mobiilsusele,

¹⁶⁷ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁶⁸ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

¹⁶⁹ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁷⁰ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁷¹ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

- 2) tarbimisele ja toormaterjalide turgude juhtimisele,
- 3) heitgaaside tasemele õhus, pinnases ja pinnavees;
- 4) füüsilise ruumi kasutamisele.

Rakendatavuse ja jõustatavuse mõjude hindamisel analüüsitakse järgmisi aspekte:

- 1) mõjude ulatus regulatsiooni sihtgruppide lõikes;
- 2) regulatsiooni rakendajatele tekkivad mõjud (siinkohal tuleks kasutada juhist "Üksteist muutujat");
- 3) regulatsiooni rakendajate tuvastamine ja regulatsioonide rakendatavus;
- 4) kohtusüsteemile tekkiv koormus.

Rakendatavuse ja jõustatavuse mõjude hindamise juures tasub märkida ka 1990-ndate aastate keskpaigas justiitsministeeriumi eestvedamisel välja töötatud analüüsimeetodit „Üksteist muutujat“. Metoodika koosneb üheteistkümnest alaosast, mille võib omakorda jaotada kolme laiemasse kategooriasse:

- 1) õigusakti järgimise dimensioon lähtub eelkõige õigusakti adressaatidest (määruse tundmine, normi täitmise tulud-kulud, vastuvõetavus, normitruudus);
- 2) kontrollidimensioon põhineb seaduse rakendajate poolsetel tegevusel (kodanikualgatuslik kontroll, teavitamisvõimalus, kontrollivõimalus, tuvastamistõenäosus) ning
- 3) karistamisdimensioon hõlmab seaduserikkumisega kaasnevaid tagajärgi (valikulisus, karistused, karistusmäär)¹⁷².

Kokkuvõttes on aga oluline rõhutada, et ettevõtlus-, keskkonna- ja rakendatavusmõjude metoodikate järgimine on Hollandi õigusloomepraktikas osutunud väga paindlikuks ja mittesüsteemseks. Samuti rakendatakse väga harva tulu-kulu analüüsi, mida eeldatakse vaid ühiskonnale ulatuslikke kulusid kaasa toovate õigusaktide puhul¹⁷³. Reaalselt toimib ÕMA juhtumipõhiselt, arvestades olemasolevaid ressursse ja õigusakti eeldatavate mõjude ulatust. Erinevalt Suurbritanniast ei ole ka riskianalüüs ÕMA integreeritud osa¹⁷⁴.

Hollandis läbi viidud ÕMA metoodikate rakendatavuse analüüsimisel ilmnis hiljuti asjaolu, et poliitilises otsustusprotsessis praktiliselt ei arvestata keskkonnamõjude hinnanguid¹⁷⁵. Üheks põhjuseks on asjaolu, et keskkonnamõjude hindamine viiakse üldjuhul läbi alles siis, kui õigusakt on valmimise lõppjärgus. Ettevõtlusmõjude hindamise metoodikat pidasid aga ametnikud liiga keeruliseks ning aeganõudvaks, mis omakorda on halvendanud analüüsi kvaliteeti¹⁷⁶.

ÕMA juhendi kohaselt peaks ÕMA olema kvantitatiivne ning eelistatult sisaldama tulemusi rahalises väärtuses¹⁷⁷. Üldjuhul tuleks kvantitatiivselt väljendada ka õigusaktiga soovitud eesmärgid, sest

¹⁷² OECD RIA Workshop. 2004. Impact Assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforceability. 2 December, Istanbul.

¹⁷³ Justiitsministeerium. 2004. „Üksteist muutujat“ Küsimustik, mis aitab ette valmistada kuuletumiskindlat poliitikat.

¹⁷⁴ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁷⁵ Sanders, Klaas. 2003. Impact Assessment During the Legal Drafting Process in the Netherlands. Improving Legal Drafting in Serbia. Workshop organized by the European Commission and SCEPP. Belgrade, January 20-23.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

seeläbi on võimalik eesmärgi saavutamist ning õigusakti rakendatavust hinnata (§ 2.1 p. 7)¹⁷⁸. Ettevõtlus- ja keskkonnamõtjude puhul on kvantitatiivse analüüsi vajalikkust eriti tugevalt rõhutatud, vältimaks tulemuste mitmetiõlgendatavust¹⁷⁹. Samas mõõndakse juba ÕMA juhendis, et kvantitatiivse analüüsi reaalne osakaal sõltub tegelikult andmete kättesaadavusest, ning praktikas on kvantitatiivse analüüsi osakaal suhteliselt vähene. Hertin, Jacob ja Volkery tõestasid ÕMA dokumentide analüüsi käigus, et ÕMA valdkondlikud kontrollküsimustikud eeldavad etteantud kriteeriumide lihtsakoelist kirjeldamist ja soodustavad seeläbi kvalitatiivset analüüsi¹⁸⁰. Vaatamata sellele, et tulu-kuluanalüüs on Hollandi ÕMA juhendis klassifitseeritud eraldi meetodina, on meetodi kasutatavus sarnaselt teistele kvantitatiivsete meetodikatele Hollandi puhul pigem erand kui reegel¹⁸¹.

Üldiste suundumuste taustal võib ettevõtlusmõtjude alaosana välja tuua standardkulumudelil¹⁸² põhineva halduskoormuse hindamise, mille kasutusala on hiljuti laienenud ka kodanike- ja avaliku halduse koormuse hindamisele. Tegemist on kvantitatiivse meetodiga, mis töötati Hollandis välja 1990-ndate aastate lõpus. Meetodika rakendamine on kohustuslik kõigi ettevõtetele aruandlus- või informatsiooniedastamiskulusid tekitavate õigusaktide puhul¹⁸³. Võib eeldada, et meetodika erakordse populaarsuse üheks põhjuseks on tugev institutsionaalne raamistik, poliitiline toetus ning meetodi rakendamine eraldiseisvalt ülejäänud ÕMA süsteemi organisatsioonilisest korraldusest.

Tšehhis põhineb ÕMA analüütilistel meetoditel, mis võimaldavad süsteemselt hinnata nii uute kui ka kehtivate õigusaktide positiivseid ja negatiivseid mõjusid¹⁸⁴. Tšehhi valitsus kinnitas 2007. aasta augustis üldise ÕMA meetodika (Valitsuse otsus 877/2007) ning vastavalt tšehhi õigusloome korrale on meetodika järgimine õigustloovate aktide osas alates 2007. aasta novembrist kohustuslik. Üldjuhul eeldatakse ÕMA käigus tulu-kulu analüüsi läbiviimist; samuti on eraldi välja töötatud avaliku halduse kulude hindamiseks. Juhised ja näpunäited meetodikate rakendamiseks sisalduvad ÕMA juhendis¹⁸⁵.

ÕMA juhendis käsitletakse ka kvalitatiivse-kvantitatiivse analüüsi läbiviimise põhimõtteid, eristades väiksemamahulist ja suuremahulist ÕMA¹⁸⁶. Väiksemahuline ÕMA põhineb pigem kvalitatiivsetel meetoditel ning suuremahuline ÕMA pigem kvantitatiivsetel meetoditel. Viimast rakendatakse harvem ja selle läbiviimine sõltub ettemääratud lävendist ning õigusakti prioriteetsusest valitsuse tegevuskavas. Nii tuleb kvantitatiivne suuremahuline ÕMA läbi viia juhul, kui ühele õigusakti sihtgrupile

¹⁷⁸ Directives on Legislation. Consecutive text of the directives, as amended by decisions of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 20 December 1995, Government Gazette (Stcrt) 251, 5 September 1996, 1996, Stcrt. 177, and 19 February 1998, Stcrt. 45.

¹⁷⁹ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

¹⁸⁰ Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.

http://64.233.183.104/search?q=cache:Sl21EoJvMgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+proposed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

¹⁸¹ Radaelli, Claudio M. 2004. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. European Journal of Political Research, No 43. Pp: 723-747.

¹⁸² Inglise keeles: Standard Cost Model. Viidatud: Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time To See Results. EU Monitoring 47. Reports on European Integration. August 30.

¹⁸³ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

¹⁸⁴ Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

¹⁸⁵ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

¹⁸⁶ Inglise keeles vastavalt minor RIA ja major RIA. Viidatud: Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

kaasnevad mõjud on suurusjärgus 30 mln CZK aastas ning kumulatiivsed mõjud (ühekordsed ja korduvad) on üle 140 mln CZK. Lisaks eeltoodud lävenditele on suuremahulisele ÕMAle ette nähtud ka kvalitatiivsed kriteeriumid :

- 1) ühiskonnagruppidele ja nende kaasatusele tekkivate ebasoodsate tingimuste ilmnemine;
- 2) konkurentsimeetmete olemasolu;
- 3) turusüsteemi ja –tingimusi olulisel ulatusel muutvate mõjude olemasolu¹⁸⁷.

Sarnaselt Suurbritanniale ja Hollandile hinnatakse ka Tšehhis alates 2005. aastast laialdaselt halduskoormust. Metoodikana rakendatakse samuti standardkulumudelit, mille kasutamine on kohustuslik kõigile ettevõtetele administratiivseid kohustusi sisaldavate õigusaktide puhul¹⁸⁸.

Saksamaa on ühtsete protseduurireeglitega kehtestatud halduskoormuse hindamise metoodikana standardkulumudel (§44)¹⁸⁹. Kuna ülejäänud spetsiifilisi ÕMA metoodikaid föderaalvalitsuse kord ei sisalda, siis tõestab antud asjaolu veelkord halduskoormuse valdkonna prioriteetsust Saksamaal.

Praktikas on ÕMA (va halduskoormus) enamiku mõjuvaldkondade osas kvalitatiivne¹⁹⁰. Vähesel kvantitatiivse analüüsi osatähtsuse põhjuseks peetakse süsteemse ÕMA meetodite koolituse puudumist ning ÕMA süsteemi nõrka kesket koordineerimist¹⁹¹. Olemasolevad kvantitatiivsed analüüsid on aga keskendunud vaid kuludele ning tulude pool on oluliselt vähem tähelepanu pälvinud¹⁹². Taolisele suundumusele on kaasa aidanud ÕMA juhendis sisalduvad juhised, mis on ette nähtud just kulude analüüsi teostamiseks. Enimkasutatavad ÕMA tehnikad on kuluefektiivsusanalüüs, lihtsad valdkondlikud kontrollküsimustikud ja kulude analüüs¹⁹³.

Õigusaktide hindamise metoodilised juhendmaterjalid

Kui eelmises peatükis käsitleti uurimuse aluseks olevates riikides kasutatavaid metoodikaid, siis järgnevalt antakse ülevaade antud metoodika ning üldiste ÕMA põhimõtete rakendamiseks väljatöötatud juhendmaterjalidest.

Suurbritanniat iseloomustab väga põhjalik ÕMA juhendite pakett. Alates 2007. aastast kehtib raamdokumendina suurbritannia ÕMA juhend ja selle käsiraamat (*Impact Assessment Toolkit*) (edaspidi: suurbritannia ÕMA käsiraamat). Sisuliselt on tegemist 1998. aastal suurbritannia ÕMA koordinaatori (*Better Regulation Unit*) poolt koostatud ÕMA juhendi täiustatud versiooniga¹⁹⁴. Suurbritannia ÕMA juhend kirjeldab läbi 52 punkti detailselt ÕMA olemust ja läbiviimisele seatud

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

¹⁸⁹ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

¹⁹⁰ Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁹¹ Radaelli, Claudio M. 2004. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. European Journal of Political Research, No 43. Pp: 723-747.

¹⁹² Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

nõudeid. Täpsemalt koosneb juhend kolmeteistkümnest alaosast, milles leiab käsitlemist ÕMA olemus, läbiviimise aeg, sagedus, dokumendid, mille puhul on ÕMA vajalik, ÕMA valitsusele esitamise nõuded, spetsiifilised mõjude hindamise testid, viited täiendavate juhiste saamiseks jne. Suurbritannia ÕMA käsiraamat on veelgi detailsem, täiendades ÕMA juhendit ja andes praktilisi näpunäiteid valitsuse poolt kehtestatud ÕMA vormi (*Impact Assessment Template*) ja lisadokumentide täitmiseks.

Lisaks on *Treasury* 2003. aastal koostanud ÕMA sisulist analüüsi (kalkulatsioonid jms) toetava juhendmaterjali (*Green Book „Appraisal and Evaluation in Central Government“*)¹⁹⁵. Halduskoormuse hindamise valdkonnas avaldas suurbritannia ÕMA koordinaator 2005. aastal Suurbritanniale kohandatud standardkulumudeli käsiraamatu „*Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*“¹⁹⁶. Lisaks on valdkondlike mõjude hindamist koordineerivad ministriumid välja töötanud juhendmaterjalid nii spetsiifiliste ÕMA kontrollküsimustike täitmiseks kui ka hilisemate analüüside läbiviimiseks¹⁹⁷.

Hollandis koostas ÕMA koordinaator 2002. aastal ÕMA juhendi, mis sisaldab üldist ülevaadet ÕMA protsessist, juhiseid kiirkontrolli läbiviimiseks ning näpunäiteid valdkondliku ÕMA teostamiseks¹⁹⁸ (edaspidi: hollandi ÕMA juhend). Nii ettevõtlus-, keskkonna- kui ka rakendatavusmõjude alaosas käsitletakse vastavate mõjude olemust ja hindamise vajalikkust. Samuti on iga mõjuvaldkonna puhul eraldi vastatud küsimustele, millal, kes ja kuidas võiks ÕMA läbi viia, milliseid allikaid/andmeid ÕMA läbiviimisel kasutada ning kuhu pöörduda täiendavate juhiste saamiseks. Kolm valdkondlikku juhendit on sarnase ülesehitusega ning kergelt jälgitavad. Hollandis oli ÕMA juhendi väljatöötamise peamiseks ajendiks analüüsi formaadi ühtlustamine. Metoodiline juhendmaterjal ei sisalda tulu-kuluanalüüsi rakendamise põhimõtteid põhjusel, et antud metoodikat kasutatakse harva ning selle rakendamine eeldab spetsiifilisi tehnilisi oskusi¹⁹⁹. Lisaks on oluline märkida, et võrreldes suurbritannia ÕMA juhendi ja selle käsiraamatuga, on hollandi ÕMA juhend märkimisväärselt lühem ning sisult üldisem.

Eraldiseisvana üldisest ÕMA juhendist on Hollandi rahandusministeerium 2003. aastal koostanud eraldiseisva metoodilise käsiraamatu halduskoormuse hindamiseks („*Meten is Weten. Handleidig voor het definieren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*“)²⁰⁰.

Tšehhis arendati ÕMA välja kahes etapis ning sellega seoses koostati 2005. aastal ÕMA juhendi testversioon. Seejärel toimus pooleteist aasta jooksul ÕMA juhendi testimine ning täiustamine. Kehtiva ÕMA juhendi, mis põhineb Suurbritannia ja Euroopa Komisjoni juhenditel, kinnitas valitsus 2007. aastal²⁰¹. Sarnaselt Suurbritanniale on ka Tšehhis eesmärgiks seatud ÕMA juhendi perioodiline

¹⁹⁵ Treasury. 2003. Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government. 16 January.

¹⁹⁶ Cabinet Office. Better Regulation Executive. 2005. Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Version 1.01. 29 September.

¹⁹⁷ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

¹⁹⁸ Inglise keeles: „*Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals*“

¹⁹⁹ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

²⁰⁰ Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten. 2003. „*Meten is Weten. Handleidig voor het definieren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*“. Den Haag, December.

²⁰¹ OECD/SIGMA. 2007. Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004. Sigma Paper No. 42. Public Governance and Territorial Development Directorate.

ajakohastamine ja täiustamine²⁰². Kuna käesoleva uurimuse läbiviimise jooksul ei olnud Tšehhi ÕMA juhendi ingliskeelne versioon veel kättesaadav, esitatakse järgnevalt ülevaade ÕMA testversioonis sisaldunud alateemadest:

- 1) probleemi ja ettepaneku kirjeldus ning põhjendus,
- 2) ettepaneku eesmärgid;
- 3) eesmärgi saavutamise valikuvariantide kirjeldus;
- 4) tulude ja kulude hindamine õigusakti sihtgruppide ja tulu- ja kululiikide lõikes;
- 5) ÕMA avalik konsultatsioon;
- 6) ÕMA lõppraport;
- 7) õigusakti elluviimine ja rakendamine;
- 8) õigusakti ülevaatamine²⁰³.

ÕMA juhendi testversiooni kohaselt sisaldasid juhendis näpunäited nii ettevõtetele, majanduskasvule, tootlikkusele, konkurentsile, kehtivale seadusandluse ja haldusstruktuurile tekkivate mõjude hindamiseks²⁰⁴. Eraldiseisvana juhendina on välja töötatud ka halduskoormuse hindamiseks rakendatava standardkulumudeli käsiraamat ning juhend avaliku halduse kulude hindamiseks²⁰⁵.

Saksamaa ÕMA juhend on koostatud siseministeriumi eestvedamisel ning koostöös Speyeri administratiivteaduste ülikooliga²⁰⁶ ²⁰⁷. Juhendmaterjali toetab omakorda suurbritannia ÕMA käsiraamatuga analoogne ÕMA käsiraamat. Saksamaa ÕMA juhendis käsitletakse ÕMA vajalikkust, olemust, ÕMA instrumente ÕMA erinevaid etappe (*Prospektive GFA, Begleitende GFA, Retrospektive GFA*). Liidumaa tasandil on välja töötatud eraldi ÕMA juhendid ning ÕMA läbiviimine toimub föderaaltasandist autonoomselt.

Teiseks on halduskoormuse hindamise valdkonnas föderalse statistikaameti poolt 2006. aastal koostatud baasmõõtmisele suunatud metoodilise käsiraamatu²⁰⁸. Lisaks on 2007. aastal seoses *ex ante* halduskoormuse kohustuslikuks muutumisega välja antud ka teine käsiraamat, mis keskendub *ex ante* halduskoormuse hindamise eripäradele²⁰⁹ „Viimane juhend on suunatud metoodika rakendamisele uutele õigusaktidele, mille puhul iseloomustab metoodika rakendamist suurem hinnangulisus ning võimalik andmete puudumine²¹⁰“.

²⁰² <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/indexen.html>

²⁰³ OECD/SIGMA. 2006. Report on Regulatory Management Capacities of the Czech Republic (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/finalreport06_en.pdf)

²⁰⁴ OECD/SIGMA. 2006. Report on Regulatory Management Capacities of the Czech Republic (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/finalreport06_en.pdf)

²⁰⁵ Autori kirjavahetus Aleš Pečkaga

²⁰⁶ Inglise keeles German University of Administrative Sciences in Speyer.

²⁰⁷ Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*

²⁰⁸ Inglise keeles: „Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations. Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level.“

²⁰⁹ Inglise keeles: „Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in Accordance with the Standard Cost Model“.

²¹⁰ National Regulatory Control Council and the Better Regulation Unit. 2007. Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in Accordance with the Standard Cost Model (SCM)

Õigusaktide mõjude hindamise organisatsiooniline korraldus

ÕMA organisatsiooniline infrastruktuur hõlmab erinevaid tasandeid: ÕMA läbiviijad, ÕMA valdkonna koordinaatorid ning ÕMA kvaliteedi tagajad. Antud peatükis käsitletaksegi kõiki ÕMA osapooli ning nende ülesandeid eraldi, kuid sissejuhatuseks antakse lühike ülevaade nelja riigi ÕMA korralduses aset leidnud hiljutistest arengutest.

Suurbritannias on suurt tähelepanu pööratud parema õiguse valdkonna koordineerimise järjepidevale tõhustamisele. Sellest tulenevalt on läbi aastate mitmeid kordi muutunud parema õiguse, sh ÕMA keskne koordinaator. ÕMA koordinaatoriteks on olnud nii kaubandus- ja tööstusministeerium (*Department for Trade and Industry*) kui ka valitsuskabineti juures tegutsev üksus *Better Regulation Unit* (alates 2005. aastast *Better Regulation Executive*)²¹¹. Kuna viimastel aastatel on ÕMA järjest enam seostatud Suurbritannia majandusarengu ja konkurentsivõimelisusega, liikus 2007. aasta valitsuse vahetumisega ÕMA keskne koordineerimine valitsuskabineti juurest ettevõtlus- ja regulatiivreformi ministeerium (*Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform*) (endine kaubandus- ja tööstusministeerium)²¹². Parema õiguse keskse koordineeriva struktuuriüksuse nimi on aga jätkuvalt *Better Regulation Executive*. Samuti on endiseks jäänud koordineeriva üksuse põhifunktsioonid ning vaatamata sellele, et ÕMA koordinaator *Better Regulation Executive* (edaspidi: suurbritannia ÕMA koordinaator) ei asu enam valitsuskabineti juures, on valdkonna arendamine jätkuvalt valitsuse prioriteet. ÕMA valdkonnas on kehtestatud horisontaalne eesmärk, mille kohaselt peavad õigusloomega tegelevad institutsioonid 100% järgima ÕMA juhenditest tulenevaid nõudeid²¹³.

Hollandis toimib ÕMA organisatsiooniline korraldus praegusel kujul alates 2001. aastast ning üldises plaanis on detsentraliseeritud koordineerimist peetud suhteliselt nõrgaks²¹⁴. Ülejäänud ÕMA infrastruktuurist eristub aga selgelt mõned aastad hiljem loodud halduskoormuse hindamise institutsionaalne raamistik, mis on osutunud väga toimivaks ja tõhusaks. Tõhustamaks üldist ÕMA organisatsioonilist korraldust on viimastel aastatel ette valmistatud ÕMA organisatsioonilise toimimise tugevdamisele suunatud reformi ning koos sellega ka ÕMA meetodika täiustamisest, tagamaks integreeritud ja süsteemse ÕMA reaalne läbiviimine²¹⁵. Uurimuse läbiviimise hetkel ei olnud reformipakett ning uue ÕMA korralduse põhimõtted veel avalikud.

Tšehhis on viimastel aastatel üldiste ÕMA nõuete muutumise raames reformitud ka parema õiguse valdkonna keskset koordineerimist. 2006. aastal läks parema õiguse valdkonna koordineerimise valitsuskabineti juures tegutsevalt üksuselt²¹⁶ üle siseministeeriumile²¹⁷. Organisatsioonilised

²¹¹ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²¹² <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform>

²¹³ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

²¹⁴ Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.

http://64.233.183.104/search?q=cache:SI21EoJvRgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+prop+osed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

²¹⁵ Autori kirjavahetus Dennis R.P. de Kokiga

²¹⁶ Inglise keeles: Better Regulation Unit Office of the Government. Viidatud: Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

²¹⁷ Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

muutused olid tingitud asjaolust, et ÕMA eksisteeris senini pigem vormiliselt ning tegelikult nõudeid piisava kontrollimehhanismi puudumise tõttu ei täidetud. Lisaks seostatakse Tšehhis ÕMA üldise avaliku halduse arenguga, mille eest vastutabki keskselt siseministeerium. ÕMA valdkonna keske koordineerija muutumisega püütakse tagada ühtsem parema õiguse meetodite rakendamine ning süstematiseerida ÕMA nõuete täitmist²¹⁸. Sarnaselt Suurbritannia hiljutistele muutustele on niivõrd lühikese aja jooksul raske hinnata, kas restruktureerimine on Tšehhis ennast õigustanud, kuid vaadates viimaseid arenguid, on ilmne, et valdkonna sisulise arendamisega on süsteemsemalt tegelema hakatud.

Saksamaal aset leidnud ÕMA organisatsioonilised muudatused on seotud halduskoormuse hindamise läbiviimisega. Merkeli valitsuse ametisse astumisel institutsionaliseeriti halduskoormuse hindamise organisatsiooniline raamistik²¹⁹. Analüüsidest edasisi arenguid ilmneb, et poliitiline toetus ning halduskoormuse vähendamise sihttaseme seadmine on taganud valdkonna toimimise ja sisulise arengu. Halduskoormuse valdkonnas aset leidnud arengute taustal jääb aga ülejäänud ÕMA valdkondade toimimine eeskätt tugeva institutsionaalse raamistiku puudumise tõttu tagaplaanile²²⁰.

Õigusaktide mõjude hindamise eest vastutav organisatsioon

Suurbritannias laieneb ÕMA kohustus kõigile õigusakti väljatöötavale ministeeriumile või teisele vastava pädevusega institutsioonile (p. 4)²²¹. Igas ministeeriumis eksisteerivad parema õiguse tugiüksused (*Better Regulation Unit*), mis toetavad ja nõustavad ministeeriume hea õigusloome põhimõtete rakendamisel. ÕMA valdkonnas vastutavad parema õiguse üksused ÕMA sisulise kvaliteedi tagamise eest ministeeriumis, nõustavad „oma“ ja teisi ministeeriume ÕMA läbiviimise osas ning koordineerivad ministeeriumi ÕMA protsessi²²². Parema õiguse üksused tegelevad muu hulgas halduskoormuse vähendamise initsiatiivi rakendamisega ministeeriumis ning ministeeriumi õigusloome lihtsustamisplaanide koordineerimisega.

Kuna parema õiguse üksused teevad tihedat koostööd ja vahetavad igapäevaselt infot suurbritannia ÕMA koordinaatoriga, siis on üksusi nimetatud ka suurbritannia ÕMA koordinaatori satelliitideks²²³. Parema õiguse üksuse suurus ministeeriumides varieerub ning sõltub nii konkreetse ministeeriumi õigusloome mahust, töökoormusest kui ka valdkonna iseärasustest. Näiteks on suurima õigusloomekoormusega kaubandus- ja tööstusministeeriumis 12 töötajat (aastas keskmiselt 120 ÕMA), siseasjade ametis (*Home Office*) 5 töötajat (aastas keskmiselt 60 ÕMA) ja

²¹⁸ <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/indexen.html>

²¹⁹ Böllhoff, Dominik ja Beate Lohmann. 2006. Forward Look to the Upcoming German EU-Presidency. Directors Better Regulation. 11-12. mai, Helsinki.

²²⁰ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

²²¹ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

²²² Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²²³ Jacobs, Scott. 2006. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates. 30 May

transpordiministeeriumis (*Department of Transport*) 6 parema õiguse üksuse töötajat (aastas keskmiselt 50 ÕMA)²²⁴.

Reaalselt tegelevad ÕMA läbiviimisega põhiosakondade ametnikud, ökonomistid, statistikud ja sotsiaaltaustaga analüütikud. Ühelt poolt on kaasatud valdkondlikud eksperdid, kes defineerivad olemasoleva probleemi ja koguvad probleemi analüüsimise aluseks olevaid materjale²²⁵. Samal ajal kaasatakse võimalikult varajases etapis ka ökonomiste ja sotsiaalteadlasi, kes aitavad läbida ÕMA kontrollküsimustikku, põhjendavad valitsuse sekkumisvajadust, nõustavad tulude ja kulude analüüsi läbiviimisel, teostavad sensitiivsusanalüüsi ja tuvastavad õigusakti tahtmatuid mõjusid²²⁶. ÕMA sisulise koostamisega tegelevate ametnike hulk on Suurbritannia riigikontrolli analüüsi kohaselt viimastel aastatel järjest kasvanud; struktuuriliselt on aga ÕMA läbiviimine korraldatud vastavalt konkreetse ministeeriumi eripärasid arvestades²²⁷.

Lõpliku ÕMA dokumendi allkirjastab minister, kinnitades sellega, et on analüüsiga tutvunud ning et õigusakti rakendamisega tekkivad tulud õigustavad kaasnevaid kulusid²²⁸. Lisaks on igas ministeeriumis õigusloome reformi minister (*Regulatory Reform Minister*), keda nõustavad vanemametnikest koosnevad juhtkonna nõunikud (*Board Level Champions*) parema õiguse valdkonnas²²⁹.

Hollandis vastutab ÕMA eest samuti õigusakti väljatöötamise eest vastutav ministeerium, tagades üheaegselt nii õigusakti kvaliteedi kui ka mõjude läbipaistvuse²³⁰. Igas ministeeriumis on olemas mõjude hindamisega tegelevad ametnikud ning suhteliselt palju on ÕMA läbiviimisel kasutatud ka väliskonsultante. Samuti toetatakse kiirkontrolli läbiviimisel ministeeriumi allasutuste poole pöördumist (näiteks statistikaamet), sest õigusakti rakendajatel on sageli parem kompetents ning vahetum arusaam õigusaktiga kaasnevatest mõjudest²³¹.

Erinevalt Suurbritanniast, puuduvad Hollandi ministeeriumides parema õiguse (sh ÕMA) tugiüksused. Erandiks on siinkohal aga halduskoormuse hindamise läbiviimine, mille raames on igasse ministeeriumisse loodud koordineeriv üksus, mis ühelt poolt vastutab halduskoormuse hindamise uuringute koordineerimise eest ministeeriumis ning teisalt vahendab informatsiooni rahandusministeeriumi juurde loodud keskse koordineeriva üksusega^{232 233}.

²²⁴ National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Ahmed, Mostaque. 2007. Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office, Prague, 7. March.

²²⁷ National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

²²⁸ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

²²⁹ Ahmed, Mostaque. 2007. Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office, Prague, 7. March.

²³⁰ Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²³¹ *Ibid.*

²³² Inglise keeles: Interdepartmental Administrative Burden Project Board. Viidatud: Jetten, Chris. 2005. Better Regulation in the UK & Netherlands. Better Regulation Executive, 1 September.

²³³ Jetten, Chris. 2005. Better Regulation in the UK & Netherlands. Better Regulation Executive, 1 September.

Tšehhis on ÕMA organisatsiooniline korraldus üsna sarnane Suurbritanniaga. ÕMA läbiviimise eest vastutab õigusakti väljatöötav ministeerium²³⁴. Kui 2006. aasta lõpuni toimis ÕMA läbiviimine igas ministeeriumis *ad hoc* baasil ning valdavalt jäidki ÕMA nõuded formaalsuseks, siis 2007. aastal planeeritakse igasse ministeeriumisse luua spetsiaalne parema õiguse tugiüksus²³⁵. Üksused koordineeriks muuhulgas ÕMA läbiviimist ministeeriumis, teostaksid ÕMA kvaliteedikontrolli ning suhtleksid siseministeeriumi juures tegutseva keskse paremat õigust koordineeriva üksusega.

Lisaks on juba praegu igas ministeeriumis ÕMA analüütiline kompetents, mille struktuur ja suurus sõltub konkreetsest ministeeriumist²³⁶. Samuti toimib ÕMA raames koostöö sisuosakondade, analüütikute ja õigusosakondade vahel. Üldise tendentsina on aga ilmnunud, et majandusvaldkondadega enam kokkupuutuvad ministeeriumid (Rahandusministeerium, Tööstus- ja Kaubandusministeerium) omavad tugevamat analüütilist baasi²³⁷.

Saksamaal vastutab ÕMA eest õigusakti väljatöötav ministeerium, kuid erinevalt eelpool käsitletud riikidest, on ÕMA varajastest etappidest alates olulisel kohal koostöö ja konsultatsioon valdkondlike ministeeriumidega (§44)²³⁸. Tõestamaks valdkondlike ministeeriumidega konsulteerimist ning ÕMA sisulist kvaliteeti, peab konsulteeriva ministeeriumi minister andma ÕMAle omapoolse kaasallkirja (nt Majandusministeerium ettevõtteid puudutavate mõjude korral ning Rahandusministeerium eelarvemõjude hindamisel).

Halduskoormuse valdkonnas on sarnaselt Hollandi praktikale loodud igasse ministeeriumisse spetsiaalsed koordineerivat ja nõustavat funktsiooni täitvad üksused. Täpsemalt seisnevad üksuste ülesanded halduskoormuse *ex post* ja *ex ante* halduskoormuse uuringute läbiviimise koordineerimises ministeeriumis, föderaalvalitsuse juures tegutseva keskse koordinaatoriga suhtlemises ning tihedas koostöös statistikaametiga, mis haldab halduskoormuse hindamise andmebaase²³⁹. Lisaks on igas ministeeriumis välja koolitatud teatud arv ametnikke, kes valdavad standardkulumudelit ning viivad läbi uuringuid halduskoormuse hindamiseks²⁴⁰.

Õigusaktide mõjude hindamise koordineerimine

Suurbritannias koordineerib ÕMA valdkonda alates viimasest valitsuse vahetumisest ettevõtlus ja regulatiivreformi ministeerium (endine kaubandus- ja tööstusministeerium) juures tegutsev *Better Regulation Executive*. Üksuse eesmärgiks on õiglaste ja efektiivsete õigusaktide ja poliitikate tagamine. Eesmärgi täitmiseks innustab suurbritannia ÕMA koordinaator ministeeriume õigusloomealaste reformidega kiiremini edasi minema ning arendama üldist õigusloomekultuuri ja –

²³⁴ <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/indexen.html>

²³⁵ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

²³⁶ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

²³⁹ Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006

²⁴⁰ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

protsesse²⁴¹. Üksuse täpsemateks ülesanneteks on parema õiguse valdkonna horisontaalne kontroll läbi tiheda koostöö ministriumide parema õiguse üksuste, täidesaatvate agentuuride ja teiste regulaatoritega. Samuti annab suurbritannia ÕMA koordinaator suuniseid ÕMA läbiviimiseks uute õigusaktide puhul, kontrollides kavandatavate õigusaktide ning valitsusele esitatavate eelnõude (sh ÕMA) põhjendatust, kvaliteeti ja kooskõla eespool käsitletud hea õigusloome viie printsiibiga. Muu hulgas koordineerib suurbritannia ÕMA koordinaator ka halduskoormuse hindamise läbiviimist, jälgides, et ettevõtetele tekkiv halduskoormus jääks uute õigusaktide vastuvõtmisel ettenähtud piiridesse²⁴². Samuti teeb üksus koostööd ministriumide, ettevõtete ja kolmanda sektori esindajatega. Koostöö käigus selgitatakse välja õigusaktid, mille puhul on halduskoormuse hindamise läbiviimine vajalik ning hilisemas etapis töötatakse välja meetmed halduskoormuse vähendamiseks²⁴³.

Suurbritannia riigikontrolli hinnangul on suurbritannia ÕMA koordinaatori poolne nõustamine sageli toimunud *ad hoc* baasil ning sisuliselt on üksus ÕMA läbiviimisesse sekkunud vaid siis, kui poliitika kogumaksumus ületab £20 mln piiri, tegemist on meedia või avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all oleva teemaga ning valitsuse nõuandev organ (*Better Regulation Commission*) on esitanud teatise konkreetses poliitikavaldkonnas ilmnevate ebaproportsionaalsete mõjude kohta²⁴⁴. Seega on ÕMA sisuliste aspektide osas oluline roll just ministriumidel.

2004. aastal töötas suurbritannia ÕMA koordinaatoris 75 ametnikku; seejuures olid esindatud nii avaliku ja erasektori kogemusega kui ka analüütilise ja juriidilise taustaga teenistujad²⁴⁵. Lisaks tasub märkida, et peale suurbritannia ÕMA koordinaatori nõustab Euroopa Liidu regulatsioonide kohta teostatava ÕMA läbiviimist ka valitsuskabineti juures tegutsev Euroopa asjade sekretariaat (*European Secretariat*)²⁴⁶.

Hollandis on ÕMA koordineerimine detsentraliseeritud ehk jagatud nelja ministriumi vahel. Kolmest ministrist on moodustanud peaministri kabineti juurde ÕMA koordineeriv organ. Organisse kuuluvad Majandusministeerium, Elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeerium ja Justiitsministeerium²⁴⁷. Hollandi ÕMA koordinaatori ülesandeid teostavad sisuliselt väikesed üksused eelnimetatud ministriumides. Hollandi ÕMA koordinaator kinnitab ministriumide poolt läbiviidud kiirkontrolli tulemused. Kinnituses võib hollandi ÕMA koordinaator välja tuua täiendavaid aspekte, mille puhul ÕMA läbiviimine oleks vajalik. Samuti võib organ kiirkontrolli tulemuste kinnitamisest loobuda ning soovitada kavandatavat õigusakti mitte välja töötada²⁴⁸.

²⁴¹ Ahmed, Mostaque. 2007. Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office. Prague, 7. March.

²⁴² Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

²⁴³ Cabinet Office. 2006. Cabinet Office Simplification Plan 2006. December

²⁴⁴ National Audit Office. 2006 (2). Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development. Briefing for the Environmental Audit Committee. 22 May.

²⁴⁵ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²⁴⁶ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

²⁴⁷ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

²⁴⁸ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals.

Enne valitsusele esitamist annab ÕMAle omapoolse hinnangu ka Hollandi ÕMA koordinaator. Sisuliselt toimib antud etapp läbi kesksete koordineerivate ministeriumide: esmalt saadetakse õigusakti eelnõu koos ÕMAGA justiitsministeriumile, kes edastab ettevõtlusmõtude analüüs majandusministeriumile ning keskkonnamõtude analüüsi elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeriumile²⁴⁹. Justiitsministerium analüüsib vaid õigusakti rakendatavusanalüüsi ning vaatleb õigusakti juriidilisi ja normitehnilisi aspekte. Hollandi ÕMA koordinaator võib seejärel ÕMA kinnitada või ministeriumiga erinevale seisukohale jääda, lisades sellekohase märke valitsusele esitatavatele materjalidele. Erinev seisukoht lisatakse eelnõu seletuskirjale enne valitsusele esitamist.

Hollandi ÕMA koordinaator on kontaktpunktiks ÕMA läbiviimisel tekkivate küsimuste korral – näiteks analüüsiks vajalike andmete kättesaadavus, analüüsi sisulise ulatuse täpsustamine jne²⁵⁰. Detsentraliseeritud lähenemine on peamiseks põhjuseks, miks realselt on Hollandi ÕMA koordinaatori roll nõrgaks ning pigem tehniliseks osutunud²⁵¹. Seega erineb Hollandi keskne koordineerimine olulisel määral Suurbritannia praktikast.

Hollandi puhul omab märkimisväärset koordineerivat jõudu pigem halduskoormuse valdkonda kureeriv Rahandusministerium, mis ei kuulu üldist ÕMA koordineerivasse organisse. Rahandusministeriumi juhtimisel käib koos ministeriumidevaheline komisjon²⁵², mis töötab välja strateegilisi eesmärgid halduskoormuse hindamise valdkonnas, ning on kontaktpunktiks ministeriumide halduskoormuse hindamise läbiviimisel tekkivatele küsimustele²⁵³. Lisaks on halduskoormuse hindamisel oluline roll ka Majandusministeriumil, mille juures käib koos ettevõtete esindajatest koosnev kogu, mis aitab selgitada koormavamaid valdkondi ja regulatsioone²⁵⁴.

Tšehhis tegeleb ÕMA valdkonna üldise koordineerimisega ja strateegiliste dokumentide koostamisega alates 2006. aasta lõpust siseministeriumi õigusloome reformi ja avaliku halduse kvaliteedi osakond (edaspidi: tšehhi ÕMA koordinaator)²⁵⁵. Osakonnas on spetsiaalne ÕMA üksus, kus töötab kuus ametnikku (osakonnas kokku on 28 ametnikku)²⁵⁶. Üksuse eesmärgiks on tagada õigusakti maksimaalne kvaliteet kuluefektiivsuse seisukohalt ning muuta õigusloomeprotsess läbipaistvamaks. Mõtude hindamise üksuste ülesanded on peamiselt seotud *ex ante* ÕMA koordineerimisega - sh uute õigusaktide ÕMA nõuete täitmise jälgimine, kodanike, ettevõtete ja avaliku halduse halduskoormuse jälgimine, ÕMA meetodilistes küsimustes nõustamine, Euroopa Liidu õigusaktide ÕMAGA seonduvad küsimused ning koostöö teiste ministeriumide ÕMA üksustega²⁵⁷.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.

http://64.233.183.104/search?q=cache:SI21EoJvMgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+prop+osed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

²⁵² Inglise keeles: Interdepartmental Administrative Project Board. Viidatud: <http://www.administrative-burdens.com>

²⁵³ <http://www.administrative-burdens.com>

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Inglise keeles: Department of Regulatory Reform and Quality in Public Administration. Viidatud: Ministry of the Interior of the Czech Republic 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-7. Memo.

²⁵⁶ <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/kontakty.html>

²⁵⁷ <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/kontakty.html>

Efektiivse ÕMA protsessi tagamiseks teeb üksus õigusakti välja töötava ministriumiga koostööd alates õigusakti väljatöötamise esimestest etappidest.

Üldisest ÕMA süsteemist on veidi erandlik halduskoormuse hindamise koordineerimine. Antud valdkonna meetodika arendamise, rakendamise ning strateegiliste eesmärkide väljatöötamise eest vastutab tööstus- ja kaubandusministeerium²⁵⁸.

Saksamaal tegeleb ÕMA valdkonna koordineerimisega Föderaalne Siseministeerium, mis vastutab eelkõige ÕMA tehnilise koordineerimise eest, andes ministriumidele suuniseid ÕMA meetodiliste nõuete täitmise ja ÕMA läbiviimise osas. Samas on Saksamaa riigikontrolli hinnangul siseministeeriumipoolne ÕMA koordineerimine pigem nõrk ja toimib *ad hoc* baasil²⁵⁹. Sellest tulenevalt ei tähtsusta föderaalministeeriumid ÕMA piisavalt ning analüüs on sageli osutunud pinnapealseks või ebapiisavaks. Saksamaal on föderaaltasandil ligikaudu 2 100 seadust, 47 200 määrust ja umbes 3 100 muud regulatsiooni, mis sisaldavad umbes 40 000 normi²⁶⁰.

Erinevalt üldisest ÕMA süsteemist on halduskoormuse valdkonna keskne juhtimine süsteemne ja toimiv. Föderaalvalitsuse juurde on loodud bürokraatia vähendamise ja parema õiguse koordinaatori ametikoht²⁶¹. Koordinaator juhib ministriumidevahelist bürokraatia vähendamise tegelevat juhtgruppi²⁶² (edaspidi: Saksamaa bürokraatia vähendamise koordinaator) ning teeb juhtgrupi kaudu ministriumidega koostööd halduskoormuse hindamise ja vähendamise programmi elluviimisel.

Halduskoormuse valdkonnas on oluline roll ka Statistikaametil, mis haldab halduskoormuse hindamise andmebaasi ning assisteerib ministriumide uuringute läbiviimisel, pakkudes ministriumidele meetodikaalast nõustamist. Statistikaametis tegutseb kolm halduskoormuse hindamisega tegelevat üksust: 1) meetodika ja analüüsiga tegelev üksus (15 töötajat); mõõtmise ja protseduuridega tegelevad üksused Wleabadenis ja Bonnis (kokku 95 töötajat)²⁶³.

Mõjusid hindavate ametnike ettevalmistus

Suurbritannias rõhutatakse tugevalt ÕMA kvaliteedi tagamist ning seetõttu eeldatakse, et ministriumid, kes ÕMA läbi viivad, omavad vastava kompetentsiga ametnikke²⁶⁴. ÕMA meetodikate rakendamisega tegelevad üldjuhul analüütikud või majandusanalüütikud (ametnike kraad sõltuvalt

²⁵⁸ Inglise keeles: Ministry of Industry and Trade. Viidatud: <http://www.administrative-burdens.com>

²⁵⁹ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

²⁶⁰ Deutsche Bank Research. 2006. Better Regulation in Germany – National Experiences and Conclusions for Poland. Warsaw, 7 July

²⁶¹ Inglise keeles: Federal Government Coordinator for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Viidatud: Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

²⁶² Inglise keeles: Committee of State Secretaries for the Reduction of Bureaucracy. Viidatud: Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

²⁶³ Statistisches Bundesamt, 2006. The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law. 18. 10.

²⁶⁴ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

ministeeriumist 5-7)²⁶⁵. Lisaks on ÕMasse kaasatud konkreetse valdkonna eksperdid. ÕMA läbiviimise hõlbustamiseks on mitmes ministeeriumis välja töötatud spetsiifilised asutusesisesed juhendmaterjalid, mis hõlmavad nii ÕMA sisulist kui organisatsioonilist läbiviimist. Suurbritannia riigikontroll on märkinud, et alates 2002. aastast on Suurbritannias ÕMA eest vastutavate ametnike suutlikkus ja ekspertiis oluliselt paranenud²⁶⁶.

Kõik ministeeriumid korraldavad parema õiguse (sh ka ÕMA) alast täiendkoolitust, ehkki koolituste fookus, sisu ja regulaarsus sõltuvad konkreetsest asutusest²⁶⁷. Koolitused on avatud ning nendest võivad osa võtta ka teiste ministeeriumide ametnikud. Üldises plaanis aga ministeeriumide poolt korraldatud täiendkoolituste läbiviimist ning ministeeriumidevahelist sellealase teavitamist ei koordineerita. Ministeeriumide pöördumisel on konkreetsele asutusele suunatud koolitusi korraldanud ka suurbritannia ÕMA koordinaator (*Ibid*). Kohustusliku ja ühtset täiendõppeprogrammi läbimist ÕMaga tegelevatele ametnikele ei ole ette nähtud ning ÕMA olemust ja üldisi soovitusi on senini käsitletud osana uute riigiametnike koolitusprogrammist²⁶⁸.

Hollandis viib standardkulumudeli alast koolitust läbi Rahandusministeerium. Ülejäänud ÕMA põhivaldkondade osas aga süsteemne koolitus puudub; üksikud koolitused on toimunud *ad hoc* baasil²⁶⁹.

Tšehhis on ÕMA metoodika ja organisatsioonilise raamistiku välja arendatud hiljuti, mistõttu pööratakse ametnike vastavasisulisele koolitamisele palju tähelepanu. Koolitused on keskendunud ÕMA kontseptsiooni, Euroopa Komisjoni ÕMA metoodika, Tšehhi õigusaktidest tulenevate ÕMA nõuete, ÕMA meetodite jt asjakohaste teemade käsitlemisele²⁷⁰. 2005. aastal viis ametnike keskse koolituse eest vastutav instituut²⁷¹ läbi koolituse 50-le ametnikule, mille spetsiifiliste osade (nt statistilised ja ökonomeetrilised ÕMA meetodid) läbiviimist korraldas Charles' ülikool. Alates 2007. aastast peaks ÕMaga tegelevate ametnike koolitus muutuma perioodiliseks. Sarnaselt Suurbritanniale on ka Tšehhis uutele ametnikele ette nähtud sisseelamiskoolitus, mis sisaldab muuhulgas tšehhi õigusloome korra põhimõtete tutvustamist²⁷². Lisaks on Tšehhi koostöös Suurbritanniaga korraldanud ÕMA metoodikaalaseid seminare²⁷³.

²⁶⁵ National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

²⁶⁶ *Ibid*.

²⁶⁷ National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

²⁶⁸ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²⁶⁹ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²⁷⁰ OECD/SIGMA. 2006. Report on Regulatory Management Capacities of the Czech Republic (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/finalreport06_en.pdf)

²⁷¹ Inglise keeles: Institute of State Administration. Viidatud: Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

²⁷² Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

²⁷³ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga.

Saksamaal toimub süsteemne koolitus halduskoormuse hindamisega tegelevatele ametnikele. Näiteks 2006. aastal toimus 20 ühepäevast kursust ning igal kursusel osales umbes 50 ametnikku²⁷⁴. Koolitust korraldab föderaalvalitsuse juures tegutseva halduskoormuse valdkonna keskne koordinaator²⁷⁵.

Üldist ÕMA koolitust viib läbi avalike teenistujate koolituse eest vastutav akadeemia (*Bundesakademie für Öffliche Verwaltung*). Koolitust korraldatakse föderaaltasandi avalikele teenistujatele, kuid selle läbimine on vabatahtlik²⁷⁶. Sisuliselt keskendub koolitus ÕMA meetodikate ja mudelitele tutvustamisele²⁷⁷. Üldise taustana on aga ÕMA läbiviivate ametnike hariduslik taust sageli juurakeskne, mida omakorda kompenseerib ÕMA sisseostmine ettevõtluskonsultantidelt ja ülikoolidelt.

Õigusaktide mõjude hindamise kvaliteedi tagamine

Suurbritannias iseloomustab ÕMA kvaliteedikontrolli infrastruktuuri laiaulatuslikkus ja mitmetasandilisus. Valdavalt tehnilise kvaliteedi kontrollimise eest vastutab Suurbritannia ÕMA koordinaator; täpsemaid kontrollimeetodeid ei ole ametlike dokumentidega paika pandud²⁷⁸. Sisuliselt tähendab Suurbritannia ÕMA koordinaatori poolt läbi viidud kvaliteedikontroll lõplike ÕMAde analüüsimist ÕMA juhendites toodud tehnilis-protseduuriliste nõuete täitmisest lähtuvalt.

ÕMA nõuetest kinnipidamine on osutunud kõrgeks, jäädes perioodil 2002-2005 vahemikku 92-100%²⁷⁹. Seejuures viiakse kõigi ministriumide ja ülejäänud õigusaktide väljatöötavate asutuste poolt aastas läbi 150-200 ÕMA²⁸⁰. Nagu eespool viidatud, sekkub suurbritannia ÕMA koordinaator analüüsi sisulistesse aspektidesse tavaliselt siis, kui tegemist on keskmisest kulukama või kõrgendatud tähelepanu pälvinud ettepanekuga²⁸¹. Suurbritannia riigikontroll on suurbritannia ÕMA koordinaatorit antud lähenemist kritiseerinud väites, et valdavalt tehniline kontroll ei taga alati veel ÕMA sisulist kvaliteeti²⁸². Samas rõhutatakse Suurbritannias tugevalt ministriumide omavahelist koostööd ÕMA kvaliteedi tagamise eesmärgil²⁸³; seega ei eeldata Suurbritannia ÕMA koordinaatorilt kõigis ÕMA valdkondades sisulise kompetentsi valdamist. ÕMA sisulise kvaliteedi eest vastutab eeskätt analüüsi läbi viinud ministrium, eesotsas ministriga, kes allkirjastab läbiviidud ÕMA dokumendi²⁸⁴.

²⁷⁴ Statistisches Bundesamt, 2006 The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law. 18. 10.

²⁷⁵ Inglise keeles: Office for the Reduction of Bureaucracy. Viidatud: Statistisches Bundesamt, 2006 The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law. 18. 10.

²⁷⁶ Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

²⁸⁰ National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

²⁸¹ National Audit Office. 2006 (2). Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development. Briefing for the Environmental Audit Committee. 22 May.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

²⁸⁴ *Ibid.*

Teiseks on Suurbritannia ÕMA kvaliteedikontrolli infrastruktuuris oluline roll valitsust nõustava komisjonil (*Better Regulation Commission*) (endise nimega *Better Regulation Task Force*)²⁸⁵. Viimase näol on tegemist sõltumatu valitsust nõustava organiga parema õiguse valdkonnas. Komisjonis on esindatud kõigi majandussektorite esindajad. Komisjon jälgib muuhulgas ministeeriumide õigusloome kvaliteedi parandamisele (sh ÕMA) suunatud tegevusi ning seda, kuidas valitsus peab kinni parema õiguse printsiipidest. Komisjon esitab omapoolsed tähelepanekud valitsusele raportite vormis. Praktika on näidanud, et valitsus suhtub valitsust nõustava komisjoni raportitesse ja ettepanekutesse äärmise tõsidusega; nii on näiteks nimetatud komisjoni poolt esitatud hea õigusloome viis printsiipi pälvinud õigusliku staatuse²⁸⁶.

Eraldiseisvana ülejäänud ÕMA kvaliteedikontrolliga tegelevatest institutsioonidest, võib halduskoormuse valdkonnas välja tuua peaministri poolt juhitud kõrgetasemelise komitee *Panel for Regulatory Accountability*²⁸⁷. Komitee teostab ühelt poolt järelevalvet juba vastuvõetud õigusaktide halduskoormuse taseme üle, kuid teisalt annab omapoolse nõusoleku kõigile valitsusele esitatavatele õigusaktile, mille maksumus ületab £20 mln. Samuti võib komitee vaidlustada regulatsioonid, mis on Suurbritannias rangemini reguleeritud, kui Euroopa Liidu õigusaktid seda nõuaks²⁸⁸. Halduskoormuse hindamise valdkonnas kontrollib organ, et iga uus nõue oleks kompenseeritud mõne olemasoleva protseduuri lihtsustamisega.

Nii ÕMA kvaliteedi kui ka terve süsteemi toimivusele hinnangu andmise osas on tähtsal kohal riigikontroll. Alates 2003. aastast on Suurbritannia riigikontroll tegelenud ÕMA organisatsioonilise korralduse, aga ka ÕMA-dokumentide sisulise ja tehnilise kvaliteedi analüüsimisega²⁸⁹. Suurbritannia riigikontrolli poolt läbi viidud hindamine toimub kord aastas asutuse poolt väljatöötatud meetodika alusel: ühelt poolt hõlmab see valitud arvu ÕMAde põhjalikku analüüsi, teisalt keskendutakse igal aastal mõnele ÕMA süsteemi seisukohast laiemale teemale: nt protsessijuhtimine, ÕMA konsultatsioonide tulemuslikkus, ÕMA (sisuline) informatiivsus, tulemuste realistlikkus jne. Analüüsi tulemused koos suurbritannia riigikontrolli soovitustega süsteemi täiustamiseks avalikustatakse Suurbritannia riigikontrolli koduleheküljel ning esitatakse raportina parlamendile. Samuti esitab Suurbritannia riigikontroll üksikasjalikud soovitused ja ettepanekud ÕMA valdkonna arendamiseks igale ministeeriumile. Analüüsi läbiviimisesse kaasab Suurbritannia riigikontroll ka valitsust nõustavat komisjoni (*Better Regulation Commission*), Suurbritannia ÕMA koordinaatorit, ettevõtlusdirektoraati (*Enterprise Directorate*) ja teisi asjakohased asutusi²⁹⁰.

Hollandis kuulub kollektiivne vastutus ÕMA kvaliteedikontrolli eest Hollandi ÕMA koordinaatorile, sisuliselt tagavad ÕMA kvaliteeti Majandusministeerium, Elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeerium ja Justiitsministeerium. Samas on tegemist vaid nõuandva organiga, mille

²⁸⁵ <http://www.brc.gov.uk>

²⁸⁶ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

²⁸⁷ Jacobs, Scott. 2006. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates. 30 May

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ <http://www.nao.org.uk/home.htm>

²⁹⁰ *Ibid.*

pädevus on piiratud ning mille kontrollimeetodeid õigusaktidega ette ei ole nähtud²⁹¹. Hollandi ÕMA koordinaatori poolt läbi viidav kvaliteedikontroll on suunatud pigem juriidiliste ja normitehniliste nõuete ülevaatamisele ning ÕMA sisulise kvaliteedi parandamise osas organ ministeeriumidega koostööd ei tee (*Ibid.*). Võrreldes Suurbritanniaga peetakse Hollandi ÕMA kvaliteedikontrollisüsteemi oluliselt läbipaistmatumaks: Hollandi ÕMA koordinaatori hindamisraportid ei ole avalikkusele kättesaadavad ning lisaks on seatud piiranguid isegi dokumentide valitsusasutustesisesele kasutamisele²⁹².

Üldisest kvaliteedikontrolli korraldusest eristub aga selgelt halduskoormuse hindamise valdkonnas toimiv praktika. Alates 2000. aastast on halduskoormuse sihttaseme järgimist 12 töötajast koosnev ning valitsust nõustav organ *Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten* (ACTAL)²⁹³. ACTAL teostab järelevalvet ministeeriumide poolt teostatud halduskoormuse hindamise uuringute tehnilise ja sisulise kvaliteedi üle. Juhul, kui kvaliteet on mitterahuldav, võib ACTAL nõuda ministeeriumilt analüüsi täiustamist või soovitada valitsusel õigusakti parlamendile esitamisest loobuda. Seejuures on praktika näidanud, et ACTALi soovitusesse ja ettepanekutesse on halduskoormuse temaatikat kõrgelt tähtsustav Hollandi valitsus tõsiselt suhtunud. Aastatel 2000-2006 on ACTAL üle vaadanud 500 õigusakti eelnõud või muudatusettepanekut²⁹⁴.

Tšehhis kontrollib ÕMA sisulist kvaliteeti alates 2007. aastast siseministeeriumi parema õiguse koordinaatori juurde loodud nõukogu²⁹⁵. Nõukogu koosneb 14 aseministrist ja 12 valitsusasutuse esindajast, kahest Tšehhi Vabariigi Regioonide Assotsiatsiooni esindajast²⁹⁶, kahest Omavalitsusüksuste Liidu²⁹⁷ esindajast ja ühest Majanduskoja²⁹⁸ esindajast. Õigusakti eelnõu esitatakse nõukogule seisukoha võtmiseks enne valitsusele esitamist. Juhul kui ÕMA ei vasta nõukogu hinnangul sisulistele ja tehnilistele nõuetele, võib organ soovitada õigusakti välja töötanud ministeeriumil täiendava analüüsi läbiviimist või ÕMA kooskõlla viimist tehniliste nõuetega. Nõukogu seisukoht ÕMA kvaliteedi kohta lisatakse valitsuse nõupidamisel arutatava paketi juurde ning siseminister esitab antud teemal lühikese ülevaate²⁹⁹.

Saksamaal tegeleb ÕMA kvaliteedikontrolliga Föderaalne Siseministeerium, mis omab pädevust vaidlustada mittekvaliteetne ÕMA enne eelnõu valitsusele esitamist³⁰⁰. Siseministeerium tegeleb siiski eelkõige ÕMA vormiliste nõuete kvaliteedi tagamisega; ÕMA sisulise kvaliteedi osas mängivad olulist rolli valdkondlike mõjude hindamisega seotud ministeeriumid: Rahandusministeerium annab omapoolse hinnangu eelarvemõjudele, Majandus- ja Tehnoloogiaministeerium hindab tööstussektorite

²⁹¹ Jacobs, Scott. 2006. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates. 30 May

²⁹² Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

²⁹³ <http://www.actal.nl>

²⁹⁴ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

²⁹⁵ Inglise keeles: Board of Deputy Ministers for Regulatory Reform and Effective Public Administration. Viidatud: Autori kirjavahetus Aleš Peckaga.

²⁹⁶ Inglise keeles: Associations of Regions of the Czech Republic. Viidatud: autori kirjavahetus Aleš Peckaga.

²⁹⁷ Inglise keeles: Union of Municipalities. Viidatud: autori kirjavahetus Aleš Peckaga.

²⁹⁸ Inglise keeles: Economic Chamber. Viidatud: autori kirjavahetus Aleš Peckaga.

²⁹⁹ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

³⁰⁰ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

kulude, hinnataseme ja tarbijatele tekkivate mõjude hindamise kvaliteeti (§44)³⁰¹. Kui ÕMA kvaliteedi osas esineb puudujääke, siis loobub valdkondliku ministeeriumi minister valitsusele esitatava ÕMA kaasallkirjastamisest. Üldiselt on aga Saksamaal süsteemset ÕMA järelevalvet suhteliselt nõrgaks peetud, mistõttu on ka ÕMA (v.a halduskoormuse hindamine) kvaliteet õigusaktide lõikes ebaühtlane³⁰².

Halduskoormuse hindamise kvaliteedikontrolli puhul on olulisel kohal 2006. aastal valitsuse juurde loodud sõltumatu nõukogu (*Normenkontrollrat*) (edaspidi: õigusloome kontrollikogu), mis sarnaselt Hollandi ACTALiga jälgib ja kontrollib ministeeriumide halduskoormuse hindamise analüüse, halduskoormuse vähendamise määradest kinnipidamist, annab soovitusi meetodika täiustamiseks ning teeb rahvusvahelist meetodikaalast koostööd³⁰³. Üksus raporteerib otse parlamendile. Õigusloome kontrollikogu osaleb ametlikult õigusloomeprotsessis, vaadates üle kõik õigusaktide eelnõud ning mõjude analüüsid. Organist töötab kaheksa inimest ning üksus teeb tihedat koostööd valitsuse juures tegutseva saksamaa bürokraatia vähendamise koordinaatoriga³⁰⁴.

ÕMA süsteemi ning läbiviidud ÕMAde kvaliteeti on analüüsinud ka Saksamaa riigikontroll³⁰⁵, mille hinnangul pööratakse laiemale ÕMAle halduskoormuse hindamise taustal ebaproportsionaalselt vähe tähelepanu³⁰⁶. Sarnaselt Hollandile on Saksamaa ÕMA lähenemist peetud kohati läbipaistmatuks, sest sageli ei ole mõjusid piisava põhjalikkusega dokumenteeritud ning alternatiivsete valikute hindamine on osutunud ebapiisavaks³⁰⁷. Tagamaks paremat ÕMA kvaliteeti, on muuhulgas soovitatud laiendada õigusloome kontrollikogu pädevust ehk lisaks halduskoormuse hindamise alasele järelevalvele nähakse organil potentsiaali tegeleda ka ülejäänud ÕMA-valdkondade kvaliteedi tagamisega³⁰⁸.

Väline ekspertis õigusaktide mõjude hindamisel

Järgnevalt antakse ülevaade sellest, kas ja kui suures ulatuses on ministeeriumid kasutanud ÕMA läbiviimisel asutusevälist ekspertiisi, ülikoolide, mõttekeskuste, uuringufirmade jms näol. Antud aspekti on käsitletud piiratud ulatuses, sest uurimuse aluseks olevates allikates leidis teema vaid minimaalselt käsitlemist.

Suurbritannias ei kasutata üldjuhul ÕMA läbiviimisel välist abi. Üksikutel juhtudel on sisse ostetud küll ÕMA tehnilist läbiviimist (nt standardkulumudeli rakendamisel intervjuude läbiviimine jms), kuid

³⁰¹ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

³⁰² Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

³⁰⁵ Inglise keeles: Federal Audit Office. Viidatud: Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

³⁰⁶ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

³⁰⁷ Fornez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

³⁰⁸ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

sisulise analüüsi koostavad ministeeriumi analüütikud³⁰⁹. Samas tuleb märkida, et Suurbritannias saavad ministeeriumivälised asutused ja huvigrupid mõjude analüüsi sekkuda ning ametnike poolt läbiviidud analüüsi täiendada osalise ÕMA (*Partial RIA*) etapis toimuva avaliku konsultatsiooni käigus³¹⁰.

Hollandis julgustatakse ministeeriumeid vajadusel kasutama ministeeriumivälist ekspertiisi³¹¹ ning teatud valdkondades eksisteerib selleks isegi õiguslik alus³¹². Ministeeriumiväline ekspertiis ei pea tähendama ainult uuringufirmat või erakonsultanti, vaid võib seisneda ka õigusakti rakendavate allasutuste poole pöördumises (nt Statistikaamet ettevõtlusmõjude analüüsimisel, rahvatervise ja keskkonnainstituuti³¹³ keskkonnamõjude puhul jne)³¹⁴, kellel võib olla vahetum informatsioon ning parem kompetents spetsiifiliste mõjude hindamisel.

Teadaoleva praktikana võib vaid välja tuua halduskoormuse hindamise korralduse, mille puhul intervjuude läbiviimine ja teised standardkulumudeli tehnilised aspektid olid uuringufirma pädevuses ning küsimustiku koostamises ning intervjuude tulemuste analüüsimisel osales lisaks uuringufirmale ka vastava väljaõppe saanud ministeeriumiametnikud, ettevõtlusorganisatsioonide esindajad ning valdkondlikud eksperdid (nt raamatupidajad, ettevõtluskonsultandid jne)³¹⁵.

Tšehhis kasutatakse ÕMA läbiviimisel teatud ulatuses välisekspertiisi (eelkõige konsultante, uuringufirmasid ja ülikoole), kuid praktika selles osas on juhtumipõhine. Välja arvatud halduskoormuse hindamine, mille osas on praktika sarnane Hollandiga, on üldiseid trende siinkohal praktiliselt võimatu välja tuua³¹⁶.

Saksamaal vastutavad ÕMA läbiviimise eest õigusakti välja töötava ministeeriumi ametnikud³¹⁷. Kuna paljudel ametnikel on õiguslane taust, kaasatakse ÕMA läbiviimisel üsna palju ministeeriumiväliseid eksperte (eeskätt ettevõtluskonsultandid, teadlased)³¹⁸. Halduskoormuse hindamise uuringute läbiviimine on sarnaselt Norrale, Rootsile ja Taanile delegeeritud rahvusvahelisele uuringufirmale Ramboll Management³¹⁹. Ametnikud valdavad samuti standardkulumudelit ning osalevad meetodika

³⁰⁹ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

³¹⁰ Autori kirjavahetus Hammond Markiga

³¹¹ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

³¹² OECD. 2004. Impact Assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforceability. RIA Workshop. 2 December, Istanbul.

³¹³ Inglise keeles: National Institute for Public Health and the Environment. Viidatud: OECD. 2004. Impact assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforcement. RIA Workshop. 2 December. Istanbul.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ SCM Network. International Standard Cost Model Manual. Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>.

³¹⁶ Autori kirjavahetus Aleš Peckaga

³¹⁷ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

³¹⁸ Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

³¹⁹ <http://www.ramboll-management.dk/eng/sites/mainpage/default.htm>

rakendamisel (infokohustuste kaardistamine, tulemuste analüüsimine, lihtsustamisetepanekute tegemine jms)³²⁰.

Õigusaktide mõjude hindamise heade praktikate levitamine

Suurbritannias ei tegelda otseselt ÕMA heade praktikate kogumise ja levitamisega³²¹. Suurbritannia ÕMA koordinaatori on püüelnud selle poole, et head praktikad lisataks kokkuvõttes ÕMA juhendisse. Heade praktikate levitajana on oluline roll ka Suurbritannia riigikontrolli iga-aastastel ÕMA hindamisraportitel, kuhu on lisatud üksikud väljavõtted ministeeriumide parimatest praktikatest ÕMA valdkonnas³²².

Hollandi valitsus on suurt tähelepanu pööranud halduskoormuse hindamisel tehtud edusammude tutvustamisele, väljastades iga-aastaselt eduraporteid halduskoormuse vähendamise ning kohaldatud meetmetest³²³. Teiste ÕMA valdkondade kohta autorile teadaolevalt parimaid praktikaid ei koguta ega levitata.

Tšehhis on ÕMA süsteemi niivõrd lühikest aega rakendatud, et senini ei ole paremate praktikate levitamisele tähelepanu pööratud. Siiski kavandab siseministeerium lähitulevikus parimate ÕMA analüüside väljaselgitamist ning ministeeriumidele tutvustamist³²⁴.

Kokkuvõte

Kuigi nelja vaadeldud ÕMA süsteemi rakendusperiood on erinev, siis toimimispõhimõtelt on lähedasemad ühelt poolt laiabaasilise ja tugeva keskse koordineerimisega Suurbritannia ja Tšehhi ning teisalt pigem halduskoormuse hindamise kesksed Hollandi ja Saksamaa süsteemid. Samas on Tšehhi ja Saksamaa teadlikult juhitud vastavalt Suurbritannia ja Hollandi kogemustest.

Võrreldes Suurbritannia ja Tšehhi ÕMA süsteeme, tuleb arvestada, et esimese rakendusperiood on oluliselt pikem ning organisatsiooniline korraldus on väljakujunenud ning toimiv. Lisaks on Suurbritannia ÕMA nõuded Tšehhist mõnevõrra ulatuslikumad - nt ei ole Tšehhis välja töötatud ÕMA vajadust selgitavaid kontrollküsimustikke. Tõenäoliselt on Suurbritannias ulatusliku ÕMA süsteemi rakendamisel mõningased eelised ka inim- ja rahaliste ressursside osas. Kuigi Tšehhis on ÕMA arendamine pärinud poliitilist toetust ning institutsionaalse raamistiku väljatöötamisel on viimase kolme aasta jooksul tehtud märkimisväärsed edusamme, saab süsteemi reaalsele toimivusele hinnangu anda mõne aasta pärast, kui vastvalminud ÕMA juhendite rakendamine ja organisatsiooniline korraldus on ennast realselt tõestanud.

Hollandi ja Saksamaa ÕMA süsteemide ühisosaks on halduskoormuse prioritseerimine võrreldes ülejäänud ÕMA valdkondadega. Halduskoormuse hindamine omab mõlemas riigis tugevat poliitilist

³²⁰ <http://www.administrative-burdens.com>

³²¹ Autori kirjavahetus Mark Hammondiga

³²² National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

³²³ Dutch Advisory Body on Administrative Burden. 2006. Annual Report 2006.

³²⁴ Autori kirjavahetus Aleš Pečkaga

toetust ning institutsionaalselt on loodud ülejäänud ÕMA süsteemist eraldiseisev ja väga tulemuslikult toimiv koordineerimismehhanism. Halduskoormuse temaatika populaarsus on muuhulgas seotud asjaoluga, et Hollandis ja Saksamaal on ÕMA eesmärgiks õigusaktide lihtsustamine; väiksemat koormust tekitavad ning lihtsamini täidetavad õigusaktid on aga ka halduskoormuse hindamise peamiseks väljundiks.

Kuigi Hollandis toimib ülejäänud ÕMA valdkondade koordineerimine detsentraliseeritult ning Saksamaal on keskseks vastutajaks Föderaalne Siseministerium, on mõlemale riigile iseloomulik suhteliselt nõrk ÕMA süsteemi juhtimine, poliitilise toetuse puudumine ning ÕMA nõuete mittesüsteemne järgimine. Samal on mõlemas riigis välja töötatud juhendid üldise ÕMA läbiviimiseks, mis võrreldes Suurbritannia ja Euroopa Komisjoni ÕMA nõuetega³²⁵ on sisuliselt siiski kitsama suunitlusega. Samuti on Hollandi ÕMA juhend (eriti Suurbritannia juhendiga võrreldes) üsna üldsõnaline ning kasutuselolev metoodika (välja arvatud harva rakendatav tulu-kuluanalüüs) ei soodusta valdkondade integreeritud analüüsi. Viimastel aastatel on Saksamaa ja Holland mõistnud tasakaalustatud ÕMA arendamise vajalikkust ning Hollandis on uute ÕMA protseduuriliste ja institutsionaalsete põhimõtete pakett juba väljatöötamisel. Võttes aluseks Hollandi ÕMA süsteemi koordineerimise kogemuse, võib teatud mõõndustega väita, et tsentraliseeritud ÕMA süsteemid (eriti Suurbritannia ja Tšehhi) toimivad tõhusamalt kui detsentraliseeritud, jagatud pädevuste ja nõrga kontrollisüsteemiga Hollandi ÕMA süsteem.

Kõigi vaadeldud riikide puhul ilmnes, et nii Suurbritannia, Hollandi, Tšehhi kui ka Saksamaa ÕMA praktiline lähenemine keskendub pigem *ex ante* analüüsile. Antud riikides eksisteerib küll nõue *ex post* ÕMA läbiviimiseks, kuid protseduurilised reeglid, juhendmaterjalid ja süsteemi korraldus lähtuvad valdavalt *ex ante* analüüsist. Antud tendents ilmneb ka Euroopa Komisjoni ÕMA juhendist, milles käsitletakse eeskätt *ex ante* ÕMA. Juhendmaterjalide osas on teistest riikidest paremas seisus Saksamaa, kus ÕMA juhendis sisaldub eraldi peatükk *ex post* ÕMA läbiviimise kohta.

Kokkuvõtlikult võiks nelja riigi analüüsi põhjal välja tuua järgmised toimiva ÕMA süsteemi võtmeelemendid: piisav poliitiline toetus ning ÕMA tähtsuse mõistmine poliitilises otsustusprotsessis; tugev ja toimiv keskne ÕMA süsteemi koordineerimine; ÕMA läbiviijate piisav kompetents ning juhendmaterjalide olemasolu ja nende kasutamise soodustamine.

Võttes aluseks Eesti õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjas³²⁶ §34 sisalduva mõjuvaldkondade loetelu, siis on see võrreldav pigem Suurbritannia ja Tšehhi laiabaasilise lähenemisega. Sisuliselt on aga Eesti ÕMA valdkondade loetelu nimetatud riikidest veelgi esinduslikum, sisaldades peale keskkonna-, majandus- ja sotsiaalsete mõjude ka mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse

³²⁵ European Commission. 2005. Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791. 15 June.

³²⁶ Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 28.09.määrusega nr 279 (RT I 1999, 73, 6, jõustunud 1.01.2000) <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=916454>

asutuste töökorraldusele, sh seaduse rakendamise seonduvale koolitusvajadusele ning muid otseseid ja kaudseid kaasnevaid tagajärgi.

Stabiilse õiguskeskkonna saavutamise seisukohalt ning kooskõlas Euroopa Komisjoni ÕMA juhendis³²⁷ nimetatud mõjuvaldkondadega, oleks ilmselt Eestis otstarbekas jätkata laiabaasilisele ÕMAle põhineva süsteemi arendamist. Seevastu Hollandis toimiv halduskoormusehindamise keskne süsteem jätkaks osa riigi ja ühiskonna seisukohalt olulisi mõjud tagaplaanile. ÕMA süsteemi toimimise seisukohalt on kaheldav, kas tõhus ÕMA koordineerimine saab olla detsentraliseeritud protsess.

Lisaks võiks Eesti ÕMA valdkondade ülevaatamisel, täpsemate ÕMA nõuete, juhiste ja organisatsioonilise korralduse arendamisel kaaluda Tšehhis läbiviidud ÕMA süsteemi kaheetapilist rakendamist. - esimeses etapis töötati välja esmased ÕMA nõuded ja organisatsiooniline korraldus ning pärast poolteist aastat kestnud testperioodi viidi läbi ÕMA juhendite kohandamine ja täiendamine.

Eesti praktika

Ministeeriumite seas varieerub ÕMA läbiviimine olulisel määral. Ministeeriumite lõikes on erinev ÕMA teostamise protsess, kasutatav meetodika ning analüüsiga tegelevad erinevad struktuuriüksused. Osalt on see tingitud erinevast eelnõude mahust, mida ministeeriumid menetlevad, samuti sellest, milline on asutuses juurdunud eelnõude menetlemise kord: kes on seadusloome initsiaator ning kes koordinaator.

Tabel. Ministeeriumite poolt e-õigusesse esitatud eelnõude arv³²⁸

MINISTEERIUM	2005	2006	2007 (KUNI 1. SEPT)	KOKKU
Haridus- ja Teadusministeerium	7	8	3	18
Justiitsministeerium	12	29	21	62
Kaitseministeerium	7	10	8	25
Keskkonnaministeerium	12	16	10	38
Kultuuriministeerium	2	6	1	9
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	16	25	16	57
Põllumajandusministeerium	7	14	6	27
Rahandusministeerium	21	23	18	62
Siseministeerium	10	19	14	43
Sotsiaalministeerium	12	21	13	46
Välisministeerium ³²⁹	8	6	8	22
Kokku	114	177	118	18

³²⁷ European Commission. 2005. Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791. 15 June.

³²⁸ Tabelis esitatud andmed võivad osaliselt erineda tegelikust ministeeriumite poolt väljatöötatud eelnõude arvust juhul kui erinevad eelnõud on hiljem ühendatud üheks eelnõuks.

³²⁹ 16 Välisministeeriumi poolt esitatud eelnõu puhul on tegemist välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõudega

Järgneb ülevaade ÕMA-ga seotud organisatsiooni struktuuriüksustest, analüüsi protsessist, uuringute planeerimisest, metoodikast ja mahust ning ministereeriumites loodud andmebaasidest.

Struktuur

Ministereeriumite viimase kolme aasta seadusloome mahud on erinevad – alates 9-st seaduseelnõust (Kultuuriministereerium) kuni 62 eelnõuni (Justiits- ja Rahandusministereerium), vt tabel. Suuresti erineb ministereeriumite lõikes ka läbiviidud või sisseostetud uuringute maht (4-70 uuringut ministereeriumi kohta ajavahemikus 2005.-2007. september, vt tabel). Õigustloova tegevuse mahust lähtuvalt on kasutusel mitmed erinevad tegevuspraktikad ning organisatsioonid struktureeritud sellest lähtuvalt.

Mahukama seadusloome puhul on mahukam ka kaasnev ÕMA. Lähtuvalt seadusloome töömahukusest on kujundatud organisatsiooni struktuur. Suure seadusloome ja kaasneva ÕMA mahu korral võib analüüs olla omaette osakonna või talituse ülesanne. Lähtuvalt ÕMA mahust ja väljakujunenud organisatsiooni struktuurist võib ministereeriumid jagada 4 erinevasse kategooriasse:

- 1) valdkonna tasandi ÕMA koondamine valdkondlikesse analüüsiüksustesse – iga valdkonna jaoks on ellu kutsutud üks analüüsiüksus;
- 2) organisatsiooni tasandi ÕMA koondamine ühte analüüsiüksusesse – tervet organisatsiooni teenindab üks analüüsiüksus;
- 3) valdkonna tasandi ÕMA koondamine ametikoha tasandil – valdkondades on sisuosakondadesse loodud analüütikute ametikohad;
- 4) ÕMA hajutamine ametikohtade vahel ning vormistamine õigusosakonnas – analüüsiga ei tegele spetsialiseerunud analüütikud, analüüs valmib erinevate ametnike koostöös, seaduseelnõude seletuskirjade koostamiseks vajaliku ÕMA läbiviimist koordineeritakse õigusosakonnas.

Esimese tüübi ilmekas ja ainus esindaja on Sotsiaalministereerium. Sotsiaalministereeriumis valmistab igale tegevussuunale ette ÕMA vastava suuna analüüsiosakond. Organisatsioonis on kolm sisulist suunda, ning vastavalt kolm analüüsiosakonda. Kuna valdkondlike uuringute ja ÕMA maht on suur, on organisatsioon vastavalt struktureeritud ning protsesside formaliseerituse aste kõrge. Tegevuse koordineerimiseks on Sotsiaalministereeriumis juurutamisel ühtne protsessijuhend. Kokku on uuringute läbiviimisega vahetult seotud 14 töötajat.

Taolise praktika eeliseks on valdkondliku ja metoodilise teabe koondumine analüüsiüksustesse, võimalus tööjaotuseks analüüsiüksuste sees ning sellega kaasnev suurem jõudlus, samas on vajalik üksustevaheline metoodika ja väljundi ühtlustamine organisatsiooni tasandil.

Teine tegevuspraktika organisatsiooni struktuuri kujundamiseks on ühe analüüsiosakonna loomine ministereeriumi kohta, selliselt on struktureeritud Haridus- ja Teadusministereerium. Organisatsiooni teenindab üks analüüsiosakond. Tegemist on siiski teatud määral segastruktuuriga – teabe kogumine

ja analüüs toimub ka sisuosakondades üksikute ametikohtade tasandil. Kuid sellegi poolest on ministeeriumis olemas analüüsile spetsialiseerunud üksus. HTM-is tegeleb uuringutega analüüsi- ja planeerimise talitus, vahetult uuringute läbiviimisega on seotud 5 inimest.

Taolise praktika eeliseks on teabe (nii valdkondliku sisulise teabe kui meetoodilise oskusteabe) koondumine ühte üksusesse ning võimalus tegeleda arendustöödega, samas muutub keerukaks üksuse sisene koordineerimine ning analüüsiosakonna ja teiste osakondade vaheline koordineerimine asutuse sees. Samuti eeldab taolise lahenduse kasutamine piisavat hulka analüütikuid, vastasel korral jäävad struktuurist tulenevad eelised kasutamata kuid tuleb tegeleda kaasnevate koordineerimisprobleemidega.

Justiitsministeerium otseselt ühegi tüübi alla liigitada võimalik ei ole, ministeerium on ülesehitatud valdkondade lõikes erinevalt. Mõne valdkonna jaoks on olemas eraldi analüüsiüksused ning mõnes valdkonnas toimub sisuosakondades analüütikute tasandil. Kolmes valdkonnas (kohtud, vanglad ja õiguspoliitika) toimub analüüs analüütikute tasandil ning omaette analüüsiüksus, mis teenindab tervet valdkonda, on loodud kriminaalpoliitika osakonda. Erinevalt Sotsiaalministeeriumist ei ole ÕMA-ga seotud tegevused koondatud eraldi struktuuriüksustesse, kuid ei ole ka sedavõrd hajutatud, nagu näiteks Põllumajandus- või Siseministeeriumis.

Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Rahandusministeeriumi otseselt ühegi tüübi alla liigitada ei saa. Mõlemas ministeeriumis on rida üksuseid, mille peamine sisuline tegevus seisnebki analüüsides ja uuringutes läbiviimises. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on analüütilised tegevused koondatud majandusarengu ning riigi infosüsteemide osakonda. Rahandusministeeriumis tegutseb juhtkonna alluvuses majandusanalüüsi osakond, lisaks on organisatsioonis mitmeid üksuseid, mille peamiste ülesannet hulka kuuluvad majandus- ja rahandusanalüüs (finantspoliitika ja riigieelarve valdkondades). Siiski tuleb rõhutada, et viiakse läbi majandusanalüüsi. ÕMA-ga otseselt tegelevate ametnike hulk on piiratud. ÕMA tarbeks kasutatakse majandusanalüüsi käigus saadud teavet. See võimaldab hinnata õigusaktidega kaasnevaid majanduslikke mõjusid ning mõju riigi eelarvele, samas ülejäänud mõjude valdkonnad (sotsiaalsed, keskkonna alased jm) võivad sageli kompetentsi puudumise tõttu vaatluse alt välja jääda. ÕMA põhjalikumaks läbiviimiseks on oluline ministeeriumisisese koordineeriva teabekeskuse (või ametniku) olemasolu. Ligikaudne teemaga kokkupuutuvate ametnike hulk on järgmine: MKM 30, RM 15.

Kolmas võimalus on analüüsiga tegelevate ametikohtade hajutamine erinevate sisuosakondade vahel – sisuosakonnad täidavad seega nii valitsemisala koordinaatorite rolli, koguvad ja analüüsivad andmeid, koostavad valitsemisala eelarveid ning valmistavad ette õigustloovaid akte. Sellist lahendust kasutavad Põllumajandusministeerium, Siseministeerium ja Keskkonnaministeerium. Reeglina on organisatsiooni töö maht suur ning tegevus toimub kõrget spetsialiteeti eeldavatel ametikohtadel, kuid ÕMA ei moodusta sellest põhiosa, enam tegeletakse toetuste, tegevuslubade ning eelarve koostamisega. Seetõttu ei ole senine tegevuspraktika õigustanud eraldi mõjude analüüsiga tegelevate

osakondade loomist, samas on organisatsioonide formaliseerituse aste kõrge ning õigusloome ja mõjude analüüsi tegevused on kätketud üldistesse protsessikirjeldustesse. Sageli on sellise tööjaotuse puhul keeruline määrata, kui suur hulk ametnikke vahetult analüüsides tegeleb, kuna lisaks uuringute koostamisele ja analüüsides teostamisele tegeletakse ka hulga paralleelsete ülesannetega. Ligikaudne teemaga kokku puutuvate ametnike hulk on Keskkonnaministeriumis 25. Põllumajandusministeriumi puhul oli keerukas määratleda otseselt uuringutega kokkupuutuvate töötajate hulka – otseselt ei tegele teemaga keegi, kuid kaudselt puutuvad kokku paljud.

Taolise praktika eeliseks ÕMA vaatepunktist on valdkondliku teabe lai kasutus ning vähene koordineerimisega kaasnev ressursikulu. Samas sellistes tingimustes eeldab edukas ÕMA keskse arenduse ja teabevahetusega tegeleva üksuse (või ametniku) olemasolu ning seda, et ÕMA on aktsepteeritud ja mõistetav kõigi sisuosakondade juhtide ja töötajate jaoks. Näiteks on Keskkonnaministeriumis loodud analüüsi ja planeerimise koordineerimiseks ning arendamiseks strateegiabüroo.

Neljas võimalus on ÕMA hajutamine sisuosakondade vahel ning koordineeriva üksuse või ametikoha loomine õigusosakonda. Selline lahendus, kus eelnõu ÕMA osa ettevalmistamine on õigusosakonna pädevuses on kasutusel väga väikese õigustloova töö mahuga ministeriumites (Välisministerium, Kultuuriministerium, Kaitseministerium). Sageli ei ole eelnõu ettevalmistamise protsessis osalejate vastastikused rollid täpselt määratletud ning teabevahetus ja tööjaotus kujuneb välja informaalsetel alustel. Välisministeriumi puhul ei ole õigusloome maht väga väike (2005.-2007. september 22 eelnõud), kuid suure osa sellest moodustab välislepingute sõlmimine, mille puhul ei ole sageli ÕMA teostatud. Kaitseministeriumis koostatakse suhteliselt palju uuringuid, kuid enamust neist uuringute eripäradest lähtuvalt seadusloomes ei rakendata – tegemist on kaitsepoliitiliste analüüsidesga.

Taolise praktika puhul on eduka ÕMA läbiviimiseks oluline kasutada välist oskusteavet, kuna organisatsioonis eneses ei ole sageli piisavalt ressursse ÕMA läbiviimiseks. Näiteks teenindab uuringute osas Kaitseministeriumi Rahvusvaheline Kaitseuuringute keskus.

Uuringute maht

Enamik ministeriume tegeleb ulatusliku uuringute läbiviimisega, eranditeks on Välisministerium, Siseministerium ning Kultuuriministerium. Ilmselt on tegemist valdkonna spetsiifikast ja ministeriumi funktsioonidest tuleneva eripäraga. Vähem tegeletakse valdkonna õigusliku reguleerimisega, ning ministeriumi ülesanded on nendel juhtudel pigem koordineerivat kui korraldavast laadi. Osaliselt tuleneb see hallatavate asutuste initsiatiivikusest valdkonna tegevuse reguleerimisel.

Tabel. 2005-2007 ministeriumites läbiviidud või sisseostetud uuringud

Ministerium	2005	2006	2007*
Välisministerium	1	1	3

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	13	21	19
Põllumajandusministeerium	16	12	6
Rahandusministeerium	7	16	5
Siseministeerium	1	3	1
Kultuuriministeerium	3	2	2
Kaitseministeerium	22	25	23
Sotsiaalministeerium	13	20	9
Keskkonnaministeerium	22	13	16
Haridus- ja Teadusministeerium	11	26	-
Justiitsministeerium	6	4	5
Uuringuid kokku	109	139	84

* 2007. jaanuar - september

Antud juhul palusime loendada ministeeriumites läbi viidud või sisseostetud empiirilised uuringud, valitsemisala allasutustes läbiviidud uuringute maht võib olla tunduvalt ulatuslikum.

Viimase kolme aasta jooksul on ministeeriumite uuringute mahud kokku keskmiselt 120 uuringut aastas. Uuringud kajastuvad ministeeriumite võrgulehekülgedel, kuid on sageli hajutatud valdkondade alalehekülgede vahel. Ühtset riikliku uuringute andmebaasi seni koostatud ei ole. Ka ministeeriumites ei ole uuringute aruanded ühte koordineerivasse üksusesse kokku kogutud – uuringu tellija või läbiviija on selle uuringu tulemuste hilisem presenteerija ning materjalide valdaja, tulemusi asutuste kaupa ei koondata. Uuringute planeerimine, läbiviimine, ja tulemuste talletamine toimub detsentraliseeritult.

Valdkonna spetsiifikast tulenevalt on uuringute sisuline külg väga erinev, kuid erinevalt käsitletakse ka empiirilistele uuringutele esitatavaid kriteeriume ning kvaliteedinõudeid. Ühtset riiklikul tasandil järgitavat formaati uuringute vormistamiseks ja hindamiseks ei kasutata.

Metoodika ja planeerimine

Eraldi uuringute aastaplaan on olemas Sotsiaalministeeriumil ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Enamasti kajastuvad uuringud ministeeriumi üldises tegevusplaanis ning vastav eelarve üldises eelarves.

Ainukesed ministeeriumid, kus asutuse siseselt on kehtestatud eraldi mõjude analüüsi juhendmaterjal (või eeskiri) on Keskkonnaministeerium ning Sotsiaalministeerium. Teised lähtuvad kehtivatest üldeeskirjadest ja varasemast tegevuspraktikast. Sotsiaalministeeriumi juhend puudutab üksnes sotsiaalpoliitika mõjudele antavaid hinnanguid.

Andmebaasid

Ministeeriumitel on reeglina olemas informaalne ülevaade haldusalas läbiviidud uuringutest. Eraldi andmebaas on olemas vaid Keskkonnaministeeriumil.

Kui ministeeriumis kogutakse ka infot haldusalas läbiviidud uuringute kohta, siis toimub see informaaalselt ning ministeeriumi enda tegevuse tarbeks. Haldusalas läbiviidud uuringuid ei koondata ühtsesse andmebaasi ning enamasti pole uuringutulemused kolmandatele osapooltele kättesaadavad.

Reeglina on ministeeriumite endi poolt läbi viidud või tellitud uuringute tulemused kättesaadavaks tehtud ministeeriumi koduleheküljel. Paraku on teave sageli mööda erinevate allüksuste võrgulehekülgesid laiali hajutatud – puudub ühtne otsingumootor või uuringute loend.

Seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste analüüs

Ajavahemikus 1. jaanuar 2005 -1. august 2007 on Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud 12 seaduseelnõude väljatöötamiskavatsust. Kolm väljatöötamiskavatsust on esitanud Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium. Keskkonnaministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud kaks väljatöötamiskavatsust ja Välisministeerium ning Põllumajandusministeerium ühe. Teised ministeeriumid ei ole ühtegi seaduseelnõude väljatöötamiskavatsust esitanud.

Arvestades esitatud väljatöötamiskavatsuste väikest hulka, vaatleme järgnevalt põhjalikumalt kõiki 12 esitatud kavatsust.

Mõjude hindamine seaduseelnõude väljatöötamiskavatsustes

Seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste väljatöötamine peab tagama, et juba poliitikakujundamise esimestes etappides analüüsitaks olulisi mõjusid, mis uue seadusega kaasneda võivad. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses tuleb hinnata uue õigusakti loomise vajalikkust lähtuvalt hetkeolukorrast ning selles esinevatest probleemidest.

Poliitika edukuse saavutamisel on kõige olulisem roll probleemi õigel määratlemisel. Probleemi määratlemisel tuleb lähtuda järgmistest etappidest³³⁰:

- a) probleemi püstitamine;
- b) probleemi ulatuse piiritlemine;
- c) huvitatud osapoolte seisukohtade määratlemine;
- d) võimalike võitjate ja kaotajate kindlakstegemine;
- e) esialgse analüüsi läbiviimine

³³⁰ (Staronova 2002)

Väljatöötamiskavatsusest peab ka selguma, millised on erinevad lahendusalternatiivid, neid samas sisuliselt argumenteerides. Seaduse väljatöötamine ei peaks algama juba väljamõeldud lahendusele probleemi otsimisega, vaid reaalsetes situatsioonides ilmnenud kitsaskohtade lahendusvariantide peale mõtlemisega. Seetõttu ei saa ka väljatöötamiskavatsuste koostamisse suhtuda kui formaalsusesse, vaid kui esimesse sisulisse etappi seaduse väljatöötamisprotsessis. Selliselt peaks väljatöötamiskavatsus sobituma terviklikku poliitika väljakujundamise protsessi, jäädes oma üldistustaseme ning analüüsi sügavuse ja konkreetsuse poolest valdkondlike arengukavade ja strateegiade ning eelnõude vahele.

Lähtudes Justiitsministeeriumi juhistest, peaksid väljatöötamiskavatsused sisaldama vähemalt järgmist teavet:

- 1. Valdkonna hetkeolukorra kirjeldus** (ülevaade praktikas esinenud probleemidest ja valdkonda reguleerivatest õigusnormidest/õigusaktidest);
- 2. Kavandatava regulatsiooni eesmärk** (mida soovitakse saavutada; kas vajadus tuleneb EL õigusega ühtlustamise nõudest);
- 3. Eesmärgi saavutamise võimalikud abinõud** (eesmärgi saavutamise alternatiivide kaalumise proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt, plusside ja miinuste väljatoomine, perspektiiv ilma regulatsioonita, võrdlevalt teiste riikide kogemus);
- 4. Regulatsiooni vahendi määratlemine ja põhjendus** (miks on vajalik seaduse tasandil reguleerida; kas eraldi seadus või olemasolevate täiendamine, volitusnormide põhjendus);
- 5. Kavandatava seaduseelnõu reguleerimisala** (olulisemate õigusinstituutide loetelu või probleemide kirjeldus, võimaluse korral struktuur);
- 6. Kavandatava regulatsiooni mõjud** (esialgne hinnang kaasnevate sotsiaalsete, keskkonna-, majanduslike jm mõjude kohta nii kulude kui tulude aspektist, huvigruppide arvamus; küsimusteringi määratlemine, milles tuleb eelnõu koostamise etapis teha põhjalikum mõjude analüüs);
- 7. Kavandatava regulatsiooni rahastamise allikas ja selle garanteeritus;**
- 8. Eelnõu eeldatav valmimise aeg ning väljatöötamise eest vastutava ametniku ja juriidilise ekspertiisi teinud isiku nimed ja kontaktandmed.**

Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse väljatöötamise kavatsus

Eesmärk

Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt algatatud välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse (VKTS) eelnõu eesmärk on tagada välisriigis kutsekvalifikatsiooni omandanud isikutele õigus töötada Eestis reguleeritud ametikohtadel. Eelnõu väljatöötamise ajendiks oli 7. septembril 2005. a vastu võetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, mis ühendas endised regulatsioonid ning lisas ka uusi nõudeid. Erinevus senikehtivast välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusest (VOKTS), mis tugines vanadele

direktiividele, tuleneb peamiselt sellest, et uue seadusega oleks tagatud ka piiriüleste teenuste osutamise õigus, lisaks kvalifikatsioonide tunnustamisele.

Uue seaduse eesmärgiks on ka praeguste reguleeritud kutsete/ametikohtade reguleerituse vajaduse korrigeerimine ning pädeva asutuse kohustuste täpsustamine.

Maht ja struktuur

VKTS eelnõu väljatöötamiskavatsus on neljaleheküljeline dokument, mis koosneb neljast peatükist, käsitledes seaduseelnõu väljatöötamise vajadust, eesmärgi, sisu ja mõjude kirjeldust, eelnõu võimalikku struktuuri ning eelnõu väljatöötamise ajakava.

Ajakava

Väljatöötamiskavatsuse järgi peaks eelnõu olema heakskiidetud Vabariigi Valitsuses aprilliks 2007 ning oktoobriks 2007 olema vastu võetud ka kõik vajalikud rakendusaktid. Väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 19.12.2006, jättes eelnõu valmimiseks aega neli kuud.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuse ajendiks on muutunud Euroopa Liidu direktiiv, mis ühendas osaliselt vanemad regulatsioonid ja lisas ka uusi ning seega oli Eesti kohustatud juurutama oma õigusruumi vastavad muudatused.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Tulenevalt sellest, et väljatöötamiskavatsuse peamise põhjusena on toodud välja EL direktiivi nõuete kehtestamine Eesti õiguskorras, siis ei ole koostamise aluseks olnud ükski konkreetne valdkonna arengukava, vaid lähtutakse EL-i nõuetest. Kirjeldatud on küll kahte peamist probleemi – piiriüleste teenuste osutamise õiguse regulatsiooni puudumine ning vajadus täpsustada praegu reguleeritud kutseid ja ametikohti ning pädevate asutuste kohustusi. Samas ei ole nende probleemide olemust kuigi põhjalikult lahti kirjutatud, mistõttu on keeruline hinnata, kas uue seaduse vastuvõtmine on kõige sobivam viis nende lahendamiseks. Arvandmeid või läbiviidud uuringuid olukorra kirjeldamiseks kasutatud ei ole, mistõttu jääb ka selgusetuks, millised ühiskonnagrupid sellest muudatusest mõjutatud oleksid ning kellel praeguse olukorra tõttu probleeme esineda võib.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

VKTS väljatöötamiskavatsuses ei ole analüüsitud ühtegi teist lahendusvarianti peale uue seaduse vastuvõtmise. Uue seaduse väljatöötamise põhjusena tuuakse välja, et kuna uue regulatsiooniga muutuks üle 1/3 olemasolevast seadusest ning normitehnika eeskirja alusel peab seetõttu välja töötama uue seaduse. Võib eeldada, et kui lähtutud ei oleks mitte nimetatud normitehnika eeskirja sätte formaalsest, vaid sisulisest tõlgendusest, siis oleks üheks alternatiiviks jäänud siiski ka olemasoleva seaduse muutmine. Sisulisi alternatiivseid lahendusvõimalusi, näiteks kuidas muuta pädevate asutuste kohustusi või kuidas muuta kutsete/ametikohtade regulatsioone, ei ole väljatöötamiskavatsuses käsitletud.

Mõjude hindamine

Seaduseelnõu mõjusid hindav peatükk väljatöötamiskavatsusest puudutab muudatuste mõjusid väga pealiskaudselt, mainides, et muudatus tagab veelgi efektiivsemalt teenuste vaba liikumise õigust ning kutsete/ametikohtade ning pädevate asutuste kohustuste ümbervaatamine toob kaasa halduskulude vähenemise. Samas ei tulene sellest, missugused ja millises ulatuses need mõjud tegelikult avalduvad.

Hindamata mõjud

VKTS väljatöötamiskavatsuses on ilmselt käsitlemata jäänud sotsiaalsed ja demograafilised mõjud. Tõenäoliselt mõjutab kutsete ning ametikohtade kutsekvalifikatsiooni regulatsiooni muutmine neid isikuid, kes reguleeritavatel kutsealadel tegelevad. Näiteks reguleeritavate kutsete arvu kärpimine võib mõjutada neid isikuid, kellel juba on vastav kutsekvalifikatsioon. Samuti võivad ka väiksemad täpsustused ja muudatused kutsekvalifikatsiooni regulatsioonis muuta kvalifikatsioonile vastavate inimeste ringi. Käsitletud ei ole seda, millised huvigrupid tuleks eelnõu väljatöötamisse kaasata.

Samuti on analüüsimata majanduslikud mõjud, mis samuti võivad kaasneda kutsetegevuse kvalifikatsiooni nõuete ja seega ka turusituatsiooni muutmise tõttu. On küll hinnatud, et halduskulud vähenevad, kuid millises ulatuses ja kuidas täpselt, jääb selgusetuks.

Väljatöötamiskavatsuste ÕMA-s tuleks vähemalt välja tuua need võimalikud mõjud, mille põhjalikum analüüs tuleks ette võtta seletuskirja koostamise ajal.

Muud tähelepanekud

Vaatamata väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisele Justiitsministeeriumi poolt jaanuaris 2007, ei ole VKTS eelnõud E-õiguse infosüsteemi Juuli 2007 seisuga sisestatud. Samuti ei ole algatatud ka VOKTS seaduse muutmise seaduse eelnõud.

Rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemise seaduse väljatöötamise kavatsus

Eesmärk

Rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemise seaduse eesmärgina on välja toodud vajadus korraldada Eestist lähetatavate isikute rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemist, eelkõige nende töö- ja teenistussuhete regulatsiooni, rahastamist, sotsiaalseid garantiisid ja väljaõpet ning ekspertide andmebaasi.

Maht ja struktuur

Väljatöötamiskavatsus on pooleleheküljeline dokument, milles puuduvad kõik vajalikud struktuuriosad ning põhjendused seaduseelnõu väljatöötamiseks. Jääb selgusetuks, millise ülesehitusega uus seadus olema peaks ning milliseid küsimusi seal puudutatakse.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuses puuduvad viited põhjustele, mis tingiksid uue seaduse väljatöötamise, peale pealiskaudse väite, et rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osaleb üha enam isikuid. Kasutatud ei ole ka selgitusi selle kohta, palju tegelikult tsiviilmissioonidel osalenute arv kasvanud on ning millised probleemid sellega seoses üles on kerkinud. Viidatud ei ole ka riigi välispoliitilistest eelistustest tulenevatele eesmärkidele, mille saavutamisele tsiviilmissioonides osalejaid puudutav uus regulatsioon kaasa aitaks.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Eelnõu väljatöötamiskavatsuses ei ole tsiviilmissioonidel viibivate isikute regulatsiooni hetkeolukorda kirjeldatud. Kasutatud ei ole uuringuid, statistilisi andmeid ega analüüse, mis kirjeldaksid tsiviilmissioonidel osalevate isikute suhtes kehtiva regulatsiooni puudujääke.

Alternatiivide hindamine

Tulenevalt sellest, et välja toodud ei ole otsest probleemi, mida uue eelnõuga lahendada hakatakse, siis ei ole välja toodud ka alternatiivseid lahendusvõimalusi.

Hindamata mõjud

Kuna väljatöötamiskavatsuses ei ole kirjeldatud probleeme, mida seadusega lahendada hakatakse ega lahendusvariante, siis ei ole hinnatud ka mingisuguseid mõjusid. Analüüsimate on sotsiaalsed mõjud rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalejatele ning kuna välja toomata on ka nende praegune olukord ning kavandatav muutus, siis on mõjude hindamine ka võimatu. Enne väljatöötamiskavatsuse esitamist oleks pidanud analüüsima ka võimalikke majanduslikke mõjusid, mis kaasnevad kui sotsiaalsete tagatiste süsteemi muudetakse. Kui rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalejate arv kasvab, siis aina suurem osa kvalifitseeritud tööjõust viibib missioonil, mistõttu tuleb põhitööandjatel arvestada osalise tööjõupuudusega.

Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu eemärgina on välja toodud vajadus tagada piisavate vahendite olemasolu merereostuse likvideerimiseks või merereostuse ärahoidmiseks. Seaduse alusel loodaks uus sihtasutus, kellele laekuks iga Eestit läbiva naftatonna eest kindel maks. Seadus looks ka alused kogutava maksu kasutamiseks.

Maht ja struktuur

Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus on neljaleheküljeline dokument, koosnedes kuuest peatükist, mis kirjeldavad olemasolevat olukorda, käsitlevad kavandatava regulatsiooni eesmärki ja abinõusid, eelnõu vastavust Euroopa Liidu õigusele, eelnõu struktuuri ning loetlevad eelnõu väljatöötamise eest vastutavad ametnikud.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Seaduseelnõu väljatöötamise alusena viidatakse keskkonnakaitse valdkonna põhimõttele „Saastaja maksab“ ning ka Riigikontrolli kontrollaruandele, milles viidatakse vajadusele soetada kaasaegne reostustõrje tehnika. Puudub viide valdkonna arengukavale või strateegiale, mis peaks täpsustama eesmärgi, mida keskkonnapoliitika valdkonnas väljatöötatavad seaduseelnõud saavutama peaksid.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Väljatöötamiskavatsuses on kirjeldatud, kui suur oleks kogutava maksu suurus, arvestades Eestit läbiva nafta mahtu. Samuti on kirjeldatud, kui palju reostustõrjevahendeid oleks Eestile vaja, mis tasandaks meie mahajäämust naaberriikidest. Samuti on kirjeldatud sarnast süsteemi Soomes, mille eeskujul ka Eesti vastav regulatsioon välja töötatakse. Arvulistele andmetele ega läbiviidud uuringutele viidatud ei ole, selgusetuks jääb, millises situatsioonis on praegu need ettevõtted, kellele see maks tulevikus kehtima hakkaks.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Alternatiive väljapakutud sihtasutuse loomisele väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud ei ole, käsitlemata on jäänud muud võimalused reostustõrje vahendite hankimise finantseerimiseks, kuid just see on välja toodud kui peamine seaduse eesmärk. Maksu kehtestamine toob riigile suuremad ressursid enda ülesannete täitmiseks, kuid samas nõuab uue maksu kehtestamine ka sisulist hinnangut, kuidas see paigutub riigi üldisesse maksupoliitikasse ning kuidas see mõjutab kohustatud isikuid või institutsiooni, mis peab hakkama maksu kogumise eest vastutama. Seetõttu tuleks kaaluda alternatiive, sealhulgas ka makse erinevaid võimalikke kehtestamisviise, tuues välja kõigi sobivate lahenduste plussid ja miinused.

Mõjude hindamine

Väljatöötamiskavatsuse mõjude hindamise peatükis on lühidalt kirjeldatud, kuidas kogutav raha aitab parandada reostustõrjet ja ennetada õnnetusi. Mainitud on ka seda, et seadus tooks ettevõtjatele kaasa 4-5 kroonise lisakulu iga Eestit läbiva naftatonna kohta.

Hindamata mõjud

Olemasolev mõjude analüüs on äärmiselt pealiskaudne ning ei anna tegelikult ülevaadet kõikidest olulistest mõjudest, mis sellise seadusega kaasneda võivad.

Hinnatakse küll majanduslikke mõjusid, kuid ainult riigi perspektiivist, prognoosides, milline summa maksuna kogutaks. Täiesti käsitlemata on jäänud sama aspekt kohustatud isikute perspektiivist ning turusituatsioonist tervikuna – on ilmselge, et iga lisanduv maks mõjutab isikuid, kellel vastav kohustus tekib ning samuti ka situatsiooni turul. Tuleks analüüsida, kas maksu kehtestamine toob kaasa ka Eestit läbiva nafta mahu vähenemise ning millised oleks selle tagajärjed, sh tuleks hinnata ka kaasnevaid keskkonnamõjusid.

Kui muutub turusituatsioon, siis oleks vajalik hinnata ka uue regulatsiooni sotsiaalseid mõjusid, eriti mõju tööjõuturule, mida samuti väljatöötamiskavatsuses hinnatud ei ole. Väljatöötamiskavatsuses ei ole ka kirjeldatud, milliste huvigruppidega eelnõu väljatöötamisel konsulteerida tuleks.

Masina ohutuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

Masina ohutuse seaduse eesmärk on vajadus viia senikehtiv masina ohutuse seadus vastavusse uute Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiividega, peamiselt vajadus viia seadus kooskõlla kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi ja uue isikute sertifitseerimise standardi nõuetega. Suuremad erinevused võrreldes senikehtiva regulatsiooniga tulenevad lisandunud vastavushindamise menetlustest, muutunud mõistete sõnastusest ja ulatusest, uute mõistete defineerimisest ja piiride täpsustamisest teiste direktiividega.

Maht ja struktuur

Masina ohutuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus on pooleteise leheküljeline dokument, ilma vajalike struktuuriosadeta. Väljatöötamiskavatsuse lühiduse põhjuseks on toodud asjaolu, et tegemist ei ole uue regulatsiooniga, vaid ainult formaalsete muudatustega, mis aga moodustavad rohkem kui 1/3 seaduse mahust.

Ajakava

Väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 19.06.2007 ning eelnõu peaks valmima 2007 aasta sügisel. Direktiiv, mis seaduse muutmise tingis, peab olema Eesti õigusesse üle võetud hiljemalt 29.06.2008 ning selle jõustumise aeg on 29.12.2009.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuse alusena ei ole välja toodud muid põhimõttelisi vajadusi peale muutunud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi nõuete. Kuna pole ka välja toodud, millised muutused täpselt uude seadusesse sisse viiakse, siis ei olegi võimalik hinnata seda, kuivõrd ühilduvad need kavad olemasolevate strateegiate või arengukavadega.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Olemasolevat olukorda ei ole kirjeldatud ega selles esinevaid probleeme. Mitmel korral mainitakse, et muudatused on täpsustavat laadi ning sisulisi erinevusi vana regulatsiooniga ei oleks, samas siiski rõhutades, et on vaja kõrvaldada ilmnenu kitsaskohti. Kitsaskohtade sisu osas selgitus aga puudub. Viidatakse ka sellele, et praeguse seaduse paragrahvide numeratsioon ei ole piisavalt selge, samuti vajab muutmist lõigete järjekord ning mõned tootegrupid tuleks viia eraldi sätetesse. Sealjuures jääb kogu praeguse olukorra kirjeldamine pealiskaudsele tasemele – kirjeldatakse, millistes valdkondades on probleeme, kuid jäetakse käsitlemata, milles puudujääk täpselt väljendub.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Uue masina ohutuse seaduse eesmärgina nähakse peamiselt formaalsete muudatuste tegemist, seetõttu ei ole välja pakutud ka sisulisi alternatiive.

Oluline punkt, mida iga eelnõu väljatöötamiskavatsuse puhul on vaja analüüsida, on see, kas uut seadust on vaja või saaks vajaliku regulatsiooni integreerida olemasolevatesse seadustesse. Masina ohutuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse puhul on ilmselt viimast võimalust kaalutud, kuid kasutatud on normitehnika eeskirja formaalset tõlgendust, mille kohaselt peab uue seaduse teksti koostama juhul kui muutused moodustavad üle 1/3 seaduse mahust. Seetõttu ei ole olemasoleva seaduse muutmise võimalust ühe alternatiivina selgelt välja toodud ega analüüsitud.

Mõjude hindamine

Mõjude hindamisega masina ohutuse väljatöötamiskavatsuses ei tegeleta, põhjuseks taas väide, et põhimõttelisi muudatusi uue seadusega üldsegi ei kavandata. Planeeritud formaalsete muutuste kirjelduse juures mainitakse, et muudatusi tehakse selguse huvides.

Hindamata mõjud

Vaatamata sellele, et väljatöötamiskavatsuses suuri muudatusi võrreldes eelmise seadusega ei planeerita, ei pruugi see siiski tähendada, et mõjusid seaduse vastuvõtmisega ei kaasne, vastasel juhul poleks uuel seadusel mingit eesmärki. Tuleks analüüsida majanduslikke mõjusid, mis võivad kaasneda uute vastavushindamise menetluste läbiviimisega, seda nii hinnatavate kui ka hindamist läbiviivate asutuste perspektiivist. Samuti tuleks analüüsida, mida tähendab mõistete definitsioonide muutmine, mis eeldab, et oleks selgitatud, millised probleemid praeguste definitsioonide puhul esinevad.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse eesmärk on puudega laste ja tööealiste puudega inimeste kaasamine ühiskonda aktiivsuse toetamise kaudu. Uue eelnõuga nähakse ette puudest tulenevate lisakulude hüvitamine, sh lisatoetuse määramist aktiivsetele puudega inimestele, soodustamaks hariduse omandamist, tööturule naasmist ja püsimist. Samuti on üks muudatuse eesmärk piiritleda puudega inimeste sotsiaaltoetuste subjektide hulgast pensioniealised puudega inimesed, jättes nii rohkem ressursse aktiivsetele puudega inimestele.

Maht ja struktuur

Väljatöötamiskavatsuse maht on kolm lehekülge ning selles järgitakse Justiitsministeeriumi poolt koostatud väljatöötamiskavatsuste kohta käivas märgukirjas toodud struktuuri, koosnedes hetkeolukorra kirjelduse, regulatsiooni eesmärgi, võimalike saavutamise abinõude, regulatsiooni vahendi määratlemise, eelnõu reguleerimisala, regulatsiooni mõjude, rahastamise allika ning eelnõu valmimise aja ning vastutavate ametnike peatükkidest.

Ajakava

Eelnõu väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 20.07.2007 ning seaduse kavandav jõustumisaeg on 2008. aasta I pool, mis jätab eelnõu väljatöötamiseks aega vähem kui ühe aasta.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuse alusdokumentidena tuuakse välja 2006. aastal vastu võetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontseptsioon ning valitsusliidu koalitsioonilepingu sotsiaalpoliitika osa. Mõlemad dokumendid rõhutavad just puuetega inimeste aktiivsuse suurendamist ning nende toomist tööjõuturule.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Olukorra kirjeldamisel tuuakse olulisema probleemina välja, et väljakujunenud praktika puude määramisel ja toetuste maksmisel ei toeta alati seaduse eesmärki. Riigieelarvelised väljamaksud puudega inimeste toetustele kasvavad aastast-aastasse, kuna puudega inimeste arv kasvab, põhiliselt vanemaealiste arvel. Samas ei ole väljatöötamiskavatsuses endas välja toodud ega viidatud empiirilistele andmetele tegeliku olukorra kohta. Osaline statistika on välja toodud küll puuetega inimeste sotsiaaltoetuse kontseptsioonis, kuid samas on sealne informatsioon ainult aastani 2005. ning osalt ka vastuolus väljatöötamiskavatsuses viidatuga, nii ei ole näiteks aasta 2005. kulutused riigieelarvest puudega inimeste toetustele võrreldes 2004. aastaga suurenenud. Selguse huvides tuleks teistes allikates olevatele andmetele täpsemalt viidata, muidu võib jääda arusaamatuks, millistele andmetele tuginetakse. Vanaduspensioniiikka jõudnud isikute olukorra puhul viidatakse puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuringule, millest ilmnes, et eakate puudega inimeste puhul on kulutuste esikohal hooldusvajadus ning kulud ravimitele, abi- ja hooldusvahenditele. Hooldusega seonduv kuulub aga kohalike omavalitsuste pädevusse, mistõttu on väljatöötamiskavatsuses esitatud plaan kanda kogu pensioniealiste puudega inimeste toetuste maksmine üle kohalike omavalitsuste haldusalasse.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Väljatöötamiskavatsuses mainitakse põgusalt, et teatud määral oleks võimalik toetada aktiivsust ka olemasoleva regulatsiooni täiendamise abil, kuid uute toetuse määramise aluste loomine on otstarbekam. Ühe toetava argumendina tuuakse välja, et kuna eesmärk on parandada puuetega inimeste sotsiaalset aktiivsust, siis on mõistlik seadusest välja jätta vanaduspensioniealised. Samas ei ole sisuliselt erinevate lahendusvariantide plusse ja miinuseid kaalutud ning ka viide teiste riikide praktikale, mis olevat sarnane valitud lahendusele, ei sisalda endas argumente.

Mõjude hindamine

Mõjude hindamise peatükis käsitletakse väljatöötamiskavatsuses ainult positiivseid sotsiaalseid mõjusid – eelnõu aitab kaasa puudega inimeste õppimisele ja tööjõuturule sisenemisele, hüvitades tekkinud kulud. Samuti tuuakse välja töötamise positiivsed tagajärjed. Kasutatud mõjude hindamise meetoditele viiteid ei ole, samuti puuduvad arvestuslikud hinnangud, kui paljusid inimesi see uus regulatsioon puudutaks.

Hindamata mõjud

Ehkki positiivseid sotsiaalseid mõjusid on kirjeldatud, ei ilmne väljatöötamiskavatsusest seda, kuidas uus seadus mõjutab neid isikuid, kes selle regulatsiooni alt välja jäävad, ehk siis vanaduspensionäre. Leitakse küll, et kõige paremini sobitub see ülesanne kohalike omavalitsuste pädevusse, kuid analüüsimata jääb see, kas kohalikel omavalitsustel on ressursse selle ülesande täitmiseks, eriti kui üks seaduse eesmärkidest tundub olevat ka riigieelarvest väljamakstavate toetuste vähendamine. Mõju kohalikele omavalitsustele tuleks analüüsida ka administratiivsete kulude aspektist.

Teine grupp isikuid, kes uue regulatsiooni mõjualast välja jäävad, on need puudega inimesed, kes ei ole tööturul aktiivsed. Tuleks hinnata, kas peamiselt aktiivsuse toetamine ei jäta mitteaktiivseid puudega isikuid ebavõrdsesse olukorda.

Väljatöötamiskavatsuses puudub ka täpsem hinnang, millised kulud uue seadusega kaasnevad. Esitatud on küll riigieelarvest tehtavad planeeritud väljamaksed puudega inimeste toetusteks, kuid samas pole selge, kas sellest piisab kõikide väljendatud eesmärkide saavutamiseks ning kuidas need kulud tõenäoliselt jaotuvad. Kui on olemas statistika puudega inimeste kohta ning seniste toetuste suurus ning arvestuslik uute toetuste maht, siis peaks olema võimalik ka see mõjude hinnangusse kaasata.

Samuti on analüüsimata see, kas uue regulatsiooni tõttu suurenevad ka puuetega inimeste toetuste väljastamise halduskulud ning milline asutus need kannab ja kas selleks on ressursid olemas. Seega tuleks välja tuua vähemalt hinnanguline seaduse rakendamiseks vajalike kulutuste eelarve ning kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused.

E-tervise infosüsteemide seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

E-tervise infosüsteemide seaduse eesmärk on luua õiguslik raamistik, mis reguleerib tervise infosüsteemi ning selle komponente, reguleerides terviseandmete kasutust.

Maht, struktuur ja ajakava

E-tervise infosüsteemide seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse maht on kolm lehekülge, ent kavatsusele on lisatud 100-leheküljeline seletuskiri ja eelnõu ise. Väljatöötamiskavatsuses antakse ülevaade peamistest kavandatava seaduse positiivsetest mõjudest ning praeguse olukorra peamistest probleemidest ning seletuskirjas on läbi viidud põhjalik analüüs, milles käsitletakse sügavamalt praeguse olukorra probleeme, kehtiva õigusliku raamistiku puudujääke, seaduse eesmärke ja saavutamise abinõusid.

Väljatöötamiskavatsus koos eelnõu ja seletuskirjaga esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 31.08.2006 ning seaduse planeeritud jõustumistähtaeg oli 01.07.07, kuid 01.08.07 seisuga ei olnud eelnõu kooskõlastusring veel lõppenud.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuse aluseks on vajadus luua ühtne raamistik reguleerimaks infosüsteemidega seonduvat Sotsiaalministeeriumi poolt läbiviidavate projektide Digitaalne terviselugu, Digipildid, Digitaalne ravijärjekorra registratuur ja Digiresept jaoks. Tervikuna ei põhine tervise infosüsteemide seaduse eelnõu ühelgi valdkonna arengukaval ega strateegial. Üksikute aspektide puhul on viidatud Tervise infosüsteemi arengukavale 2005-2008, eelkõige kodeerimisega seonduva puhul.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Väljatöötamiskavatsuses tuuakse välja praeguse olukorra probleemid nii patsientide, arstide kui ka apteekide seisukohast, kuid probleemide olemasolu kirjeldamiseks ei kasutata empiirilisi andmeid, vaid jäädakse väidete tasemele. Eelduslikult on Sotsiaalministeeriumil meditsiiniteenuse esitamisega seonduvate probleemide kohta vähemalt indikatiivsed andmed, millele võiks ka väljatöötamiskavatsuses viidata, et hiljem oleks mõjude analüüsis sellele võimalik tugineda.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Väljatöötamiskavatsuses ei ole küll alternatiivseid lahendusvariante pakutud, kuid lisatud eelnõu seletuskirjas käsitletakse võimalusi tervise infosüsteemi regulatsioon hõlmata juba olemasolevates seadustes või hoopis algatada selle eelnõuga Eesti meditsiiniõiguse kodifitseerimine. Terviklikke sisulisi alternatiive tervise infosüsteemide seadusele välja toodud ei ole, mistõttu on koos väljatöötamiskavatsusega esitatud ka kogu kavandatava seaduse eelnõu ja seletuskiri.

Samas on eelnõu seletuskirjas mitme detailsema küsimuse puhul alternatiive välja pakutud. Nii on analüüsitud või vähemalt viidatud ettevalmistavates töögruppides läbi viidud analüüsidele, mis käsitlevad seda, millised asutused peaksid tervise infosüsteemi talitlema. Samuti on võimalikke alternatiive välja pakutud infosüsteemi rahastamisele riigieelarvest.

Alternatiivide hindamine

Uue seaduse asemel tervise infosüsteemide regulatsiooni lisamine juba olemasolevatesse seadustesse ei peeta sobivaks alternatiiviks, sest esiteks ei ole olemasolev regulatsioon on liiga puudulik ning teiseks lähtuvalt Eesti õigustraditsioonist reguleeritakse meditsiiniõiguse küsimusi eraldi seadustes. Lahtiseks jäetakse võimalus meditsiiniõiguse kodifitseerimiseks tulevikus, kuid see ei ole E-tervise infosüsteemide seaduseelnõu eesmärk. Lisaks on eraldi seaduse kasuks välja toodud veel normitehnilised ning seaduse selguse argumendid.

Võimalikke alternatiivseid lahendusi on hinnatud ka infosüsteemi talitleva organisatsiooni valimisel, mille puhul oli valikuprotsess mitmeetapiline. Viimased alternatiivide hulgast valiti talitleva asutuse organisatsiooniliseks vormiks sihtasutus, kuna see tagaks kõige efektiivsemalt erinevate huvigruppide kaasatuse, jätkusuutlikkuse, tehnoloogilise eesrindlikkuse ning IT-kulude vähendamise. Samas ei ole välja toodud konkreetset arutluskäiku, kuidas teised võimalikud organisatsioonilised vormid nendele tingimustele ei vastaks. Analüüsi põhjalikkuse alusel aga võib eeldada, et selline arutluskäik leidis aset eelnõu ettevalmistamisperioodil. Välja on toodud ka võimalikud negatiivsed aspektid sihtasutuse vormi

puhul, kuid ära on näidatud ka argumendid, miks positiivseid argumente on rohkem ja miks need olulisemad on.

Infosüsteemi rahastamise oli tegemist kahe peamise alternatiiviga. Üks võimalus on rahastamine riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kaudu ning teine on rahastamine tervishoiuteenuse osutamise hinnakomponendi kaudu. Kuna leitakse, et tervishoiuteenuse esitajad peavad nagunii tegema kulutusi, siis vähendaks riigieelarvest sihtasutuse rahastamine seda koormust. Samuti esitatakse argumendid, et riiklikke registreid tuleb rahastada riigieelarvest, süsteemi jätkusuutlikkus on sel moel suurem ning suureneb tervishoiuteenuse pakkujate motivatsioon aidata kaasa E-tervise infosüsteemi rakendumisele.

Mõjude hindamine

Kuna väljatöötamiskavatsusele on juba lisatud ka eelnõu ja selle seletuskiri, siis on hinnatud ja hindamata mõjud välja toodud tervise infosüsteemi eelnõu seletuskirja analüüsi juures.

Päästeseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

Päästeseaduse eesmärk on tagada toimiv riiklik ja omaalgatuslik süsteem selleks, et kaitsta inimesi, vara ja looduskeskkonda ohtude eest ning abistada õnnetuse korral. Samuti sätestatakse päästeseaduses päästeasutuste töö korraldus ja pädevus isikute põhiõiguste piiramisel ning päästeala tööde tegemiseks kohaldatavad riikliku järelevalve üld- ja erimeetmed. Uue päästeseadusega ühtlustatakse ka ennetustöö, tuleohutusjärelevalve, õnnetusteadete menetlemise ja päästetööde alased pädevused.

Maht, struktuur ja ajakava

Päästeseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse maht on viis lehekülge ning selle eraldi struktuuriosad on hetkeolukorra kirjeldus, uue regulatsiooni eesmärk, eesmärgi saavutamise võimalikud abinõud, regulatsiooni vahendi määratlemise põhjendus, eelnõu reguleerimisala, eelnõu kavandatav struktuur ning mõjud ja rahastamine. Struktuuri osas vastab väljatöötamiskavatsus seega esitatud formaalsetele nõuetele. Väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 2. augustil 2007 ning kavandatav eelnõu valmimisaeg on 1. november 2007, jättes eelnõu koostamiseks aega kolm kuud. Samas tuuakse välja ka see, et juhul kui korrakaitseaduse vastuvõtmine Riigikogus venib, siis võib pikeneda ka päästeseaduse eelnõu valmimiseks kuluv aeg.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Valdkondlikule arengukavale või strateegiale ei ole väljatöötamiskavatsuses viidatud, peamise aluse ja põhjusena uue päästeseaduse väljatöötamiseks tuuakse see, et vastu võetakse uus korrakaitseadus, milles sisalduvate põhimõistetega tuleb ka päästeseadus kooskõlla viia. Samuti tuuakse välja, et õigusriigi põhimõttest lähtuvalt tuleb seaduse tasemel reguleerida kõik riikliku järelevalve meetmed, millega piiratakse isikute põhiõigusi ning seni on need volitusnormid Eesti õiguskorras puudunud või olnud ebamäärased.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Valdkonna hetkeolukorra kirjeldamisel jääb päästeseaduse väljatöötamiskavatsus pigem seniste seadusemuudatuste ajaloolise käsitlemise tasemele, selle asemel et välja tuua probleeme, mis praeguse regulatsiooni puhul ilmnenu on. Vaatamata sellele, et välja on toodud kõik peamised päästeseaduse muudatused alates 1994. aastast, ei ole käsitletud, mida üks või teine oluline muudatus tegelikult kaasa tõi, millised muutused on olnud edukad ning millised mitte. Samuti on mainitud, milliste teiste seaduste muutmine ja vastuvõtmine on uue päästeseaduse väljatöötamise vajaduse esile kutsunud (peamiselt korrakaitse seadus, aga ka eriolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus, kemikaalseadus jt.), kuid kirjeldatud ei ole seda, milles need muutused peamiselt seisnevad.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Terviklikke alternatiivseid lahendusvõimalusi uue päästeseaduse väljatöötamisele ei ole esitatud, analüüsitud ei ole ka seda, miks ei saa vajalikke aspekte reguleerida olemasolevas seaduses tehtavate muudatuste abil. Üksikutes sisulistes küsimustes on alternatiive esitatud, näiteks ühe peamise mõiste – õnnetuse – erinevate tõlgendusvõimaluste puhul.

Mõjude hindamine

Päästeseaduse väljatöötamiskavatsuse mõjude hindamise peatükk koosneb kahest lausest, tuues välja, et eelnõuga korrastatakse ja sätestatakse päästemeetite õigused ja kohustused õnnetuste ennetamisel, väljaselgitamisel, tõrjumisel ja likvideerimisel. Samuti lisatakse, et arvestada tuleb päästetöötajate koolituskuludega. Väljatöötamiskavatsuse teistes struktuuri osades analüüsitakse ka seda, millised mõjud oleksid sellel kui õnnetuse mõistet defineerida teisiti.

Hindamata mõjud

Päästeseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses on hindamata jäänud mitmed mõjud, mille analüüs annaks palju olulist lisainfot ning aitaks hinnata uue regulatsiooni sõlmpunkte. Ühelt poolt on selle põhjuseks asjaolu, et ka praeguse olukorra probleeme ei ole selgelt välja toodud, mis teeb keeruliseks ka mõjude hindamise, eriti kui tuleb kaaluda uue regulatsiooni plusse ja miinuseid.

Vaatamata sellele, et mainitud on vajadust planeerida päästetöötajate koolituskulud, on uue seaduse võimalikud majanduslikud mõjud siiski analüüsimata. Teades päästetöötajate praegust arvu ning lisanduvate kohustuste umbkaudset mahtu, siis oleks edasise regulatsiooni kujundamise juures abiks, kui oleks teada hinnanguline summa, millega arvestama peab ning kelle kohustuseks see jääb.

Samas ei saa nõustuda, et koolituskulud on ainsad kulud, mis uue regulatsiooniga kaasnevad. Eeldusel, et päästeasutustele lisatakse ülesandeid ja muudetakse nende töökorraldust ning lisatakse menetluse liike, siis tõenäoliselt võivad lisanduda ka halduskulud. Selliste kulude identifitseerimine juba eelnõu väljatöötamise kavatsuse faasis aitab eelnõu valmimise käigus alustada ka kulude planeerimisega, eriti kui väljatöötamise kavatsuse koostamise ning seaduse vastuvõtmise vahele on planeeritud niivõrd lühike periood.

Võrreldes senikehtivat päästeseadust ning uue eelnõu väljatöötamise kavatsuses välja pakutud struktuuri, siis ilmneb, et uues eelnõus on välja jäetud mitmed peatükid, mille kohta samas väljatöötamise kavatsuses selgitusi ei ole. Nii ei ole mainitud, mis saab rahvusvahelisest koostööst päästealal või päästetöötajate sotsiaalsetest garantiidest õnnetusjuhtumi korral.

Euroopa Kalandusfondi toetuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

Euroopa Kalandusfondi toetuse seaduse eelnõu eesmärgina on väljatöötamiskavatsuses välja toodud vajadus tagada järgmisel programmiperioodil 2007–2013 avaneva Euroopa Kalandusfondi vahendite kasutamise võimalus Eestis. Selleks tuleb määrata pädevad asutused ning tagada haldus- ja järelevalvekorralduse olemasolu.

Maht, struktuur ja ajakava

Väljatöötamiskavatsuse maht on 2 lehekülge, sisaldades endas uue seaduse vajaduse põhjendusi ning võimalikku struktuuri. Väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 11.01.2006 ning seaduse planeeritav jõustumisaeg oli 01.01.2007, sest siis käivitus Euroopa Liidu uus programmiperiood. Seega oli väljatöötamiskavatsuse esitamisest selle vastuvõtmiseni planeeritud ligikaudu üks aasta.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Peamiseks aluseks Kalandusfondi seaduse väljatöötamiseks oli Euroopa Nõukogu kava vastu võtta määrus, mis looks Euroopa Kalandusfondi. Seega ei ole siseriiklikud arengukavad ega strateegiad eelnõu väljatöötamiskavatsuse aluseks olnud, samuti puudub info, kuidas see regulatsioon ühilduks seniste seaduste ning strateegiatega.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Praeguse olukorra kirjeldamisel käsitletakse peamiselt seda, miks olemasolev regulatsioon enam peale Euroopa Kalandusfondi määramise vastuvõtmist Euroopa Nõukogus ei sobiks. Varem anti kalandussektoris toetusi Kalanduse Arendusrahastu vahenditest, mistõttu oli toetuste andmine reguleeritud struktuuritoetuse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega. Vajalik on uue regulatsiooni väljatöötamine, kuna vastasel korral ei oleks võimalik kalandussektori toetusi Euroopa Liidult enam saada.

Alternatiivsed lahendusvõimalused ja nende mõjude hindamine

Peamine alternatiiv, mida väljatöötamiskavatsuses kaalutakse on võimalus uue seaduse asemel hõlmata vajalik uus regulatsioon olemasolevates seadustes. Kalandusturu korraldamise seadus ning kalapüügiseadus on kaks seadust, mis seni kalandusvaldkonda reguleerisid ning üks alternatiiv oligi uus regulatsioon lisada nendele seadustele. Seda alternatiivi väljatöötamiskavatsuses aga ei toetata, kuna leitakse, et sellisel juhul poleks seaduse normid omavahel seotud ning seadus ei oleks

arusaadav. Samuti viidatakse praktikale, et varem on ühe Euroopa Nõukogu määruse rakendamiseks vastu võetud uus seadus. Seejuures ei ole toodud välja, kas viidatud seaduste puhul, mis võeti samuti vastu Euroopa Liidu määruse rakendamiseks, ning planeeritava seaduste puhul esineb ka sisuline sarnasus, sest samal ajal võiks tuua mitmeid näiteid juhtudest, kus EL määruse rakendamiseks vajalik regulatsioon integreeriti juba olemasolevatesse seadustesse. Seega ei ole kõigest sellistele erandjuhtudele viitamine ainuüksi piisav argument uue seaduse väljatöötamiseks.

Mõjude hindamine

Euroopa Liidu määrus Euroopa Kalandusfondi kohta oli Euroopa kalandusfondi seaduse väljatöötamiskavatsuse koostamise ajal veel valmimisjärgus, seetõttu ei saada kavandatava seaduse sisust veel täielikku ülevaadet anda ega hinnata täpselt ka mõjusid, mis sellega kaasnevad. Peamise uue seaduse mõjuna nähakse siis Euroopa Kalandusfondi toetuste regulatsiooni selgust.

Hindamata mõjud

Ehkki tuleb nõustuda, et kuna seaduse väljatöötamise aluseks olev EL määrus ei ole veel vastu võetud, siis on mõjude hindamine mõnevõrra keeruline, siis sellegipoolest on vaja mõnede asjaoludega arvestada juba eelnõu väljatöötamise algusest alates. Nii saaks arvestuslikult hinnata lisanduvaid halduskulusid Põllumajandusministeeriumile, kellele on kavandatud määrata korraldusasutuse, tõendava asutuse ja auditeerimisasutuse ülesanded. Selline hinnang lubaks juba varakult planeerida inim- ning finantsressursse, et määruse rakendumisel ei tekiks probleeme.

Muud tähelepanekud

Justiitsministeerium jättis Euroopa kalandusfondi seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamata ning tegi ettepaneku uue seaduse koostamise asemel lisada vajalik regulatsioon kalandusturu korraldamise seadusesse. Põllumajandusministeerium koostatigi seejärel vastav seadusemuudatuse eelnõu, kuid uus seadus hakkas kehtima 23.03.2007. ehk kolm kuud kavandatust hiljem.

Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

Eesmärk

Piirivalveteenistuse seaduse (PVTS) eelnõu väljatöötamiskavatsuse eesmärk oli Eesti piirivalveteenistuse ümberkorraldamine seoses Eesti liikmelisusega EL-is ja NATO-s ning sellega kaasnenud muutustest riigi julgeolekustrateegias ja kaitselahendis. PVTS eesmärk on ka luua eeldused ja võimalused isikkoosseisu värbamiseks, motiveerimiseks ja arendamiseks, mis tagaks riigipiiri valvamise ja kontrolliga seotud ülesannete täitmise EL ja Schengeni tingimustes, keskendudes põhiülesandena riigipiiri valvamisele ja kontrollile.

Maht, struktuur ja ajakava

PVTS eelnõu väljatöötamiskavatsuse maht on 4 lehekülge ning selle struktuur vastab Justiitsministeeriumi märgukirjas väljatöötamiskavatsustele esitatud nõuetele. Väljatöötamiskavatsus

esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 27.01.2005 ning kavandatav eelnõu valmimisaeg oli 1.05.2005.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuse väljatöötamise alustena on välja toodud Vabariigi Valitsuse 27.03.2004. korraldus nr 212-k, millega kinnitati "Kaitsejõudude struktuur ja arenguplaan kuni aastani 2010 ning samuti Vabariigi Valitsuse poolt 02.09.2004. heakskiidetud piirivalve arengusuunad. Esimene ei näe piirivalvele ette enam riigi sõjalise kaitsega seonduvaid ülesandeid ning ette nähakse piirivalve eraldamine kaitseväe struktuurist ning teise alusel säilitatakse piirivalveteenistuses olevatele piirivalveametnikele sotsiaalsed garantiid samal tasemel kaitseväeteenistuse seadusega.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Olukorra kirjeldamisel käsitletakse peamiselt seda, et lähtuvalt kaitsejõudude arenguplaanist tuleb piirivalveteenistuse aluspõhimõtteid muuta, konkreetseid probleeme senise olukorra suhtes välja toodud ei ole.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Sisulisi alternatiivseid lahendusvõimalusi ei ole väljatöötamiskavatsuses välja toodud, kaalutud on küll seda, kas reguleerida vajalikud küsimused eraldiseisvas seaduses või sätestada need juba olemasolevas piirivalve seaduses. Eraldi seaduse kasuks esitatakse argument, et teenistusküsimuste eraldi reguleerimine võimaldab kujundada piirivalveseadusest nn organisatsiooni seaduse ja ühtlustada Siseministeeriumi julgeolekustruktuuride teenistuse korraldamise põhimõtteid. Täpsemat analüüsi regulatsiooni sobivuse kohta piirivalveseadusesse esitatud ei ole.

Mõjude hindamine

Väljatöötamiskavatsuses on hinnatud majanduslikke mõjusid, analüüsides nelja erinevat valdkonda, mis toovad kaasa kulude suurenemise. Samuti on mõjuna välja toodud see, kuidas uus seadus peab looma motivatsioonisüsteemi, mis võimaldab kaasata piirivalvesse kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste, kes suudavad kooskõlas kaasaja nõuetega tagada Eesti riigipiiri kaitse.

Hindamata mõjud

Väljatöötamiskavatsuses on välja toodud küll potentsiaalsed majanduslikud mõjud, kuid mõjud piirivalveasutuste organisatsioonidele on jäänud käsitluse alt välja. Mainitakse küll, et uus regulatsioon toob piirivalvesse uusi spetsialiste, kuid selle valdkonna mõjusid ei ole täpsemalt kirjeldatud. Siinkohal oleks vaja andmeid selle kohta, miks ametnikud peamiselt piirivalveteenistusest lahkuvad, kui pikk on keskmine teenistusstaaž ning kuidas see kõik mõjutab piirivalve kvaliteeti.

Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Eesmärk

Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse eesmärk on Eesti õiguse vastavusse viimine Euroopa Liidu direktiiviga 2004/35/EÜ. Keskkonnavastutuse seaduse eesmärgiks on ühtlasi

koondada eriseadustes olevad keskkonnavastutust puudutavad sätted ühte õigusakti ning seeläbi ühtlustada keskkonnavastutuse regulatsiooni tervikuna. Keskkonnaalase vastutuse süsteemsem ja põhjalikum reguleerimine võimaldab tõhusamalt rakendada „Saastaja maksab“ põhimõtet ning võimaldab efektiivsemalt reageerida keskkonna kahjustamisele. „Saastaja maksab“ põhimõtte rakendamine on ka eeltoodud direktiivi üks peamine eesmärk.

Maht, struktuur ja ajakava

Väljatöötamiskavatsuse maht on kolm lehekülge, põhjendades uue seaduse loomise vajalikkust ning tuues välja peamised sõlmpunktid, mida eelnõu ettevalmistamisel tuleb analüüsida. Väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 15.08.2005 ning kuna direktiiv 2004/35/EÜ pidi olema siseriiklikku õigusesse üle võetud hiljemalt 30.04.2007, siis oli väljatöötamiskavatsuse järgi plaanitud eelnõu esitada Vabariigi Valitsusele 2006. aasta septembris ning eelnõu seadusena vastu võtta 2006. aasta lõpus.

Väljatöötamiskavatsuse alused

Väljatöötamiskavatsuse aluseks on Euroopa Liidu direktiiv 2004/35/EÜ ning siseriiklikele arengukavadele ega strateegiatele viidatud ei ole.

Olukorra kirjeldamise meetodid

Olukorra kirjeldamisel tuuakse suurima probleemina välja see, et seni ei ole olnud võimalik nii efektiivselt reageerida keskkonna kahjustamisele. Probleemi käsitus on üldsõnaline, empiirilisi andmeid välja toodud ei ole, mis on ilmselt osaliselt põhjendatud sellega, et tegemist on Euroopa Liidu õigusest tuleneva muudatusega.

Alternatiivsed lahendusvõimalused

Sisulisi alternatiive välja toodud ega kaalutud ei ole, põhjuseks samuti asjaolu, et muudatused on vajalikud Eesti õiguse kooskõlla viimiseks EL õigusega. Samas on kaalutud võimalust uue seaduse vastuvõtmise asemel lisada vajalik regulatsioon olemasolevatesse seadustesse. Uue seaduse koostamist peetakse mõistlikumaks, kuna praegu puudub sobilik üldseadus keskkonnavastutuse valdkonnas ning eriseadustesse uue regulatsiooni sisseviimine muudaks süsteemi ebaselgeks ning nõuaks normide dubleerimist.

Mõjude hindamine

Mõjude hindamise puhul tuuakse välja, et kaasnevaid kulusid ei ole võimalik veel prognoosida, sest kavandatav regulatsioon on oluliselt erinev olemasolevast ning mõjude analüüs viiakse läbi eelnõu valmimise käigus. Eelnõu väljatöötamise on kavas kaasata spetsialiste erinevatest keskkonnakaitse valdkondadest, valitsusvälistest keskkonnaorganisatsioonidest ning samuti kindlustusseltside esindajaid.

Hindamata mõjud

Ehkki väljatöötamiskavatsuses tuuakse välja, et kõiki kaasnevaid kulusid ei ole võimalik selles etapis hinnata, siis väljatöötamiskavatsuse esitamise ajaks oleks kasulik siiski ligikaudse hinnanguni jõuda.

Hinnang võiks olla vähemalt sellises ulatuses, et tuua välja võimalikud mõjud, mida siis edasise eelnõu väljatöötamise käigus saaks põhjalikumalt analüüsida.

Ühelt poolt tuleks hinnata lisanduvaid halduskulusid, teiselt poolt lisanduvaid kulusid saastajatele ning mõjusid turusituatsioonile üldiselt. Samuti tuleks hinnata, milliseid sunnimehhanisme võib regulatsiooni rakendamiseks vaja minna ning millised oleksid võimalikud rakendusmehhanismid. Kuna tegemist on keskkonnakaitse valdkonna seaduseelnõuga, siis oleks ilmselt vajalik ka hinnang keskkonnamõjude kohta – esitatud on küll väide, et keskkonnakaitse efektiivsus paraneb, kuid ei ole selge, milliste protsesside abil see toimub.

Seaduseelnõude ja nende juurde kuuluvate seletuskirjade analüüs

Seaduste mõjude hindamine ja sellekohane teave seletuskirjades

Võttes aluseks Vabariigi Valitsuse määruse „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“, Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine“, Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja ning EL-i juhised mõjude hindamiseks, käsitletakse analüüsis valitud seaduseelnõusid ning seletuskirju järgides allpooltoodud struktuuri:

1. Eelnõu eesmärk ning vajalike eelnevate kooskõlastuste olemasolu – eesmärgiks on välja tuua eelnõu peamised eesmärgid ning hinnata, kas eelnõuga kavandati uue seaduse vastuvõtmist või uue õigusinstituudi sisseviimist kehtivasse õigusesse, millistel juhtudel on vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendile vajalik eelnev seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse esitamine Justiitsministeeriumile.
2. Alternatiivsete lahendusvariantide väljatoomine ning nende mõjude hindamine – alternatiivsete lahendusvariantide väljatoomine ja nende mõjude hindamine seaduse eelnõus on vajalik selleks, et näidata, milliseid erinevaid põhimõttelisi alternatiive probleemi lahendamiseks kaaluti. Iga probleemi lahendamiseks võib olla mitmeid võimalusi ning just nende plusside ja miinuste kaalumise järgi otsustatakse sobivaima lahenduse ni. See info on olulise tähtsusega nii teistele ministeeriumitele, kes eelnõu kooskõlastama peavad kui ka Riigikogule.
3. Seletuskirjas hinnatud mõjud ning nende hindamise meetodid
4. Uuringute ja arvamete kasutamine – uuringuid ja arvamete tuleks vajadusel kasutada nii praeguse olukorra probleemide kui ka eelnõuga kaasnevate mõjude kirjeldamisel
5. Hindamata mõjud – siinkohal ei ole määrava tähtsusega asjaolu, kas mõni Riigikogus menetlevate eelnõude normitehnika eeskirja punktist 49 tulenevatest mõjudest on jäänud formaalselt hindamata, vaid see, kas mõni tõenäoliselt esinev mõju on käsitlemata.

Juhul kui kooskõlastusringi jooksul on eelnõusid ning seletuskirju muudetud, siis on analüüsiks valitud e-õiguse infosüsteemi sisestatud seaduse eelnõude viimased versioonid seisuga 10.08.2007, sest õigusloome kvaliteedi hindamisel on oluline eelkõige eelnõu lõplik vorm, kuigi tuleb märkida, et teiste ministeeriumite aja kokkuvõtte huvides ning huvigruppide võimalikult varajase ning sisulise kaasamise nimel tuleks piisava tasemega eelnõu analüüs ja huvigruppidega konsulteerimine läbi viia juba enne eelnõu esmakordset kooskõlastusringile saatmist.

Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Siseministeeriumi poolt ettevalmistatud piirivalveteenistuse seaduse eelnõu eesmärk on viia Eesti piirivalveteenistuse korraldus vastavusse Schengeni õigustikuga, mistõttu on vaja piirivalvesüsteem ümber korraldada, mis hõlmab endas piirivalveteenistuse kaitsejõudude osana käsitlemise lõpetamist ning piirivalve keskendumist põhiülesandena riigipiiri valvamisele ja kontrollimisele.

Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 27.01.2005 ning kooskõlastus saadi 1. märtsiks 2005. Eelnõu menetlemine Riigikogus algas 23.11.2006.

Alternatiivsete lahendusvariantide mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante eelnõu seletuskirjas esitatud ei ole, eelnõu väljatöötamiskavatsuses esitatud alternatiiv uue seaduse asemel muuta olemasolevaid seadusi ei leidnud toetust juba väljatöötamiskavatsuses ning eelnõu seletuskirjas pole seda üldse mainitud. Sisulisi võimalikke alternatiivseid lahendusi ei ole välja toodud ka eelnõu sisu analüüsis üksikute teemade lõikes.

Mõjude hindamine

Seaduse mõjudena tuuakse välja asjaolu, et piirivalveteenistus muutub sõjalisest tsiviilse ülesehitusega organisatsiooniks, luuakse piirivalveteenistus eraldi teenistusena ning ühtlustub Siseministeeriumi haldusala teenistujate teenistuskeskond. Eraldi tuuakse välja, et seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused on 2,3 miljonit krooni, mis planeeritakse katta Siseministeeriumi eelarvest. Mõjude hindamisel ei ole selgitatud mõjude olemust ega viisi, kuidas ja miks need ilmnevad. Mõjude hindamise peatükis väljatoodu iseloomustab pigem seaduse eesmärgi kirjeldamist kui mõjude hinnangut.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringuid ja analüüse ei ole seaduseelnõu seletuskirjas kasutatud, samuti puudub viide mujal läbiviidud analüüsidele, mille alusel seaduseelnõu oleks koostatud. Arvandmeid kasutatakse vaid lisanduvate palga- ja soodustuste kulude arvestamisel, muid empiirilisi andmeid kasutatud ei ole.

Hindamata mõjud

Mõjude hindamise osas on eelnõu seletuskiri üldsõnalisem kui seaduse väljatöötamiskavatsus, jättes välja kõik peale lisanduvate rahaliste kulude hinnangu. Nii puuduvad selgitused, kuidas organisatsioonilised muutused toovad kaasa efektiivsema piirivalve korralduse, mis on seaduse peamiseks eesmärgiks. Välja ei ole toodud ka mõjusid senistele piirivalveteenistujatele, peamiselt kas teenistuse aluseid muutes on nad siiski motiveeritud jätkama piirivalveteenistuses. Kuna tegemist on põhimõttelise muudatusega teenistuse alustes, siis peaks olema välja toodud põhjalikum analüüs selle kohta, kuidas see muudab piirivalveasutuste töökorraldust, asutuste ning tööjõu struktuuri.

Muud tähelepanekud

Piirivalveteenistuse seadus jõustus 01.07.2007, kuid juba enne jõustumist on seadusesse esitatud muudatusettepanek, millega korraldatakse ümber piirivalveteenistuse auastmete süsteem, muudetakse roteeritavale piirivalveametnikule eluruumi kasutusse andmise tingimuste ja korra kehtestamise alused. See seadusemuudatus ei ole 01.08.2007 seisuga veel Riigikogus vastu võetud, mistõttu kehtib nii normitehniliste kui ka sisuliste puudujääkidega seadus, mille vead oleks saanud parandada juba esialgse põhjalikuma analüüsi ja puudutatud osapoolte kaasamise käigus.

Kalandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Põllumajandusministeeriumi poolt ettevalmistatud kalandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eesmärk on tagada vajalik institutsionaalne valmisolek 2007. aastal avanevast Euroopa Kalandusfondist toetuste taotlemiseks. Euroopa Liidu vahenditest kaasrahastatavate toetuste andmiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni kehtestamiseks kaaluti esialgu eraldi seaduse eelnõu väljatöötamist esitati seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile. Justiitsministeerium eraldi seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust ei kooskõlastanud, mistõttu otsustati täiendada kalandusturu korraldamise seadust asjakohase õigusliku regulatsiooniga.

Alternatiivsete lahendusvariantide mõjude hindamine

Uue seaduse väljatöötamise alternatiivi on käsitletud Euroopa Kalandusfondi toetuse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuses, kuid Justiitsministeeriumi soovitusel sellest loobuti. Sisulisi alternatiive kalandusturu korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõus sarnaselt väljatöötamiskavatsusele ei analüüsita, eelkõige ilmselt seetõttu, et seaduse väljatöötamise vajadus tuleneb Euroopa Liidu õiguse nõuetest. Väljatöötamiskavatsuses olid küll välja toodud mõned võimalikud alternatiivid, näiteks millisele asutusele anda toetuse jaotamisel korraldusasutuse, tõendava asutuse ja auditeerimisasutuse pädevus, tuues välja mõned põhjused, miks peaks need ülesanded jääma Põllumajandusministeeriumi erinevatele osakondadele. Samas eelnõu seletuskirjas enam selle küsimusega ei tegeleta, seega alternatiivsete lahendusvariantide mõjusid eelnõu seletuskirjas hinnatud ei ole.

Mõjude hindamine

Seletuskirja mõjude hindamise peatükis loetletakse mitmeid potentsiaalseid mõjusid, näiteks tuuakse välja, et Euroopa Kalandusfondi toetuste rakendamine aitab kaasa Eesti kalanduse jätkusuutlikkusele ning aitab ellu viia Eesti kalanduse strateegias 2007-2013 toodud eesmärgid. Samuti paraneb kalalaevastiku olukord, püütava kala kvaliteet ning kaladele lisandväärtuse andmine, kalurite ühistegevus ning nende ümber- ja täiendõpe jm. Sealjuures on välja toodud, et 2007-2013 aasta programmiperioodil toetab Euroopa Kalandusfond Eesti kalandussektori arengut 1,32 miljardi krooniga, mille abil siis kõiki neid eelpool loetletud eesmärgid saavutatakse. Mõjude hindamise ja analüüsimise asemel on aga piiratud seaduse eesmärkide loetlemisega. Tuuakse välja ka Põllumajandusministeeriumile lisanduv halduskulu, mille mahtu ei ole hinnatud, kuid tuuakse välja, et vajaminevad rahalised vahendid kaetakse suuremas osas Euroopa Kalandusfondi 5. prioriteedi tehnilise abi vahenditest.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Lisaks Euroopa Liidult Eesti kalandussektorile taotletava raha võimalikule hulgale, ei ole arvandmeid seaduseelnõu seletuskirjas kasutatud. Samuti puudub igasugune ülevaade Eesti kalandussektorist, selle peamistest probleemidest ning sellest, kas üleüldse on see sektor suuteline saadavaid toetusi kasutama.

Hindamata mõjud

Mõjude hindamise peatükis toodud mõjude loetelu juures on probleemiks see, et hinnatud ei ole, kuidas neid eesmärke tegelikult saavutatakse. Ühelt poolt on toodud välja rahasumma, mida on võimalik läbi Euroopa Kalandusfondi taotleda, kuid teisalt tuleb mõista, et ainult rahaga neid eesmärke saavutada võimalik ei ole.

Senise EL liikmelisuse kogemuse alusel võib ka väita, et võimaliku taotletava raha hulk ei pruugi olla võrdne tegelikult sealt saadava rahaga, seda tulenevalt madalast haldussuutlikkusest. Nii peaks lisaks Põllumajandusministeeriumile lisanduvate halduskulude väljatoomisele analüüsima, kas praeguses olukorras ollakse suutelised üldse seda toetuste jagamist haldama. Samuti tuleks hinnata, millised mõjud avalduvad tulevastele toetuse taotlejatele ning kuidas tagada seda, et isikud oleksid teadlikud toetuse taotlemise regulatsioonist.

Tervise infosüsteemi seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Sotsiaalministeeriumi poolt ettevalmistatud tervise infosüsteemi seaduse eesmärk on luua õiguslik raamistik, et ellu rakendada Sotsiaalministeeriumis välja töötatud projekte "Digitaalne terviselugu", "Digitaalsed pildid", "Digitaalne ravijärjekorra registratuur" ja "Digitaalne retsept". Nimetatud projektide väljatöötamist alustati juba 2000. aasta alguses, kuivõrd infotehnoloogia paremas rakendamises nähti olulist võimalust tervishoiusüsteemi efektiivsuse patsiendikesksuse suurendamisel. Seaduse eesmärk on sõnastatud eelnõu § 1 lõikes 2: "Seaduse eesmärk on luua paremad võimalused andmete töötlemiseks patsiendi elu ja tervise kaitseks, rahvatervise edendamiseks ja patsiendi õiguste teostamiseks, tagades andmete tervikluse, käideldavuse ja konfidentsiaalsuse." Justiitsministeeriumile esitati E-tervise infosüsteemi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus 31.08.2006, mis ajaks oli eelnõu ja seletuskiri sisuliselt valmis, mistõttu olulisi muutusi tervise infosüsteemi seaduse eelnõu kooskõlastamisele saatmise esimeses versioonis võrreldes väljatöötamiskavatsusele lisatud dokumentidega ei ole.

Alternatiivsete lahendusvariantide mõjude hindamine

Mõningate aspektide juures on alternatiivseid lahendusvariante esitatud, mis suuremas osas on sarnased väljatöötamiskavatsusele ja välja toodud väljatöötamiskavatsuse analüüsi juures. Peamine lisandunud analüüs käsitleb andmete nõusolekuta töötlemise küsimusi bioetikas, esitades argumente nii informeeritud nõusoleku poolt kui vastu, tuginedes eelnõu koostamisel osalenud eetika töörühma eksperthinnangule. Nende alternatiivide vahel tehti lõplik valik tervishoiu ümarlaual, kus pooldati lahendust, mille kohaselt nõusolekut ei küsita isikuandmete töötlemiseks, vaid võimaldatakse vajadusel andmed sulgeda.

Mõjude hindamine

Seletuskirjas on oodatavad mõjud jaotatud juriidilisteks ja mittejuriidilisteks. Mittejuriidiliste mõjude alla kuuluvad mõjud on struktureeritud vastavalt mõjude esinemise valdkonnale, nii on välja toodud mõjud tervishoiusektorile üldiselt, patsientidele, tervishoiuteenuse osutajatele, perearstidele ning haiglatele ja kliinikutele. Mittejuriidiliste mõjude hindamiseks on kasutatud HeiVäl Consulting Group'i poolt 20.02.2004 koostatud Digitaalse terviseloo projekti teostatavusuuringut, mis on vabalt internetis kättesaadav. Nimetatud uuringus on välja toodud peamiselt erinevate osapoolte ootused ja probleemid seoses digitaalse terviseloo projektiga, tuginedes läbiviidud intervjuudele ja küsitlustele.

Üldiselt leitakse seletuskirjas, et kaasnevad peamiselt positiivsed mõjud, kuigi on võimalus negatiivsete mõjude avaldumiseks isikutel, kes loodavat süsteemi ei usalda. Mittejuriidiliste mõjude hindamisel on kasutatud ka Eesti Patsientide Esindusühingu arvamust, mis samuti toetab seletuskirja seisukohta, et loodav süsteem on patsiendi huvides. Lisaks ilmneb seletuskirjast, et eelnõu ettevalmistamisel on kaasatud lai huvigruppide ring, kelle arvamusi on arvestatud ning seetõttu on ka mõjude analüüs põhjendatum.

Juriidiliste mõjude all on käsitletud kolme peamist küsimust – mõju dokumenteerimiskohustusele, tervishoiuteenuse osutaja vastutusele ning patsiendi tahte avaldamisele.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Peamiseks eelnõu seletuskirja koostamisel kasutatud ja viidatud uuringuks on ka eelpoolmainitud HeiVäl Consulting Group'i poolt 20.02.2004 koostatud Digitaalse terviseloo projekti teostatavusuuring. Samas on see uuring koostatud eelkõige just Digitaalse terviseloo projekti mõjude kohta, mis moodustab ainult ühe osa plaanitavast tervise infosüsteemi seadusest.

Hindamata mõjud

Ehkki tervise infosüsteemi seaduse eelnõu seletuskirjas on mõjude analüüs võrreldes teiste analüüsitava eelnõudega üsnagi mahukas, siis on osad mõjud jäänud sellegipoolest sügavama käsitluse alt välja, millele on tähelepanu juhtinud ka Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oma mittekooskõlastuskirjades. Nii on Rahandusministeerium välja toonud, et infosüsteemi kasutajad, nende rollid ning pädevuse ja vastutuse ulatus on seletuskirjas lahti kirjutamata. See omakorda jätab lahtiseks, kas puudulik regulatsioon selles osas ei või kaasa tuua negatiivsed mõjusid andmekaitse valdkonnas ning vähendada info tsentraliseerimisega kaasnevaid positiivseid mõjusid. Samuti on kritiseeritud seletuskirjas toodud kulude analüüsi, kuna kulude tegemise ja infosüsteemi valmimisaste vahel puudub tuvastatav seos ning puudub täpne kulude ja tulude analüüs.

Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Keskkonnaministeeriumi poolt ettevalmistatud veeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 29.03.2005 ning eelnõu esitati ministeeriumitele esmakordselt kooskõlastamiseks 30.12.2005 ning eelnõu viimane versioon sisestati e-õiguse infosüsteemi 19.01.2007.

Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu peamine eesmärk on tagada Eesti võimekus tagada adekvaatne ja efektiivne naftareostusetõrje Keskkonnainvesteeringute Keskuse sihtasutuse poolt kogutavate tasude abil. Eelnõu eesmärk on meritsi Eestisse või Eestist välja toimetatud naftasaaduste maksustamise tulu abil naftareostuse poolt põhjustatud kulude katmine, mis seni toimub riigieelarvest. Eelnõus sisaldub ka paragrahv, mille kohaselt ööpäevas vähem kui 5 m³ heitvee imutamiseks pinnasesse ei ole vee erikasutusluba vaja, kuna nii väikeste heitvee koguste jaoks ei ole otstarbekas kontrollmehhanismi välja ehitada. Selle sätte eesmärgi ja tähenduse kohta puudub aga seletuskirjas pikem selgitus.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Terviklikke alternatiivseid lahendusi seletuskirjas käsitletud ei ole, kuid üksikutes detailides on alternatiive välja toodud. Nii on käsitletud tasu suuruse küsimust, mis esialgse kava alusel pidi olema viis krooni naftatonna kohta ning ühekordse kerega tankerite puhul kümme krooni. Hilisema analüüsi käigus leiti, et esiteks on need summad liiga suured ning võivad mõjutada transiidivoogusid ja SKP-d nii negatiivses mahus, mis ületab tasuna saadava tulu. Teiseks leiti ka seda, et ühekordse ja kahekordse kerega tankeritel ei ole mõtet vahet teha, kuna esimeste osakaal Eesti sadamates on alla ühe protsendi. Seetõttu on valitud järk-järguline üleminek kahe aasta jooksul kolme krooni suurusele tasule ühe naftatonna kohta.

Alternatiivne käsitlus, mis ilmneb kahe eelnõu versiooni võrdlemisel, seondub tasu maksmiseks kohustatud isikutega. Kui esialgses versioonis oleks pidanud tasu maksuma sadamas tegutsev terminal ehk isik, kes lastib või lossib laevu naftasaadustega, siis hiljem advokaadibüroolt Raidla & Partnerid tellitud analüüsi abil leiti, et see võib ebaproportsionaalselt riivata kohustatud isikute põhiseadusega sätestatud õigusi nagu õigust oma omandit vabalt vallata, ettevõtlusvabadust ning võrdse kohtlemise printsiipi. Seetõttu eelistati valikut, mille kohaselt on tasu kohustatud maksuma reeder või laevaagent. Eelnõu esimeses versioonis ei olnud sellist võimalust alternatiivina välja toodud.

Alternatiiv, mida hinnatud ei ole, kuid siiski Soome näite põhjal käsitletud on, puudutab maismaal toimunud reostuse likvideerimise kulutuste katmist ning ka maismaad mööda veetavate naftasaaduste maksustamist. Nimelt Soome Õlifond, mida tuuakse välja olulisima eeskujuna loodavale süsteemile, maksustab ka maismaad mööda veetavaid naftasaadusi ning samuti katab maismaa reostuse likvideerimise kulutused. Seletuskirjas tunnistatakse, et ka naftasaaduste vedu mööda raudteed on ka Eestis potentsiaalne ohuallikas ning Päästeametil puudub tehniline valmisolek maismaareostuse tõrjumiseks, kuid analüüsi, miks raudteed mööda vedu eelnõu alusel maksustamisele ei kuulu, seletuskirjas toodud ei ole.

Ka tasu koguva asutuse puhul esineb oluline erinevus eelnõu esimese ja teise versiooni vahel, mida ei ole seletuskirjas põhjendatud. Kui esimese versiooni järgi maksavad kohustatud isikud tasu riigieelarvesse ning Maksu- ja Tolliamet vastutab tasudeklaratsioonide kontrollimise eest, siis teise versiooni alusel vastutab tasu arvestamise eest Veeteede amet. Kirjeldatud ei ole seda, miks selline valik tehti või millised on ühe või teise valiku positiivsed ja negatiivsed küljed.

Mõjude hindamine

Seletuskirjas on peamiselt käsitletud seadusega kaasnevaid majanduslikke mõjusid, seda nii naftatankerite reederitele ja laevaagentidele kui ka riigile. Tallinna Sadama aastaaruandele tuginedes selgitatakse, et kuna läbi Eesti liigub ligikaudu 30 miljonit tonni naftat, siis oleks kogutava tasu suurus vahemikus 60-90 miljonit krooni aastas. Riigile pandavate rahaliste kohustuste suurus otsustatakse eraldi iga-aastaselt Riigikogus, mistõttu nende mõjude suurust pikaajaliselt hinnata ei saa.

Mis puudutab mõjusid majandusele ja naftatankerite reederitele ja laevaagentidele, siis hinnatakse, et tasu suurus ei ole ülemäärane ning tõenäoliselt ei mõjuta see oluliselt naftasaaduste hinda ega ettevõtete konkurentsivõimet. Selle hinnangu aluseks on Soome kogemus, kus on sarnane süsteem töötanud juba 30 aastat ning ei ole kaasa toonud ettevõtete pankrotistumist ega naftasaaduste läbiveo mahu vähenemist. Siinkohal tuleb aga märkida, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt ühes eelnevas kooskõlastuskirjas toodud info alusel on Soome sadamaid läbiv naftasaaduste maht viimastel aastakümnetel Eesti kasuks vähenenud, millele sellegipoolest viimases seletuskirja versioonis tähelepanu pööratud ei ole. Majanduslik mõju avaldub ka mitmetele riigiasutustele, kellel on võimalik taotleda raha Keskkonnainvesteeringute Keskusest, et suurendada reostustõrje valmisolekut ning katta reostusjuhtumitele reageerimise kulusid.

Põgusalt käsitletakse ka eelnõu sotsiaal-demograafilisi ja keskkonnamõjusid, mis on ühendatud selles mõttes, et puhtam keskkond, mis tuleneb paremast reostustõrjest, omakorda toob inimestele kaasa parema elukvaliteedi. Kaudse mõjuna nähakse ka uute töökohtade loomist ning reostustõrjega tegelevate asutuste töötajate töötingimuste parandamist.

Lisaks riigieelarvele seatavale rahalisele mõjule nähakse seletuskirjas ette ka riigiasutuste kohustust koolitada oma ametnikke ning korraldada teabepäevi ettevõtete töötajatele.

Seletuskirjast nähtub, et eelnõu valmimise käigus on kaasatud mitmeid huvigruppe, kuid neid ei ole täpselt välja toodud, samuti ei ole selge, milliseid ettepanekuid huvigruppidele saadi ning kas neid on arvestatud.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Seletuskirja koostamisel on ilmselt tuginetud mõnedele uuringutele, aruannetele ja prognoosidele, kuid suuresti puuduvad neile viited, käsitus ei ole põhjalik ning seost eelnõu mõjudega ei ole tihti puudutatud. Nii prognoositakse, et aastaks 2010 võib Soome lahel veetavate naftasaaduste maht

ulatuda üle 190 miljoni tonni, kuigi aastal 2000 oli see maht 40 tonni, aga seletuskirjas puudub selgitus, milliste uuringute alusel selline prognoos tehtud on.

Viidatakse ka Riigikontrolli aruandele, milles tuuakse välja, et Eesti reostustõrje valmisolek on puudulik ning lisaks on seal toodud ka peamised valdkonnad, mis parandamist vajaksid. Käsitlemata on jäetud aga see, kas Riigikontroll tegi olukorra parandamiseks ettepanekuid ning millised need olid. Analüüs on ilmselt läbi viidud ka sobiva tasumäära leidmiseks, kuid sellele analüüsile puudub seletuskirjas viide. Tuginetud on ka Tallinna Sadama aastaaruandele, mille kohaselt liigub läbi Eesti ligikaudu 30 miljonit tonni naftasaadusi aastas. Selle aruande andmete põhjal on arvestatud, milliseks kujuneb tõenäoliselt kogutava tasu suurus. Nimetatud aastaaruandele puudub seletuskirjas täpne viide ning selgusetuks jääb see, millise aasta aruandest see info saadud on.

Seega, eelnõu koostamisel kasutatavate allikmaterjalide puhul on tähtis ka see, et oleks selgitatud ja põhjendatud, miks ja kuidas konkreetseid andmeid kasutatakse ning ära näidatud seosed eelnõu sisuga.

Hindamata mõjud

Hindamata mõjude puhul võib veeseaduse muutmise seaduse puhul esmalt käsitleda eelnõu esimest paragrahvi, mis täpsustab isikliku majapidamise heitvee või alla 5m³ heitvee pinnasesse juhtimist, millisel juhul enam ei oleks vaja vee erikasutusluba. Nii nagu Eesti Linnade Liit oma kooskõlastuskirjas ka märgib, on see säte ebaselge ning ei ole mõeldud sellele, kelle maavaldusele heitvee juhtimine toimuda võib. Seletuskirja mõjude analüüsi alapunktis ei ole selle täpsustava sätte mõjudele mingit tähelepanu pööratud, kuigi teatavate keskkonnamõjude olemasolus pole ilmselt põhjust kahelda.

Naftareostuse tõrje investeeringutega seonduva eelnõu osa puhul on mõjude analüüs põhjalikum, kuid ka siin ei ole mõjude hinnangud täielikud. Majanduslike mõjude analüüsimise käigus tuginetakse suuresti Soome Õlifondi kogemusele ning eeldatakse, et mõjud (või siis ebasoodsate mõjude puudumine) saab Eestis olema Soomega sarnane. Samas jäetakse selle võrdluse juures käsitlemata asjaolu, et kui Soome süsteem hõlmab endas ka maismaad mööda veetavaid naftasaadusi ning ka maismaareostust, siis eelnõuga kavandatav regulatsioon hõlmab vaid mereteid pidi veetavaid naftasaadusi ning merereostust. Selline erinevus võib kaasa tuua ebasoodsad mõjud, mida Soomes tõepoolest ei esine, seega tuleks hinnata, kas seeläbi ei satu mõned ettevõtjad Eestis siiski ebasoodsamasse positsiooni kui teised.

Puudub ka prognoos, kuidas võimalik tasude kehtestamine naftasaaduste veole muudab Läänemere sadamate konkurentsituatsiooni, ilmselt oleks võimalik välja tuua peamiste transiitsadamate kogukulud naftasaaduste vedajale ning Eesti sadamate positsioon seal.

Muud tähelepanekud

Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu viimane versioon on oluliselt erinev esimesest ning seetõttu tekkis eelnõu ja seletuskirja teistkordsel kooskõlastamisel probleem, et esialgsele eelnõule

kooskõlastuse andnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pidanud võimalikuks eelnõu muutuste tõttu enam kooskõlastada, ehkki Keskkonnaministeerium oli eelnõu ja seletuskirja juba Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitanud. Seetõttu tuleb eelnõude muutmisel kooskõlastusringide vahel läbi mõelda ka see, mida need muudatused kaasa toovad, täiendada selle põhjal seletuskirja mõjude analüüsi peatükki ning teha koostööd ministeeriumitega, kellega kavandatavad muudatused seotud on.

Autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Kultuuriministeeriumi poolt ettevalmistatud autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõul on kolm peamist eesmärki. Esiteks täiendatakse seadust nii, et raamatukogudel oleks õigus õiguste omajatelt luba küsimata laenutada muusikakandjaid. Kehtiva õiguse järgi peavad raamatukogud küsima laenutamiseks luba muusikateose esitajatelt ja fonogrammitootjalt. Teine täiendus on tehnilist laadi ning sellega täpsustatakse autorile pärimise teel üle läinud autoriõiguse teostamisest saadud tasu kasutamise sätteid. Seni võis seaduse kohaselt nimetatud tasu kasutada stipendiumi maksmiseks. Eelnõugalisisandub võimalus maksta ka toetusi ning sätestatakse võimalus kogutud tasust maha arvata vajalikud halduskulud. Kolmandaks muudetakse Kultuuriministeeriumi juures tegutseva autoriõiguse komisjoni ülesandeid ja pädevust nii, et selle ülesandeks jääb kohtuvälise vaidluse lahendamise organina lepitusmenetluse teostamine.

Uusi õiguse instituute seadusemuudatusega kehtivasse õigusesse sisse ei kavatseta viia, seetõttu ei esitatud Justiitsministeeriumile ka eelnõu väljatöötamiskavatsust.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante eelnõus pakutud ei ole. Eelnõu esimese eesmärgi hindamise juures on küll välja toodud võimalus kehtestada samasugune regulatsioon lisaks muusikakandjate laenutamisele ka filmikandjatele, kuid seda kuigi põhjalikult ei hinnata, tuues välja, et filmitootjad peavad oluliseks, et neil oleks võimalus ise määrata, millal võiksid raamatukogud nende toodetud filmi laenutada. Siit nähtuv võimalik alternatiiv – jätta ka muusikakandjate laenutamise regulatsioon sarnaseks filmikandjatele, eelpooltoodud argumentide alusel – on jäänud käsitlemata. Ka teiste küsimuste puhul alternatiivsete lahendusvariantide käsitlemist eelnõu seletuskirjast ei ilmne.

Mõjude hindamine

Eelnõu mõjude hindamise peatükis mõjude hindamisega oluliselt ei tegeleta, tuuakse välja, et otsest mõju riigi julgeolekule, keskkonnale, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste töökorraldusele ei kaasne, kuid võib eeldada auviste laenutusmahu suurenemist. Samuti tuuakse välja seaduse rakendamise kulud lähematel aastatel, prognoosides laenutuste arvu ning ka Kultuuriministeeriumi poolt eraldatava laenutushüvitise kasvu.

Eelnõu sisu analüüsi peatükis ilmneb siiski, et vähemalt osaliselt on kaasnevate mõjude peale mõeldud. Nii kirjeldatakse praegust olukorda ja leitakse, et sellise olukorra jätkumine toob kaasa selle,

et muusikakandjate laenutamine oleks jõukohane vaid mõnele üksikule raamatukogule. Praeguse olukorra jätkumise tagajärgede kirjeldamisel omakorda on viidatud rahvaraamatukogude keskraamatukogude direktorite ning Eesti Muusikakogude Ühenduse seisukohale, mille järgi tooks see kaasa muusikateoste autorite seadusjärgse tasu saamise raskendatuse, raamatukogude huvikaotuse muusikakogude loomise vastu ning raamatukogude rolli vähenemise noortekultuuris. Samuti leitakse, et seadusemuudatusel puudub mõju muusikateoste esitajate ja fonogrammitootjate majandusmudelile, kuna laenutused raamatukogudest ei mõjuta muusikakandjate müüki. Argumente ega analüüsi selle väite juures esitatud ei ole.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringuid ega arvandmeid eelnõu seletuskirjas kasutatud ei ole, puudub ka statistika senise avuste laenutamise praktika sageduse kohta raamatukogudes.

Hindamata mõjud

Peamiste hindamata mõjude hulka võib esmalt lugeda argumenteerimata väite, et raamatukogulaenutused ei mõjuta muusikakandjate müüki. Majanduslikke mõjusid fonogrammitootjatele ja muusikateoste esitajatele oleks pidanud ilmselt põhjalikumalt analüüsima. Eelnõust ei ilmne, kas peale Eesti Muusikakogude Ühenduse ja rahvaraamatukogude on küsitud ka fonogrammitootjate ning muusikateoste esitajate esindusorganisatsioonide arvamust selle eelnõu kohta, mis oleks ilmselt aidanud selgitada majandusliku mõju olemasolu ning suurust, mille kohta nimetatud asutustel ei pruugi olla kuigi täpne informatsioon.

Mõjude hinnang on puudu ka autoriõiguse komisjoni muutmisel valitsuskomisjonist kultuuriministri komisjoniks ning kohtuvälise vaidluse lahendamise organiks. Eelnõuga määratletakse küll komisjoni pädevus, koosseis, lepitusmenetluse protsess, tingimused ja tagajärjed, kuid puudub hinnang, kas regulaarsete hetkeolukorra analüüside tegemise lõpetamise mõjud võivad olla ka negatiivsed Eesti autorikaitse olukorrale. Juhul kui viimased analüüsid on näidanud seda, et tegelikult ei ole enam suuri probleeme, millega komisjon tegelema peaks, siis tuleks ka sellele infole viidata.

Arengufondi seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi poolt ettevalmistatud Eesti Arengufondi seaduse eesmärk on sätestada Eesti Arengufondi eesmärk, ülesanded, pädevus, tema õigusliku seisundi ning tegevuse alused ja organid. Sellest eesmärgist lähtudes on selgelt tegemist uue õiguse instituudi sisseviimisega, lisaks on tegemist ka uue seaduse, mitte muudatuse seadusega, mistõttu oleks lähtuvalt Vabariigi Valitsuse replemendist tulnud enne eelnõu väljatöötamist ja selle esitamist kooskõlastamiseks, esitada ka eelnõu väljatöötamiskavatsus, mida tehtud ei ole.

Analüüsi aluseks on võetud 12.04.2006 e-õiguse infosüsteemi sisestatud seletuskirja viimane versioon. Arengufondi seaduse sisuline eesmärk on stimuleerida ja toetada Eesti majanduses

muutusi, mis aitavad saavutada majanduse kaasajastamist, ekspordi kasvu ning uute kõrgeltkvalifitseeritud töökohtade loomist. Arengufondi abil tehakse investeeringuid alustavasse teadmis- ja tehnoloogiamahukasse Eesti ettevõtlusse ning pakutakse vastavatele ettevõtjatele juhtimisalast tuge.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante ei ole eelnõu seletuskirjast lähtuvalt kaalutud ei põhimõtetel ega ka detailsete valikute osas. Käsitletud ei ole ka teiste riikide kogemustest tulenevaid võimalikke alternatiive, kuigi nii seletuskirjas kui ka eelnevatel kooskõlastustel saadud märkustega arvestamise tabelis viidatakse positiivsele rahvusvahelisele kogemusele selles valdkonnas. Täpsustamata jäetakse, milline see kogemus täpselt on ning kas mõnes riigis leidub ka erinevaid mudeleid nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Üks põhjustest alternatiivide mittekaalumiseks on ka see, et arengufondi seaduse näol oli tegemist koalitsioonileppe täitmisest tuleneva eesmärgiga.

Mõjude hindamine

Seaduseelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatükis keskendutakse erinevatele hinnangulistele majanduslikele mõjudele, mis arengufondi seadusega peaksid kaasnema. Nii leitakse, et seaduse abil luuakse viie aasta jooksul vähemalt 50 ettevõtet, kus on kallitel ja kõrgekvaliteedilistel ametikohtadel hõivatud vähemalt 450 inimest ning ettevõtete kogutoodang moodustaks 0,15% SKP kasvust. Hinnatakse ka seda, et ettevõtted genereerivad 2 miljonit krooni käivet töötaja kohta, mis tähendab täiendavate maksutulude laekumist suurusjärgus 200 miljonit krooni aastas. Samuti aitab arengufondi seadus ära hoida kvalifitseeritud tööjõu äravoolu ohtu, sest ettevõtetes, millesse Arengufond investeeriks, luuakse karjäärivõimalusi Eesti magistri- ja doktorikraadiga tööjõule.

Kõigi nende hinnangute kohta puudub seletuskirjas aga põhjalikum analüüs või meetodite kirjeldus, mille abil selliste tulemusteni jõuti. Samuti on isegi need indikaativsed mõjud äärmiselt ebatõenäolised, nii toob Rahandusministeerium oma kooskõlastuskirjas välja, et kui Arengufondi eesmärk on luua viie aasta jooksul 50 ettevõtet ning aastas teostada 10-15 investeeringut, siis sisuliselt tähendab see seda, et praktiliselt kõik investeeringud peaksid õnnestuma, mis aga Arengufondi eesmärki ja investeeringute riskiastet arvestades on ebatõenäoline.

Põgusalt on käsitletud ka vajaminevaid kulutusi, mis moodustavad kokku ühekordse kulutusena 600 miljonit krooni. Rahandusministeeriumi kooskõlastuskirjast lähtuvalt ei olnud neid kulutusi 2006. aasta riigieelarves ette nähtud.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringutele ja arvandmetele on tuginetud niivõrd, et seletuskirja mõjude hindamise peatükis on välja toodud argumenteerimata hinnangud, millised mõjud Eesti majandusele kaasnivad ning eelnõu Euroopa Liidu õigusele vastavuse peatükis viidatakse 2004. aastal Zernike Group'i poolt läbiviidud eeluuringule "*Access of Enterprises to Venture Financing in Estonia: Feasibility Study of Government Support Scheme*", mis muuhulgas tõendas esitatud arengufondi kontseptsiooni vastavust EL

Komisjoni teatisele riigibist ja riskikapitalist. Selle uuringu tulemusi täpsemalt kirjeldatud ei ole ega ka seda, kas uuringust tulenevad andmed võiksid olla kasutatavad ka eelnõu muude aspektide põhjendamisel, lisaks Euroopa Liidu õigusele vastavusele.

Hindamata mõjud

Eelnõu seletuskirjas on põhjalikult hindamata kõik välja toodud mõjud, piirdatakse soovitatavate mõjude kirjeldamisega, mistõttu võib seda pidada pigem seaduse eesmärgi kirjelduseks. Analüüsimate on jäetud ka see, kuidas arengufondi loomine mõjutaks üleüldist turusituatsiooni ning erainvestorite investeerimissoovi. Riigi finantseerimisskeemide tulemusel võib aset leida erasektori finantseeringute väljatõrjumisefekt riigi poolt. Eeldatakse küll, et riigi investeeringute tulemusel suurenevad ka välisinvesteeringud, kuid siinkohal puuduvad viited teiste riikide kogemusele ja praktikale, mida mujal seletuskirjas osaliselt välja tuuakse. Niisamuti ei ole käsitletud seda, kas riigipoolne toetus ei või moonutada turusituatsiooni ning asetada osad ettevõtted ebavõrdsesse positsiooni. Samuti oleks vaja hinnata, kas Eestis on piisavalt palju innovaatilisi ettevõtteid, kuhu investeerida.

Rahandusministeerium toob oma kooskõlastuskirjas välja ka selle, et Arengufond võib killustada Eestis juba olemasolevat ettevõtluse toetamise finantsilisi ja kogemuslikke ressursse, mis praegu on koondunud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusse ning KredExisse. Eelnõu seletuskirjas on analüüsimate, kuidas uue sarnaste eesmärkidega asutuse loomine mõjutab riigibi valdkonda tervikuna. Nende mõjude õigeaegne hindamine aitaks vältida riske, mis nii suure riskiastmega algatuse puhul eksisteerivad ning aitaks vältida arengufondi muutumise raharaiskamiseks.

Välissteenistuse seadus

Eesmärk ja kooskõlastused

Välisministeeriumi poolt ettevalmistatud välissteenistuse seaduse eelnõu eesmärk on muuta välissteenistus kvaliteetsemaks ning selle kontseptsioon vastavaks uuele olukorrale Eesti rahvusvahelistes suhetes ning erinevate huvirühmade vajadustele. Peamised planeeritavad muudatused seisnevad konstruktiivsemate suhete loomises teiste ministeeriumitega ja ülejäänud avaliku sektoriga. Samuti seatakse eesmärgiks parem inimressursi planeerimine, kvalifitseerituma personali värbamine, diplomaatide välislähetusetasude suurendamine ja karjäärisüsteemi tugevdamine välissteenistuses. Eelnõu väljatöötamiskavatsust eelnevalt Justiitsministeeriumiga kooskõlastatud ei olnud.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Põhimõttelisi alternatiive eelnõu seletuskirjas võrreldud ei ole. Alternatiive on käsitletud üksikutes tehnilistes detailides nagu ametinimetuste valik, staažitasu suurus ning diplomaatide sund- või vabatahtlik roteerimine välissteenistuse erinevate ametikohtade vahel.

Eelnõus ei ole põhjendatud, miks eelistatakse välissteenistuses karjäärisüsteemi positsioonisüsteemile, vaid karjäärisüsteemi paremus on võetud vaikimisi eelduseks.

Teine peamine muudatus, mis eelnõuga sisse viiakse, puudutas erialadiplomaatide staatuse regulatsiooni. Ka erialadiplomaatide organisatsioonilise alluvuse võimalikke alternatiive ei ole hinnatud. Valitud lahendust, mille alusel väljastpoolt Välisministeeriumi lähetatud erialadiplomaadid muutuvad lähetuse ajaks Välisministeeriumi koosseisuvälisteks teenistujateks, ei ole võrreldud teiste võimalustega.

Ka muudatused, mis puudutavad diplomaatide ja nende perekonnaliikmete sotsiaalset kaitset, on saanud ühekülgse analüüsi osaliseks, ehkki on kaudselt mõistetav, et osaliselt on uuritud ka teiste riikide praktikat. Samas puudub seletuskirjas teiste võimalike alternatiivsete lahenduste kirjeldus ja mõjude hinnang.

Mõjude hindamine

Välisministeeriumi seaduse mõjudena on välja toodud diplomaatide ja nende välisesinduses kaasasolevate perekonnaliikmete sotsiaalse olukorra paranemine, riigi sisejulgeoleku olukorra paranemine tänu diplomaadikandidaatide põhiseaduslikule korrale ustavuse kontrollile, Välisministeeriumi töökorralduse paranemine ning ühtse palgakorralduse teke välisministeeriumis.

Samas on see mõjude hindamise peatükis väljatoodud kirjeldus pigem taas seaduse eesmärgi kokkuvõtte, kaasnevate mõjude analüüsi läbi viidud ei ole. Hinnatud ei ole, kuidas need mõjud ilmnevad või millist konkreetset probleemi tehtavad muudatused lahendavad.

Esitatud on seaduse rakendamiseks vajalikud kulud, peamiselt välisministeeriumi teenistujate palga suurenemisest tulenevad kulutused ning ka lõppsummana, mille alusel suureneb riigieelarve kulu välisministeeriumile 30,5 miljoni krooni võrra aastas.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringuid ega analüüse seaduseelnõu seletuskirjas ei kasutata. Arvandmeid kasutatakse välisministeeriumi lisanduvate kulutuste näitamiseks, mis on arvestatud ühe aasta kohta. Lisaks kasutatakse arvandmeid Tallinnas koolieelses lasteasutuses käiva ühe lapse kulude katmise kohta linna- ja riigieelarvest, et põhjendada välisministeeriumi teenistujatele nende laste koolieelse lasteasutuse tasu osalist hüvitamist.

Hindamata mõjud

Teised ministeeriumid on välisministeeriumi seaduse koostööstamise käigus juhtinud tähelepanu mitmetele võimalikele seaduse mõjudele, mida eelnõu seletuskirjas pole käsitletud.

Üks probleemsetest valdkondadest on eriala- ja karjääridiplomaadi erisus, seda nii oma õiguste ja kohustuste kui ka palga osas. Nii toob Siseministeerium välja, et Politsei poolt lähetatud erialadiplomaadid on senise praktika kohaselt politseinõunikud, kelle kuupalgamäär on käesoleval ajal 12 000.- krooni. Uue välisministeeriumi seaduse alusel oleks võimalik olukord, kus teenistuja kuupalgamäär väheneks erialadiplomaadina tööle asumisel, mis oleks kahetsusväärne ning ei mõjuks

motiveerivalt. Probleeme võib tekitada ametniku siirdumine erialadiplomaadiks, millega seoses katkeb tema teenistussuhe lähetajaministeeriumiga. See tähendab, et ametiasutusel puudub kohustus kindlustada ametnikule tagasi saabudes töö ning teiseks, et lähetajaministeeriumil puudub seetõttu alus erialadiplomaadile anda tööülesandeid ning esitada tööalaseid nõudmisi. Selline mõju ei pruugi olla kooskõlas planeeritud eelnõu eesmärgiga.

Samuti ei käsitleta eelnõu seletuskirjas välisteenistuse positsiooni avaliku teenistuse süsteemis tervikuna uue eelnõu alusel. Senise suundumusena on avalikus teenistuses vähendatud kõikvõimalikke erinevaid lisatasusid ning peamiseks sissetulekuallikaks peaks tulevikus jääma põhipalk, mis muudaks kogu palgakorraldust avalikus teenistuses selgemaks ja läbipaistvamaks. Välisteenistuse seaduse eelnõu aga näeb ette väga erinevate lisatasude kehtestamist, mis ei lähe kokku ei avaliku teenistuse arengusih tide ega ka eelnõus muidu tugevalt pooldatud karjäärisüsteemi põhimõtete ga. Sellised vastuolud võivad tekitada seaduse elluviimisel takistusi ning soovitud õigusselgust ja läbipaistvust tegelikult ei saavutata, mistõttu on vaja põhimõtteliste valikute põhjalikku analüüsi juba eelnõu ettevalmistamise etapis.

Üleliigse laovaru tasu seaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Põllumajandusministeeriumi poolt ettevalmistatud seaduse eesmärgiks on muuta üleliigse laovaru tasu seadust (ÜLTS) nii, et see oleks kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja selle alusel saaks määrata nende ettevõtjate ülekandevaru ja üleliigse laovaru, kes on vaidlustanud halduskohtus põllumajandusministri käskkirja või ka Maksu- ja Tolliameti asjakohase otsuse. ÜLTS-I on sama eesmärk, mis Euroopa Komisjoni määrustel 1972/2003 ja 60/2004, mille rakendamiseks ta antud on. Euroopa Komisjoni määruste 1972/2003 ja 60/2004 ning sellest tulenevalt ka ÜLTS eesmärgiks on võrdsete konkurentsitingimuste tagamine ja turumoonutuste ohu vältimine Euroopa Liidu ühisturul pärast Euroopa Liidu laienemist. ÜLTS muutmise vajadus tulenes ka Riigikohtu asjas nr. 3-3-1-33-06 tehtud otsusest, kus leiti, et ÜLTS § 6 lõige 1 on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning tuleb selles asjas jätta kohaldamata ja tehti soovitus regulatsiooni täiustamiseks, selle paindlikumaks muutmise abil. Eelnõuga ei kavatsetud viia kehtivasse õigusesse sisse uut õiguse instituuti, seega ei esitatud ka eelnõu väljatöötamiskavatsust Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante ÜLTS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas käsitletud ei ole, ilmselt tulenevalt konkreetsetest EL õiguse nõuetest ning Riigikohtu lahendist, mille tõttu esialgset ÜLTS-t muutma hakati.

Mõjude hindamine

Eelnõu mõjude hindamise osas tuuakse peamise mõjuna välja, et seaduse vastuvõtmise tulemusel saaks juriidiliselt õige sätte alusel määrata nende ettevõtjate ülekandevaru ja üleliigse laovaru, kes on vaidlustanud halduskohtus põllumajandusministri või Maksu- ja Tolliameti asjakohase otsuse.

Põllumajandusministeerium või Maksu- ja Tolliamet asub pärast eelnõu seadusena vastuvõtmist seaduse nõuetele vastavate käitlejate põllumajandustoote deklaratsioonide uuesti läbi vaatama ja nende ülekandevaru ja üleliigset laovaru uuesti määrama, seda siis juba uue normi alusel. Seaduse jõustumine on planeeritud tagasiulatuvalt, seega ilmneb vana otsuse vaidlustanud käitlejatele soodne mõju, sest võrreldes varasema normiga on uus regulatsioon käitlejate suhtes paindlikum ning ei arvesta üleliigset laovaru nii mehhaaniliselt.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Eelnõus on kasutatud Statistikaameti andmeid Eesti toiduainetetööstuse kasvu mahu kohta, mille alusel on arvestatud, et üleliigse laovaruna ei käsitata 2004. aasta 1. mail käitleja valduses olevat põllumajandustoote laovaru suuruses, mis ei ületa 20% 2004. aastale eelnenud viimase nelja aasta 1. mai seisuga keskmise laovaru suurust, sest toiduainetetööstuse toodangumaht kasvas 2004. aastal võrreldes 2000. aastaga 20,7%. Lisaks nendele andmetele tuginetakse seadusemuudatuse põhjendamisel veel ka Austria vastavale regulatsioonile ning Euroopa Kohtu 27. novembri 1997. a otsusele asjas C-27/96 antud kohtujurist La Pergola arvamusele, milles sisustatakse spekulatsiooni mõiste.

Hindamata mõjud

Kuna ÜLTS muudatuse regulatsioon hakkaks kehtima ainult nendele käitlejatele, kes on vaidlustanud halduskohtus põllumajandusministri või Maksu- ja Tolliameti üleliigsete laovarude kohta tehtud otsuse, siis tuleks hinnata, kas isikud, kes otsust ei vaidlustanud, võivad uue seaduse alusel jääda ebavõrdsesse olukorda. Samuti ei ole seletuskirjas arvestatud, millises summas üleliigsete laovarude tasusid hinnanguliselt kogutakse ning kas see summa on väiksem kui esialgsete otsuste alusel.

Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus

Eesmärk ja kooskõlastused

Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt lükati edasi alkoholi ja sigarettide aktsiisimäärade tõstmine 1. juulilt 2006. aastal 1. jaanuarile 2008. aastal ning erimärgistatud kütuse aktsiisi tõus 1. jaanuarilt 2007. aastal 1. jaanuarile 2008. aastal. Selle muudatuse eesmärgiks eelnõu seletuskirja alusel on aktsiisimäärade tõstmise edasilükkamise abil inflatsiooni kasvu pidurdamine, sest Euroopa Liidu eurosooniga ühinemiseks peab Eesti täitma Maastrichti konvergentsikriteeriumides sätestatud nõuded inflatsiooni kohta.

Kuna tegemist ei olnud uue õiguse instituudi sisseviimisega kehtivasse õigusesse ega ka uue seaduse väljatöötamisega, siis väljatöötamiskavatsust Justiitsministeeriumile ei esitatud.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante eelnõu seletuskirjas esitatud ei ole, ei põhimõtteliste valikute ega ka tehniliste detailide osas.

Mõjude hindamine

Seletuskirja mõjude hindamise peatükis on ära toodud arvestuslikud aktsiisitõusu edasilükkamise mõjud nii riigieelarvele kui ka inflatsioonimäärale, eraldi nii alkoholi, tubaka kui erimärgistatud kütuseaktsiisi puhul. Leitakse, et kokkuvõttes vähendaks see edasilükkamine inflatsiooni 2007. aasta aprilliks 0,52% võrra ning riigieelarvesse jääks laekumata 610 mln krooni. Selgusetuks jääb, mille alusel need arvutused tehtud on, metoodikale ega algandmetele viidatud ei ole. Inflatsiooni vähenemise tulemusel peaks seletuskirja põhjal olema võimalik Eestil euroga ühineda 2007. aastal, kui hinnastabiilsuse kriteeriumile vastavuse hindamisperiood oleks 2006. a. maist kuni 2007. a. aprillini.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Arvandmeid on eelnõu seletuskirjas kasutatud riigieelarvesse laekumata jäävate tulude ning inflatsioonimäära vähenemise arvutamiseks. Samas on ära toodud ainult arvutuste lõpptulemused ja mitte andmeid, mille alusel need arvutused tehtud on, muutes nii võimatuks kontrollida, kas mõju on täpselt selline nagu seletuskirjas välja toodud. Eelnõu sisuga seonduvatele uuringutele seletuskirjas viidatud ei ole.

Hindamata mõjud

Eelnõu seletuskirjas tegeletakse ainult seaduse majanduslike mõjudega riigieelarvele ja inflatsioonimäärale, samas on täielikult käsitlemata jäetud aktsiiside olemusest tulenevate eesmärkide käsitlemine. Hinnatud ei ole aktsiisitõusu edasilükkamise mõju vastavate kaupade tarbimisele, mille mõju näiteks rahvatervisele võib olla suhteliselt oluline. Samuti on pealiskaudselt hinnatud aktsiisitõusu edasilükkamise mõju eurole üleminekule – kuigi on hinnatud, et inflatsioonimäär alaneb 0,52 protsendi võrra, siis ei ole näidatud, kas sellest piisaks inflatsioonikriteeriumi täitmiseks ning kas jätkuv majanduskasv võib inflatsiooni siiski niivõrd suurendada, et Eesti inflatsioonimäär sellegipoolest kriteeriumile ei vasta. Analüüsitud ei ole ka sellest tulenevat võimalikku negatiivset sündmuste käiku, mis on aktsiisitõusude edasilükkamise mõju sellisel juhul kui Eesti 2007. aastal inflatsioonikriteeriumile siiski ei vasta. Sellisel juhul on aktsiisitõus 2008. aastal ilmselt veelgi negatiivsema mõjuga ning eurole üleminek ei õnnestuks kindlasti enne 2010. aastat. On oluline, et ka võimalikud negatiivsed stsenaariumid oleks läbi mõeldud ning ka eelnõu seletuskirjas esitatud, mis muudaks valikute tegemise alternatiivide vahel ja seaduse vajalikkuse üle otsustamise lihtsamaks.

Perioodil 2007–2013 antava struktuuritoetuse seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud eelnõu eesmärgiks on sätestada perioodil 2007–2013 toetuse andmisega seotud asutuste ülesanded, kohustused ja vastutus toetuse andmisel ning toetus kasutamise üle kontrolli ja järelevalve teostamisel. 2007. aasta 1. jaanuaril sai alguse uus Euroopa Liidu (EL) struktuurifondidest toetuse andmise programmiperiood 2007–2013, mille raames on Eestil võimalik taotleda EL struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist ligikaudu 53,2 miljardi krooni abiraha. Võrreldes eelmise programmiperioodi jooksul eraldatud vahenditega, on see summa aasta kohta ligi kaks korda suurem. Seoses suurenenud vastutusega Euroopa Komisjoni (EK) ees ja eelmisel

programmperioodil saadud kogemustega, planeeriti uueks programmperioodiks teatud muudatused administratiivsete ülesannete täitmisel ja vastutuse jagamisel.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante eelnõu seletuskirjas ei käsitleta, eelnõus pakutud lahendused tuginevad kantslerite poolt läbi arutatud ning valitsuskabineti 2006. aasta 13. aprilli nõupidamisel kokku lepitud ametiasutustevahelisele funktsioonide jaotusele.

Mõjude hindamine

Seletuskirja mõjude hindamise peatükis käsitletakse esmalt nii struktuuritoetuse andmisega seotud asutuste kui taotlejate ja toetuse saajate uutest õigustest ja kohustustest lähtuvat mõju, mis seisneb selles, et projektide menetlusega seotud otsuste tegemise kiirus paraneb ning seeläbi aitab kaasa struktuurivahendite kasutamise efektiivsusele riigis tervikuna. Seejuures nähakse ette ka halduskoormuse kasvu, mis tuleneb üldisest struktuurivahendite mahu suurenemisest, kuid samas ei ole riigi ametiasutustele uusi funktsioone kavandatud, sest sisulised ülesanded jäävad samaks võrreldes eelmise seadusega. Samuti ei nähta ette ametnikkonna olulist laienemist ning kuna struktuurifondide administreerimisega seotud kulutusi on võimalik osaliselt katta tehnilise abi vahenditest, siis olulist mõju riigieelarve kuludele ei prognoosita.

Otseseid mõjusid Eesti keskkonnaseisundile, majandusarengule, sotsiaalsele olukorrale seletuskirjast ei nähtu. Samas tuuakse välja seaduse kaudsed mõjud, mis avalduvad läbi seaduse alusel elluviidavate projektide ja programmide. Nii tuuakse välja, et aastaks 2015 peaks struktuurivahenditest rahastatavate meetmete tulemusena tõusma oluliselt tööga hõivatuse määr, samuti peaks paranema ettevõtete tootlikkus. Struktuurivahenditest tehtavate keskkonnainvesteeringute tulemusena paraneb looduskeskkonna seisund, samuti on võimalik täita EL direktiividest tulenevaid nõudeid. Regionaalselt tasakaalustatud arengu toetamiseks on kavas parandada avalike teenuste kättesaadavust väljaspool suurlinnasid, toetada piirkondlike konkurentsieeliste väljaarendamist ning rahastada elukeskkonna kvaliteedi tõstmisele suunatud meetmeid. Lisaks planeeritakse struktuurifondidest rahastada olulisel määral ka inimressursi arendamisega seotud meetmeid, luuakse võimalused elukestvaks õppeks ning suureneb inimeste integreerumine ühiskonda ja tööturule.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Seletuskirja mõjude hindamise peatükis viidatakse kahele uuringule, kus uuritakse siseriikliku strateegilise raamistiku ning rakenduskavade potentsiaalset mõju. Need on 2006. aasta suvel Tallinna Tehnikaülikooli eestvedamisel läbiviidav eelhindamine ning 2006. aastal teostatav strateegiline keskkonnamõjude hindamine. Samas ei ole seletuskirjast mõistetav, kas need uuringud on juba osaliselt läbi viidud või mitte (eelnõu saadeti Riigikantseleisse 25.09.2006), uuringute sisu seletuskirjas ei käsitleta. Seletuskirjas puudub ka viide, kust need uuringud kättesaadavad oleksid. Arvandmeid eelnõu seletuskirjas olukorra kirjeldamiseks ega potentsiaalsete mõjude hindamiseks kasutatud ei ole.

Hindamata mõjud

Seletuskirjas on välja toodud küll võimalikud positiivsed mõjud, mis tulenevad sellest, et struktuurifondidest tehtavad investeeringud suurenevad, kuid samas ei ole välja toodud hinnangut selle kohta, millised olid eelmise perioodi tulemused ning kas struktuurifondide raha kasutamisel tekkis probleeme. Nii näiteks oleks vaja analüüsida, kas toetuse taotlejaid on tõenäoliselt piisavalt või tuleb nende leidmiseks rohkem teavitustööd teha. Taotlejate olemasolu ja nendele tekkivate mõjude hinnangut samuti seletuskirjas käsitletud ei ole, näiteks kuidas muutuvad riigi ametiasutuste vastutusalade jaotumise tõttu taotlejate kohustused ning kuidas nad selle kohta informatsiooni saavad.

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk ja kooskõlastused

Siseministeriumi poolt väljatöötatud välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu eesmärgiks on transponeerida Eesti õigusesse Euroopa Liidu Nõukogu direktiivid 2004/114/EÜ, kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil ning 2005/71/EÜ, kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta.

Oluline muudatus kaasneb seoses kõrgharidustaseme õppekavadega, millel õppimiseks välismaalane elamisloa saab taotleda. Nimelt sätestaks uus seadus üheselt mõistetavalt nõude, et elamisloa õppimiseks saab taotleda vaid kõrgharidustaseme akrediteeritud õppekaval õppimiseks. Samuti viiakse teadustöö tegemine uue seaduse alusel õppimise regulatsiooni alt töötamise regulatsiooni alla. Seaduse eelnõu annab ka isikule, kellel on elamisloa õppimiseks, õiguse õpetada ilma tööloata.

Alternatiivsed lahendusvariandid

Alternatiivseid lahendusvariante eelnõu seletuskirjas esile ei ole toodud, osaliselt ilmselt jällegi tulenevalt asjaolust, et tegemist on EL direktiivide nõuete kehtestamisega siseriiklikus õiguses, kuigi mitmete küsimuste puhul nimetatud direktiivides on jäetud liikmesriigile üsna lai otsustamisvabadus.

Mõjude hindamine

Eesmärk, milleni EL lähtuvalt Lissaboni strateegiast kavatakse jõuda, on teadusuuringutesse investeeringute mahu tõstmine 3%-ni SKT-st. Selleks vajab ühendus hinnanguliselt aga 700 000 uut teadlast. Õpperände liikuvuse parandamine on üks vahend, kuidas selle eesmärgini jõuda. Näiteks leitakse, et teadlaste väljaarvamine sisserände piirarvu alt ning nende elamisloa taotluse menetlemise kiirmenetlusena ilmselt kaasa teadlaste sisserände suurenemise. Sarnase mõjuga on õppimiseks elamisloa taotlenute võimalus ilma tööloata õpetada, mis parandab eelkõige doktorantidele ja magistrantidele seatud bürokratlikke takistusi ning aja ja raha kokkuhoidu.

Kokkuvõttes leitakse, et kuigi õiguslikust aspektist on muudatused väikesed, siis omavad need suuremat mõju just pikemas perspektiivis aidates kaasa ühiskonna arenguvõime tõstmisele.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Seletuskirjas viidatakse esmalt Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegiale aastateks 2006 – 2015, milles toodud analüüsi alusel peaks aastaks 2015 üliõpilasvahetuses osalema igal aastal 2000 Eesti tudengit ja Eesti kõrgkoolides täisajaga õppima 2000 mitteresidendist välismaalast. Mainitakse ka rahvusvahelisi uuringuid, millele täpsemalt ei viidata, mille alusel prognoositakse, et välismaal õppida soovijate arv suureneb lähima 15 aasta jooksul 3 korda. Arvandmeid praeguse olukorra kirjeldamiseks või selle hindamiseks, millist hulka inimesi uus regulatsioon üldse puudutab, ei ole kasutatud.

Hindamata mõjud

Kuna käsitlemata on jäetud see, kui palju tudengeid ja teadustöötajaid praegu Eestisse tuleb, siis on raskendatud ka Haridusministeeriumi poolt väljatöötatud kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegias toodud arvude korrektne tõlgendamine. Samuti tuuakse küll välja, et eelnõu tõttu kindlasti suureneb tudengite arv, kuid samas tuleb arvestada, et tegelikult luuakse tudengitele elamisloa taotlemisel oluline piirang – õppekava akrediteerimise nõue. Siinkohal oleks vaja analüüsida andmeid, palju välistudengeid praegu akrediteerimata õppekavadel õpib ning kas sellised tudengid jätaksid tulevikus lihtsalt Eestisse tulemata või valiksid akrediteeritud õppekava. Samuti puuduvad andmed selle kohta, palju üldse akrediteerimata õppekavu Eestis on. Eelnõu seletuskirjas toodud mõjude hinnang ei käsitle sisuliselt mingeid empiirilisi andmeid olukorra analüüsimiseks, samuti ei nähtu, et eelnõu väljatöötamisel oleks kaasatud või küsitud ülikoolide arvamust.

Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu

Eesmärk

Keskkonnaministeeriumi poolt väljatöötatud eelnõu eesmärk on võtta Eesti õiguskorda üle Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ kui ka keskkonnavalase vastutuse siseriiklik reguleerimine ja olemasoleva regulatsiooni korrastamine. Keskkonnavalase vastutuse süsteemsem ja põhjalikum reguleerimine võimaldab ühtlasi tõhusamalt rakendada „saastaja maksab“ põhimõtet ning võimaldab efektiivsemalt reageerida keskkonna kahjustamisele, mis omakorda tagab puhtama elukeskkonna ning elurikkuse säilimise. Käesoleva eelnõu väljatöötamiskavatsus esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 15.08.2005 ning Justiitsministeerium kooskõlastas selle märkustega.

Alternatiivsed lahendusvariandid

Põhimõttelisi alternatiivseid lahendusvariante seletuskirjas käsitletud ei ole, tingituna ilmselt sellest, et tegemist on suures osas Euroopa Liidu õiguse ülekandmisega Eesti õigusesse.

Mõjude hindamine

Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatüki alguses märgitakse, et vaatamata võimalikele mõjudele on seaduse vastuvõtmine siiski vajalik, sest tegemist on keskkonnavastutuse direktiivi harmoneeriva eelnõuga. Samas leitakse siiski, et mõjude hindamine on oluline eelarve planeerimise jm aspekte arvestades. Seega hinnatakse seletuskirjas seaduse potentsiaalseid üldiseid, sotsiaalseid, majanduslikke ning keskkonna mõjusid.

Üldiste mõjude all tuuakse uuesti välja seaduse eesmärgid, kuid ka võimalik puudutatud isikute ring. Eriti koormavaks peetakse seaduse mõjusid isikutele, kelle tegevusala kuulub loetellu, mille kaudu keskkonnakahju tekitamisel ei ole süü oluline. Selliseid isikuid on Keskkonnaministeeriumi hinnangul alla 4400, lähtudes välja antud keskkonnalubade arvust.

Sotsiaalsete mõjude all nähakse ette nii seda, et ühelt poolt võivad keskkonnakahju tekitanud isikud sattuda majandusraskustesse ning seetõttu võib väheneda tööhõive, kuid samas toob see tõenäoliselt kaasa ka keskkonnateadlikuma käitumise.

Majanduslike mõjude puhul eristatakse lühi- ja pikaajalist perspektiivi ning leitakse, et lühiajaliselt võib regulatsiooni mõju olla küll majanduslikult negatiivne, kuid pikemas perspektiivis ning arvesse võttes puhta looduskeskkonna olulisust on see kindlasti positiivne.

Keskkonnamõjude hindamise juures kirjeldatakse seadusega kaasnevaid positiivseid mõjusid, mis on peamiselt seotud sellega, et eelduslikult muutub inimeste käitumine keskkonnasõbralikumaks.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Eelnõu seletuskirjas on kasutatud Keskkonnainspektsiooni andmeid eelnevatel aastatel toime pandud keskkonnakahjuga seotud rikkumiste kohta, et hinnata uue regulatsiooni potentsiaalset mõju. Samuti on senise olukorra probleemide kirjeldamisel kasutatud kohtulahendeid, mis keskkonnakahju põhjustamise temaatikaga seonduvad. Majanduslike mõjude hindamisel on kasutatud andmeid võimalike lisanduvate halduskulude ning samuti kahjutekitajatele lisanduvaid kulude kohta.

Hindamata mõjud

Kõiki peamiseid mõjuvaldkondi on seaduseelnõu seletuskirjas käsitletud, ehkki ilmselt võiks kõiki mõjuvaldkondi analüüsida veelgi põhjalikumalt.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk

Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt väljatöötatud seaduse eelnõu eesmärk on määrata õppeained, mida gümnaasiumiastmel tuleb eesti keeles õpetada, sõltumata sellest, millist õppekeelt kool teistes ainetes kasutab. Seadusemuudatus on tingitud sellest, et praegune regulatsioon ei ole üheselt mõistetav ega määratletav ning õppekeele määramise regulatsiooni, mis kasutab protsentuaalse jaotamise lähtealust, on interpreteeritud erinevalt. Seetõttu ei ole vastav seadusesäte tegelikkuses rakendatav ning vene õppekeelega koolide valmisolek minna üle eesti õppekeelele osades õppeainetes on erinev. Eesmärgina tuuakse välja ka kõikide Eestis elavate noorte konkurentsivõime nappus nii õpingute jätkamiseks kui ka tööturul, mis tagavatki inimese sotsialiseerimise.

Alternatiivsed lahendusvariandid

Alternatiivseid lahendusvariante ei ole eelnõu seletuskirjas käsitletud.

Mõjude hindamine

Mõjude hindamisega eelnõu seletuskirjas ei tegeleta, selle kohta puudub seletuskirjas ka eraldi peatükk. Eelkõige kirjeldatakse eelnõu eesmärke ning regulatsiooni olemust. Sarnaselt viidatakse küll läbiviidud uuringutele, mis näitavad seda, et vene õppekeelega koolide valmisolek üleminekuks eestikeelsele õppele on erinev ning välja on toodud ka uuringust lähtuvad põhjused, miks see nii on (raskused vajalikele kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate leidmisel ning õpilast ning õpetajat toetavate õppematerjalide puudumine). Samas ei tegele eelnõu nendele probleemidele vastamisega.

Hindamata mõjud

Eesti õppekeelele üleminek vene õppekeelega koolides on tundlik ja oluline teema, mistõttu tuleks igasuguste muudatuste tegemisel eriti põhjalikult hinnata kaasnevaid mõjusid ning sellest lähtuvalt teha poliitika muutmise valikuid. Käesolevas eelnõus ja seletuskirjas puudub meetodiline mõjude hindamine, kuigi samas on toodud välja ilmselt vene õppekeelega koolides läbiviidud uuringud esinevate probleemide kohta. Seetõttu oleks eriti oluline hinnata, kas planeeritav seadus aitab kaasa esinevate probleemide lahendamiseks ning kuidas. Praegu jääb selgusetuks, kuidas lahendatakse kohustuslikule eesti keelele ülemineku kaasnev olukord, kus puuduvad kvalifitseeritud õpetajad, kes suudaks neid õppeaineid õpetada ning kuidas luuakse vastav õppematerjal. Tuleks analüüsida, kuidas see seadus muudab vene vähemuse integratsiooniprotsessi üldiselt ning kas planeeritavale seadusele on olemas ühiskondlik toetus ja selle vajaduse põhjustest saadakse aru. Samuti jääb selgusetuks, milline mõju avaldub nendele isikutele, kes uue regulatsiooni mõju alt välja jäävad, eelkõige siis põhikooliõpilased, kes võivad jätkata oma õpinguid gümnaasiumis, kuid ei pruugi. Eelnõu toob aga selgelt välja, et tähelepanu keskmes on riigikeeleõpingud gümnaasiumiastmel, mis peavad tagama iga Eesti elaniku suutlikkuse saada täisväärtuslikuks ühiskonna liikmeks.

Kaitseliidu seaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk

Kaitseministeeriumi poolt väljatöötatud seaduse eesmärk on korrastada Kaitseliidu kui sõjaväeliselt korraldatud riigikaitseorganisatsiooni struktuuri saavutamaks kontroll malevate majandustegevuse üle, samas säilitades ka malevate vajaliku majandusliku iseseisvuse.

Alternatiivsed lahendusvariandid

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse otsusest, et Kaitseliidu seadust tuleb muuta nii, et Kaitseliit oleks üks avalik-õiguslik juriidiline isik ning Kaitseliidu malevad oleksid Kaitseliidu struktuuriüksused, eelnõu seletuskirjas alternatiivseid lahendusvariante enam ei hinnata.

Mõjude hindamine

Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatükis kirjeldatakse veel kord seaduse eesmärki ning tuuakse välja, et Kaitseliidu malevad kaotavad avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse ja Kaitseliit jääb üheks

avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks, mis läbi korrastatakse Kaitseliidu organisatsioonilist ülesehitust, majandustegevust ja raamatupidamist ning ühtlasi luuakse paremad võimalused riigieelarveliste vahendite kasutamise kontrolliks ja järelevalveks.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringuid ega arvandmeid eelnõu seletuskirjas kasutatud ei ole. Selgusetuks jääb isegi see, kui palju malevaid Kaitseliidul seni olnud on ning millised on nende tegevused, eelarved või probleemsed valdkonnad.

Hindamata mõjud

Seletuskirjas mõjusid hinnatud ei ole, lähtuvalt seaduse valdkonnast tuleks ilmselt analüüsida, millist mõju avaldab see muudatus kaitseliidu organisatsioonilisele korraldusele, kuigi välja toodud on see, et organisatsiooniline ülesehitus paraneb, siis selgusetuks jääb kuidas see mõju täpselt avaldub.

Relvaseaduse, planeerimisseaduse ja riigisaladuse seaduse muutmise seadus

Eesmärk

Kaitseministeeriumi poolt väljatöötatud eelnõu eesmärgiks on muuta kaitseväeharjutusvälja mõistet, harjutusvälja asutamise sätteid ning harjutusväljale esitatavate nõuete regulatsioone. Relvaseadust täiendatakse lasketiiru asutamise sättega ning võimaldatakse riigi julgeoleku volitatud esindajal omada oma teenistuslike ülesannete täitmiseks sõjaväerelvi.

Alternatiivide hindamine

Seletuskirjas alternatiive hinnatud ei ole, ei ole kirjeldatud ka probleeme, mille tõttu regulatsiooni muutma hakatakse.

Mõjude hindamine

Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatükis kirjeldatakse, et uue seadusega täpsustuvad ja seega paranevad kaitseväe harjutusväljakutega seonduvat reguleerivad sätted. Seaduse mõjuna tuuakse välja ka see, et antakse volitusnorm ka kaitseväe üksikutele, harjutusväljadel mitte paiknevatele väljaõppeehitiste kasutamise- ja ohutusnõuete kehtestamiseks ning selgineb kaitseväe harjutusväljakute asutamise protseduur.

Mõjude hindamist läbi viidud ei ole, tõenäolistele mõjudele ei ole ka viidatud.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringuid ja arvandmeid eelnõus kasutatud ei ole, ei endise olukorra kirjeldamiseks ega potentsiaalsete mõjude hindamiseks.

Hindamata mõjud

Eelnõu seletuskirjas mõjusid hinnatud ei ole, peamiste mõjudena on käsitluse alt välja jäänud näiteks mõju riigi sisejulgeolekule, mille analüüs kaitseväge puudutavate seaduste muutmise puhul ilmselt

asjakohane oleks. Samuti puudub eelnõu seletuskirjas senise olukorra ning probleemide kirjeldus, mille tõttu seadust muutma hakatakse. Mainitud on küll, et sätted täpsustuvad ning seega paranevad, kuid see ei anna seletuskirja lugejale võimalust hinnata, millised muutused tegelikult vajalikud oleksid.

Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse, karistusseadustiku, karistusseadustiku rakendamise seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus

Eesmärk

Justiitsministeeriumi poolt väljatöötatud seaduse eelnõu põhieesmärk on vähendada kinnipeetavate arvu vanglates ning sellega omakorda tagada nendele kinnipeetavatele, keda ei ole võimalik tingimisi enne tähtaega vabastada, paremad kinnipidamistingimused, mis vastaksid üldtunnustatud reeglitele. Eesmärk on vangistusest tingimisi enne tähtaega vabastamise võimaluse suurendamine ning tugevdatud kontrolli all ühiskonda tagasilubamine eelkõige elektroonilise valve abil.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Peamiste alternatiividena on eelnõus käsitletud tehniliste lahendustega seonduvat, tuues välja I ja II põlvkonna elektroonilise valve (EV) seadmete positiivsed ja negatiivsed küljed. Samuti on kulutuste hindamise juures toodud välja erinevate tehniliste lahenduste võimalik maksumus. Kirjeldatakse ka EV eeliseid võrreldes tavapärase kriminaalhoolduse või vangistusega.

Mõjude hindamine

Mõjude hindamine on läbi viidud põhjalikult, kasutades nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid meetodeid. Eelnõu mõjude hindamise peatükis tuuakse välja, et eelkõige tagab EV kohaldamise võimalus kinnipeetavate arvu vähenemise vanglates, kuid samas rakendades ennetähtaegselt vabanenud isikute suhtes rangemat kontrolli kui varemkehtinud süsteem.

Väga põhjalikult on analüüsitud lisanduvate rahaliste kulutuste suurust, võttes arvesse võimaliku seadmete maksumuse ja kriminaalhoolduse tegevuskulud. Hinnatud on seda, kui palju ametnikke praegu tingimisi enne tähtaega vabastatud süüdimõistetutele spetsialiseerunud on ning kui palju neid läheks vaja EV rakendamisel.

EV tõhususe hindamise puhul on kasutatud teiste riikide andmeid võimalike EV kulude kohta ning tuuakse välja, et EV on odavam kui tavapärased kriminaalhoolduse meetodid.

Samuti käsitletakse seaduse sotsiaalseid mõjusid, tuues välja, et EV kasutamisel säilivad kurjategija positiivsed sotsiaalsed kontaktid (eelkõige perekonnasuhted) ja ta saab käia tööl (toetades seega oma perekonda ja makstes makse), teisest küljest vähenevad kahjulikud suhted teiste kurjategijatega (füüsiline kuritarvitamine, surve uute kuritegude toimepanemiseks).

Mõjude hindamise puhul ei ole vähetähtis ka see, et tuuakse välja EV-ga kaasneda võivad riskid ning võimalikud negatiivsed mõjud ning kaalutakse neid EV-t toetavate argumentidega.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Arvandmeid on eelnõu seletuskirjas kasutatud põhjalikult eelkõige majanduslike kulutuste ning kriminaalhooldusametnikele ning kohtusüsteemile lisanduva lisatöö hindamiseks. EV tõhususe hindamise juures tuuakse välja, et eriti palju uuringuid EV kohta maailmas veel tehtud ei ole, kuid senised uuringud näitavad, et EV on olnud sama tõhus või tõhusam kui teised kohtlemismeetodid (tavapärane kriminaalhooldus, avavangla, tähtajaline vabastamine). Sealjuures viidatakse nii UK Riigikontrolli poolt läbiviidud auditile kui ka neljandal Euroopa Elektroonilise Valve konverentsil esitatud raportile. Nendest dokumentidest ja teiste riikide praktikast lähtudes tuuakse näiteks välja, milline on ühe EV päeva maksumus erinevates riikides ning kui palju see erineb vangistuse kuludest.

Hindamata mõjud

Eelnõu seletuskirjas on käsitletud kõiki peamisi mõjuvaldkondi, kuid eelkõige EV tõhususe analüüsi juures ei ole viidatud andmetele teiste riikide praktika kohta (EV nõuete rikkumiste osakaal, EV isikute poolt toime pandud uusi rikkumisi jmt.), mistõttu on võimatu hinnata kuivõrd tõhus regulatsiooni rakendamine teistes riikides tegelikult olnud on.

Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk

Justiitsministeeriumi poolt väljatöötatud seadusemuudatuse eesmärk on võimaldada äriregistri asja avalduste läbi vaatamine ja registrikannete tegemine kiirmenetluse korras. Kiirmenetluse puhul saab ettevõtte asutada ja registreerida vajalikud andmed registrit pidavale kohtule esitada Interneti teel, ilma notari vahendusega. Äriregistri tavamenetluse maksimumtähtaega lühendatakse 15 kalendripäevalt 5 tööpäevale ning samuti luuakse õiguslik alus isikule välisriigis määratud ärikeelu rakendamiseks Eestis.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusi eelnõuga lahendatava peamise eesmärgi – äriregistri asja avalduste läbivaatamise aja kiirendamine – saavutamiseks teisi lahendusvariante ei ole seletuskirjas kaalutud. Üksikutes küsimustes ilmneb seletuskirjast, et erinevaid võimalusi on kaalutud, näiteks ärinimede registrisse kandmise korra osas. Sealjuures kaaluti kolme erinevat võimalust: et ärinimede ja kaubamärkide identsus või liigne sarnasus takistaks registrissekandmist ka ilma tegevuste kattuvuseta. Osutus siiski, et see ahendab liigselt kaubamärgi/ärinime valiku vabadust ning võib olla vastuolus kaubamärkide rahvusvahelise õigustikuga. Teise võimalusena kaaluti, et äriregistrit pidavad kohtud ja Patendiamet loobuvad vastavalt kaubamärkide/ärinimede kontrollimisest, võimalikke ärinimede ja kaubamärkide konflikte lahendaksid ettevõtjad omavahel või tsiviilkohtumenetluses. Seetõttu valiti kolmas võimalus, mille kohaselt sisulise konflikti korral ei saa ilma varasema õiguse omaja nõusolekuta kannet teha. Samas ei ole nende valikute kaalumise puhul kasutatud argumente põhjendatud, isegi kui eelnõu ettevalmistamisel selle kohta sisulisem analüüs tehti.

Mõjude hindamine

Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatükis käsitletakse nelja peamist mõjuvaldkonda. Esiteks tuuakse välja, et väheneb ettevõtete halduskoormus, teiseks paraneb äriregistris registreerimise teenuse kättesaadavus, kolmandaks paraneb majandusstatistika kvaliteet ning neljandaks väheneb valitsusaparaadi töömaht. Mõjude hindamisel ei ole kasutatud kvantitatiivseid meetodeid, vaid võimalikke mõjusid on lihtsalt mainitud. Välja on toodud küll Registrite ja Infosüsteemide Keskuse võimalikud kulutused, kuid sealjuures on piiratud ainult lisanduvate palgakulude ligikaudse mainimisega ning investeeringute sisu ei ole pikemalt lahti kirjutatud.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Uuringute ega teiste riikide kogemuse kasutamist eelnõu seletuskirjast ei ilmne. Arvandmeid on kasutatud ainult lisanduvate palgakulude näitamiseks ning sealjuures ei ole põhjalikumalt seletust kulude vajalikkuse kohta välja pakutud.

Hindamata mõjud

Muudatuse puhul, mis mõjutab ettevõtete asutamiseks kuluvat aega ning vajalikke toiminguid, tuleks ilmselt analüüsida ka laiemat majanduslikku mõju kui ainult vajaminevate lisaametnike palgakulu, näiteks milline mõju kaasneb ettevõtete kuludele ning kuidas see muudatus võib mõjutada loodavate ettevõtete arvu. Samuti tuleks analüüsida võimalikke riske, mis regulatsioonide lihtsustamisega kaasnedavad võivad, sest senistel karmimatel nõuetel olid ka ilmselt põhjused, mille äralangemist siis ka muudatuse eelnõu seletuskirjas käsitleda tuleks.

Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu

Eesmärk

Sotsiaalministeeriumi poolt väljatöötatud eelnõu eesmärk on vanemahüvitise seaduse vastavusse viimine kohtupraktikaga, soolise võrdõiguslikkuse edendamine ning tööjõu vabast liikumisest Euroopa Liidu liikmesriikide vahel tulenevate juhtumite reguleerimine. Eelkõige muutub regulatsioon isikutele, kes on raseduse ajal üle viidud kergemale tööle; isikutele, kes saavad hüvitise maksmise ajal sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu; isikutele, kes asuvad peale õiguse lõppemist hüvitisele tööle ning saavad samal kalendrikuul töötasu; ning isikutele, kelle hüvitis jääb seoses alamapalga tõusuga uuel aastal alla alampalga suuruse.

Alternatiivsed lahendusvariandid ja mõjude hindamine

Alternatiivseid lahendusvariante eelnõu seletuskirjas välja toodud ei ole.

Mõjude hindamine

Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatüki kohaselt muutub vanemahüvitise regulatsioon arusaadavamaks ning selgemaks ja muudab selle ühetaolise kohaldamise lihtsamaks. Samuti tuuakse seal välja, et tagatakse õiglasem hüvitise arvutamine isikutele, kelle järgmine laps on sündinud vähem kui 2 ja poole aastase vahega ning kellele eelmise lapse kohta on määratud põhjendamatule kõrge vanemahüvitis, samas ei ole siinjuures kirjeldatud selle muudatuse mõju. Samaselt tuuakse välja, et

reguleeritakse hüvitise arvutamine ja vähendamine isikutele, kes on töötanud eelmisel kalendriaastal teises Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Šveitsis, kuid mitte Eestis. Käsitlemata jäetakse, millised mõjud muudatusega kaasnevad.

Ühe mõjuna nähakse ka lisanduvat halduskoormust Pensioniametile, võimalikku lisanduvate kohtuvaidluste arvu (kuigi üheks eesmärgiks oli regulatsiooni muutmine arusaadavamaks ja selgemaks) ning tööandjate halduskoormuse kasvu seoses vajalike tõendite väljastamisega. Mainitakse ka seda, et lisakulud riigieelarvele moodustavad 2007. aastal 2 miljonit krooni, jättes selle täpselt lahti kirjutamata.

Uuringute ja arvandmete kasutamine

Eelnõu seletuskirja sissejuhatuses on mainitud, et eelnõus on arvestatud Riigikontrolli kontrollaruandele vanemahüvitise maksmise korralduse kohta ning Õiguskantsleri esitatud arvamustega. Riigikontrolli aruandest tulenevalt on muudetud eelkõige kergemale tööle üle viidud vanemate hüvitisega seonduvat, mis on olnud põhjendamatult kõrge. Õiguskantsleri arvamusavalduse sisule viidatud ei ole, selgusetuks jääb, milline muudatus sellest lähtunud on. Arvandmeid eelnõu seletuskirjas kasutatud ei ole.

Hindamata mõjud

Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise peatükis väljatoodu näol on tegemist seaduse eesmärkide kirjelduse, mitte nende mõjude analüüsiga. Analüüsimata on sotsiaalsed mõjud, näiteks millist mõju avaldab vanemahüvitise maksmise regulatsiooni muudatus tööturule, muudetud hüvitise saajate sotsiaalset olukorrale või soolise võrdõiguslikkuse tasemele. Samuti puudub mõjude analüüs ja ka muudatuse põhjendus vanemahüvitise arvutamise valemi muutmisel nendele vanematele, kes on saanud hüvitise perioodi ajal muud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Nii nagu Töötukassa oma kooskõlastuskirjas välja toob, paraneb muudatuse tagajärjel nende olukord, kes saavad hüvitise määrast suuremat tulu ning halveneb nende olukord, kes saavad hüvitise määrast väiksemat tulu. Seletuskirjas oleks vaja selgitada nii selle muudatuse põhjuseid kui ka analüüsida võimalikke mõjusid. Seletuskirja eesmärk peaks olema tehtavate muudatuste selgitamine ning seda mitte ainult teistele ministriumitele, vaid ka seaduse sihtgrupile, mis aitaks oluliselt kaasa seaduse arusaadavusele ja omaksvõtule ühiskonnas.

KOKKUVÕTE

Väljatöötamiskavatsuste eesmärk on kohustada eelnõu väljatöötajat mõtlema lahendatavate probleemide, võimalike lahendusvariantide ning nende võimalike mõjude peale juba enne seaduse eelnõu väljatöötamise juurde asumist. Seetõttu on kahetsusväärne, et isegi uute seaduste puhul on sageli loobutud väljatöötamiskavatsustest. Nendel vähestel juhtudel kui Justiitsministeeriumile on esitatud seaduse väljatöötamiskavatsus, ilmneb sageli, et esitamise kohustusse suhtutakse kui formaalsusesse ning seetõttu ei sisalda need sisulist analüüsi.

Mõned läbivad puudused väljatöötamiskavatsustes seisnesid just esialgse mõjude hinnangu puudumises – väljatöötamiskavatsuses ei ole tarvis teostada väga põhjalikku mõjude hinnangut, selle koht on eelnõu seletuskirjas. Samas tuleks teadvustada, millist liiki mõjud planeeritava muudatusega kaasnedavad, et hiljem seletuskirja ja eelnõud koostades oleks võimalik sellele tugineda. Samuti oleks selline info oluline huvigruppidele, keda uus seadus tõenäoliselt mõjutab.

Probleeme esineb ka seoses huvigruppide kaasamisega – väljatöötamiskavatsuses peaks viitama, keda eelnõu koostamisse plaanitakse kaasata. Kõigi sidusgruppide kaasatus tagab seaduse laiapõhjalisuse. Väljatöötamiskavatsustes on olukorra ja võimalike mõjude kirjeldamiseks äärmiselt harva kasutatud arvandmeid. Tõenäoliselt on ministeeriumis olemas osa vajalikke statistilisi andmeid, samuti uuringuid valdkonna kohta, mida eelnõu väljatöötamisel kasutada saaks. Juhul, kui sellist infot eelnõu väljatöötamisel on kasutatud, siis oleks oluline ka infoallikale viidata. See tagaks, et teised ministeeriumid ja huvitatud isikud saaksid algallikatega tutvuda ning seeläbi esitaksid eelnõu väljatöötajatele teadlikumaid arvamusi. See tagaks omakorda eelnõude ja seaduste laiapõhjalisuse ning läbimõelduse.

Seaduseelnõude seletuskirjades ei ole reeglina esitatud põhimõttelisi alternatiivseid lahendusi. Ehkki on selge, et eelnõu kooskõlastamisele saatmise ajaks on eelnõu väljatöötajatel juba kujunenud selge arusaam seaduse olemusest, siis eelnõu seletuskirja tuleks sellegipoolest lisada ka eelnõu väljatöötamise ajal kaalumise all olnud alternatiivsed lahendusvariandid. See loob seletuskirja lugejatele arusaama, kuidas ning millistel põhjustel konkreetsed valikud tehti.

Sageli ei ole seletuskirjades mõjude analüüsi peatükis väljatöötatud tegelik mõjude analüüs, vaid pigem seaduse eesmärgi kirjeldus. Juhul kui seletuskirjas tuuakse välja, et midagi paraneb, täieneb või täpsustub, siis tuleks välja tuua ka see, et mis täpselt muutub, milline oli eelnev olukord ning keda muudatus mõjutab. Vastasel korral ei ole teave seaduse rakendumisel ilmnevate muutuste kohta seletuskirja lugejale kuigi informatiivne.

Sarnaselt eelnõude väljatöötamiskavatsustele ei ole ka eelnõude seletuskirjades tihti viidatud uuringutele, mis käsitletava teema kohta läbi on viidud. Juhul kui eelnõu väljatöötajad on oma käsutuses olevatele uuringutele või andmetele eelnõu koostamisel tuginenud, siis tuleb nendele andmetele ka seletuskirjas viidata, vastasel juhul ei ole võimalik kontrollida, kas andmeid on

korrekselt kasutatud. Sarnane probleem kerkib ka teiste riikide praktika kasutamise puhul. Kui regulatsiooni väljatöötamisel on kasutatud teiste riikide kogemust, siis ei piisa seletuskirjas selle pealiskaudsest mainimisest – välja tuleb tuua konkreetsed aspektid, mis on sarnased, kuid ka see, mis on erinev. Pealiskaudsel lähenemisel võib poliitika ülevõtmine tuua pigem negatiivseid tagajärgi, juhul kui mõned olulised aspektid on jäänud arvesse võtmata. Seletuskirjas tuleks kogu seda analüüsi ja võrdlemisprotsessi võimalikult detailselt kirjeldada.

Kokkuvõte

Järeldused

Töökorraldus.

- Lähtuvalt ÕMA mahust on vastav struktuur ning protsessid ministeeriumites ülesehitatud erinevalt. Ministeeriumites puutub ÕMA läbiviimisega kokku väga erinev hulk ametnikke, sageli puudub ühtne koordinaator ning tööjaotus kujuneb välja informaalsetl.

Uuringud.

- Läbi viidud uuringuid ei koguta ühtsesse andmebaasi, nende kättesaadavus laiemale üldsusele on sageli probleemne. Uuringute formaat ja sisulised kriteeriumid on läbiviijate lõikes erinevad.
- Teostatud uuringud ei kajastu seaduseelnõude õigusaktide mõjude analüüsi osas, puuduvad viited kasutatud andmetele.

Eelnõude väljatöötamiskavatsused.

- Ministeeriumid ei esita ka kõige olulisemate seaduste väljatöötamise alul väljatöötamise kavatsusi. Ajavahemikus 2005 – 2007 esitatud 409 seaduseelnõu kohta on esitatud 12 väljatöötamiskavatsust. Seaduseelnõude väljatöötamise algatamise kavatsus ei kajastu ka arengukavades ega strateegiates.
- Seaduseelnõude väljatöötamise kavatsused on üldsõnalised ja ei sisalda hinnangut kaasnevatele mõjudele. Kavatsused on enamasti 1-5 lehekülge pikad, pooltel või enamatel juhtudel ei sisaldanud ei alternatiivsete meetmete kirjeldamist ega piisavat mõjude analüüsi. Juhul, kui ka mõjusid kirjeldatud oli, ei kasutatud selleks arvandmeid.

Eelnõude seletuskirjad

- Seaduseelnõude seletuskirjades teostatakse mõjude analüüs sageli peale eelnõu väljatöötamist, seetõttu ei sisalda analüüs kõiki vajalikke analüüsi etappe. Sageli piirduakse vaid analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning alternatiivsete lahenduste võrdlemist reeglina ei toimu.
- Hinnatakse vaid mõjusid, mille hindamine on ministeeriumi kompetentsis. Väljaspool haldusala või väljaspool omatava tehnilise teabe ringi ilmnevatele mõjudele sageli tähelepanu ei pöörata.

Koordineerimine ja kontroll

- Selgelt pole määratletud vastutuse, kohustuste ja õiguste piirid mõjude analüüside läbiviimisel ja hilisemal kontrollimisel. ÕMA kontrolli ja koordineerimise eest vastutavad nii Riigikantselei kui Justiitsministeerium, normitehnika eeskirja järgimist kontrollib lisaks veel Riigikogu kantselei.
- Neljast ÕMA süsteemi võtmelemendist on teataval määral tagatud vaid kaks: (1) piisav poliitiline toetus ja ÕMA tähtsuse mõistmine poliitilises otsustusprotsessis ning

(2) ÕMA läbiviijate piisav kompetents. Puudub (3) tugev ja toimiv keskne ÕMA süsteemi koordineerimine ning (4) juhendmaterjalide olemasolu ja nende kasutamise soodustamine.

Ettepanekud

- Koondada läbi viidud uurimused ühtsesse andmebaasi ning luua ligipääsuvõimalus kõigile huvitatud osapooltele. Niimoodi välistatakse ministeeriumitevahelistes ühistes valdkondades kordamise või dubleerimise võimalus.
- Täpsustada seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste koostamise ja esitamise korda ning jälgida sellest kinnipidamist. Määratleda vastav kontrolli- ja järelevalvesüsteem.
- Täpsustada, milliste (kui ulatuslike) seadusemuudatuste puhul on tarvis sooritada mõjude analüüs. Selle hõlbustamiseks on võimalik juurutada mõjude kontrollküsimumstik.
- Täpsustada, milliseid mõjusid on vaja hinnata. Koostada toetav kontrollküsimumstik mõjude hinnangute täpsemaks eesmärgistamiseks.
- Määratleda, millistest osadest (objekti määratlemine ja kirjeldamine, prognooside koostamine, alternatiivsete lahenduste võrdlemine) peaks mõjude analüüs koosnema.
- Määratleda, milline institutsioon vastutab mõjude hinnangute vormilise kontrolli eest, ning millised institutsioonid sisulise kontrolli eest. Jagada institutsioonide vahel kontrolliga kaasnevad õigused ja kohustused.
- Määratleda õigusaktide mõjude analüüsi, eelarvemõjude analüüsi ning arengukavade ja strateegiate mõjude analüüsi omavaheline suhe ja seostada erinevate mõjude analüüsi käigus tekkiv omavaheline sisend- ning väljundinfo.
- Võtta ÕMA süsteemi arendamisel aluseks Suurbritannia laiabaasiline praktika, kus keskendutakse ulatusliku mõjude ringi hindamisele. Soovitav oleks jälgida Tšehhi ÕMA süsteemi arendamise kulgu: kordaminekuid, tehtud vigasid ja saadud õppetunde. Vältima peaks Hollandis toimiva halduskoormusehindamise keskset lähenemist, kuna taoline süsteem jätkaks osa riigi ja ühiskonna seisukohalt olulisi mõjud tagaplaanile.
- ÕMA valdkondade ülevaatamisel, täpsemate ÕMA nõuete, juhiste ja organisatsioonilise korralduse arendamisel tasub kaaluda Tšehhis läbiviidud ÕMA süsteemi kaheetapilist rakendamist. Esimeses etapis luua esmased ÕMA nõuded ja organisatsiooniline korraldus ning pärast testperioodi viia läbi ÕMA juhendite kohandamine ja täiendamine.

Kasutatud materjalid

ARTIKLID JA UURINGUD

American University in Bulgaria. 2004. Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best Practices in Europe. Proceedings from an International Seminar, 8-11. June, Bulgaria.
http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf (02.09.2007).

Formez. 2004. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May.

Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30
(http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000215116.pdf) (02.09.2007).

Deutsche Bank Research. 2006. Better Regulation in Germany – National Experiences and Conclusions for Poland. Warsaw, 7 July (http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000200954.pdf) (02.09.2007).

Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.
http://64.233.183.104/search?q=cache:Sl21EoJvMgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+proposed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee
(02.09.2007).

Jacobs, Scott. 2006. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates. 30 May
(<http://www.regulatoryreform.com/pdfs/Current%20Trends%20and%20Processes%20in%20RIA%20-%20May%202006%20Jacobs%20and%20Associates.pdf>) (02.09.2007).

OECD. 2007. Cutting Red Tape: National Strategies. Policy Brief. OECD Observer. January.

OECD/SIGMA. 2007. Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004. Sigma Paper No. 42. Public Governance and Territorial Development Directorate.

OECD/SIGMA. 2006. Report on Regulatory Management Capacities of the Czech Republic
(http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/finalreport06_en.pdf) (02.09.2007).

OECD. 2005. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries. Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development.
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf> (02.09.2007).

OECD. 2004. Impact Assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforceability. RIA Workshop. 2 December, Istanbul.

Radaelli, Claudio M. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. Journal of European Public Policy, Vol 12, No 5. Pp: 924-943.

Radaelli, Claudio M. 2004. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. European Journal of Political Research, No 43. Pp: 723-747.

Sanders, Klaas. 2003. Impact Assessment During the Legal Drafting Process in the Netherlands. Improving Legal Drafting in Serbia. Workshop organized by the European Commission and SCEPP. Belgrade, January 20-23.

Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland.

NORMATIIVAKTID

Directives on Legislation. Consecutive text of the directives, as amended by decisions of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 20 December 1995, Government Gazette (Stcrt) 251, 5 September 1996, 1996, Stcrt. 177, and 19 February 1998, Stcrt. 45.

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf (02.09.2007).

Legislative and Regulatory Reform Act <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060051.htm> (02.09.2007).

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 28.09. 1999 määrusega nr 279 (RT I 1999, 73, 6, jõustunud 1.01.2000)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=916454> (02.09.2007).

AMETLIKUD DOKUMENDID

Cabinet Office. 2006. Cabinet Office Simplification Plan 2006. December.

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/simplification/cabinet_office.pdf (02.09.2007).

Cabinet Office. Better Regulation Executive. 2005. Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Version 1.01. 29 September.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/scm/scm.pdf> (02.09.2007).

Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne

Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_549866/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Leitfaden-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf (02.09.2007).

Dutch Advisory Body on Administrative Burdens. 2006. Annual Report 2006.

Economic Growth Strategy of the Czech Republic

http://www.hospodarskastrategie.org/shr/docs/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf (02.09.2007).

European Commission. 2005. Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791. 15 June.

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf (02.09.2007)

Federal Statistical Office. 2006. „Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations. Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level“

http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/german_scm_manual_283.pdf (02.09.2007).

Guide to Legislative Procedures. Cabinet Office, October 2004

(http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/legislative_programme/guide.asp) (02.09.2007)

HM Government. 2007. Next Steps on Regulatory Reform. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. July.

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/next_steps/next_steps.pdf (02.09.2007).

Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance (02.09.2007).

Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit> (02.09.2007).

Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten. 2003. „Meten is Weten. Handleidig voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven“. Den Haag, December

http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/09/handleiding_meten_is_weten_159.pdf (02.09.2007).

Justiitsministeerium. 2004. „Üksteist muutujat“ Küsimustik, mis aitab ette valmistada kuuletumiskindlat poliitikat.

National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General.

http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf (02.09.2007).

National Audit Office. 2006 (2). Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development. Briefing for the Environmental Audit Committee. 22 May.

(http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/ria_sustainable.pdf (02.09.2007).

National Lisbon Programme 2005-2008. National Reform Programme of the Czech Republic

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/cardiff_report_21694.html (02.09.2007).

National Regulatory Control Council and the Better Regulation Unit. 2007. Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in Accordance with the Standard Cost Model (SCM)

http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2007/07/german_guide_to_the_ex-ante_assessment_of_administrative_c.404.pdf (02.09.2007).

Noticeably Less and Better. Process Evaluation Report on the Administrative Burden Reductions for Citizens. November 2006.

Program Declaration of the Government <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20841> (02.09.2007).

Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006 (http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/cabinet_decision_germany_282.pdf) (02.09.2007).

Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

(http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdae1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf) (02.09.2007).

SCM Network. International Standard Cost Model Manual. Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf> (02.09.2007).

Treasury. 2003. Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government. 16 January.

http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/greenbook/data_greenbook_index.cfm (02.09.2007).

ETTEKANDED

Ahmed, Mostaque. 2007. Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office. Prague, 7. March. (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/seminar_ria/rias_uk.ppt) (02.09.2007).

Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

(http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/de_bollhoff.pdf) (02.09.2007).

Böllhoff, Dominik ja Beate Lohmann. 2006. Forward Look to the Upcoming German EU-Presidency. Directors Better Regulation. 11-12. mai, Helsinki.

Burger, Kees. 2005. Impact Assessment in the Netherlands. Koolitusseminar „Better Regulative Environment for Business“ ettekanne.

Jetten, Chris. 2005. Better Regulation in the UK & Netherlands. Better Regulation Executive, 1 September.

http://www.danishtechnology.dk/_root/media/17961_Chris%20Jetten_Better%20regulation%20in%20the%20UK%20and%20the%20Netherlands.pps#293,5, Organisational structures – NL (02.09.2007).

Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/9/38404481.pps> (02.09.2007).

Statistisches Bundesamt, 2006. The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law. 18. 10.

KODULEHEKÜLJED

Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, Better Regulation Executive: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/> (02.09.2007).

Department for Regulatory Reform and Public Administration Quality of the Ministry of Interior of the Czech Republic: <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/kontakty.html>

Dutch Advisory Board on Administrative Burdens (ACTAL): <http://www.actal.nl>

Ramboll Management <http://www.ramboll-management.dk/eng/sites/mainpage/default.htm>

Standard Cost Model Network: <http://www.administrative-burdens.com>

National Audit Office: <http://www.nao.org.uk/home.htm>

AUORI KIRJAVAHETUS

De Kok, Dennis R.P. Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid. Ministrie van Justitie. D.r.p.de.Kok@minjus.nl. 11. september 2007.

Hammond, Mark. Better Regulation Executive. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform of the UK. Assistant Director. Mark.Hammond@berr.gsi.gov.uk 10. september 2007.

Pecka, Aleš. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality. Ministry of Interior of the Czech Republic. Ales.Pecka@mvcr.cz 12. september 2007.

Lisad

Väljatöötamiskavatsused

Lisa 1. Väljatöötamiskavatsuste tabel

Ministeerium	Väljatöötamiskavatsus	Maht	Eelnõu valmimiseks planeeritud aeg (kuud)	Arengukava või strateegia aluseks võetud	Arvandmete kasutamine	Alternatiivide esitamine	Mõjude hindamine	
1	HTM	Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse eelnõu	4 lk	4	1	1	1	2
2	KKM	Keskkonnavastutuse seaduse eelnõu	3 lk	12	1	1	2	2
3	KKM	Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu	4 lk	9	1	2	1	2
4	MKM	Masina ohutuse seaduse eelnõu	2 lk	4-5	1	1	1	1
5	PM	Euroopa Kalandusfondi toetuse seaduse eelnõu	2 lk	12	1	1	2	1
6	SiM	Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu	0,5 lk	-	-	-	-	-
7	SiM	Piirivalveteenistuse seaduse eelnõu	5 lk	5	3	2	2	3
8	SoM	E-tervise infosüsteemi seaduse eelnõu	4 lk	8	2	2	3	3
9	SoM	Kollektiivläbirääkimiste seaduse eelnõu	4 lk	-	-	-	-	-
10	SoM	Töötajate usaldusisiku seaduse eelnõu	1 lk	-	-	-	-	-
11	SoM	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse eelnõu	2 lk	11	3	2	2	3
12	VM	Rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemise seaduse eelnõu	1 lk	-	1	1	1	1

Arengukava või strateegia aluseks võetud: 1 – viide puudub; 2 – viidatud, kuid seos selgitamata; 3 – arengukava või strateegia sisuliselt aluseks võetud.

Arvandmete kasutamine: 1 – arvandmeid kasutatud ei ole; 2 – Üksikuid arvandmeid on kasutatud/viidatud; 3 – arvandmete kasutamine on põhjendatud ja sisuliselt oluline

Alternatiivsed lahendusvariandid: 1 – alternatiive esitatud ei ole; 2 - alternatiive on välja toodud, kuid mitte hinnatud; 3 – hinnatud on üksikuid alternatiivseid lahendusi; 4 – kõik peamised alternatiivsed lahendusvariandid on välja toodud ning neid on analüüsitud

Mõjude hindamine: 1 – mõjude hinnangut läbi viidud ei ole; 2 – mõned võimalikud mõjud on välja toodud, kuid ilma analüüsita; 3 – osade mõjuliikide hinnang on piisav, kuid osad mõjud on välja jäetud; 4 – mõjude hinnang on piisav ja põhjendatud

Seaduseelnõud

Lisa 2. Eelnõude tabel

	Ministeerium	Eelnõu	Arengukava või strateegia aluseks võetud	Arvandmete /uuringute kasutamine	Alternatiivide esitamine	Mõjude hindamine
1	HTM	Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seadus	2	1	1	1
2	JuM	Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu	2	2	2	2
3	JuM	Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse, karistusseadustiku, karistusseadustiku rakendamise seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus	2	3	2	4
4	KaM	Relvaseaduse, planeerimisseaduse ja riigisaladuse seaduse muutmise seadus	1	1	1	1
5	KaM	Kaitseliidu seaduse muutmise seadus	1	1	1	1
6	KKM	Veeseaduse muutmise seadus	1	2	3	3
7	KKM	Keskkonnavastutuse seadus	3	3	1	4
8	KuM	Autoriõiguse seaduse muutmise seadus	1	1	1	2
9	MKM	Arengufondi seadus	2	1	1	2
10	PõM	Üleliigse laovaru tasu seaduse muutmise seadus	2	2	1	3
11	PõM	Kalandusturu korraldamise seaduse muutmise seadus	3	1	1	2
12	SiM	Piirivalveteenistuse seadus	1	2	1	2
13	SiM	Välismaalaste seaduse muutmise seadus	3	2	1	2
14	SoM	Tervise infosüsteemi seadus	3	2	2	3
15	SoM	Vanemahüvitise seaduse muutmise seadus	2	2	1	2
16	RaM	Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus	1	2	1	2
17	RaM	Periodil 2007–2013 antava struktuuritoetuse seaduse eelnõu	2	2	1	3
18	VM	Välis teenistuse seadus	1	2	2	2

Arengukava või strateegia aluseks võetud: 1 – viide puudub; 2 – viidatud, kuid seos selgitamata; 3 – arengukava või strateegia sisuliselt aluseks võetud.

Arvandmete kasutamine: 1 – arvandmeid kasutatud ei ole; 2 – Üksikuid arvandmeid on kasutatud/viidatud; 3 – arvandmete kasutamine on põhjendatud ja sisuliselt oluline

Alternatiivsed lahendusvariandid: 1 – alternatiive esitatud ei ole; 2 - alternatiive on välja toodud, kuid mitte hinnatud; 3 – hinnatud on üksikuid alternatiivseid lahendusi; 4 – kõik peamised alternatiivsed lahendusvariandid on välja toodud ning neid on analüüsitud

Mõjude hindamine: 1 – mõjude hinnangut läbi viidud ei ole; 2 – mõned võimalikud mõjud on välja toodud, kuid ilma analüüsita; 3 – osade mõjulikkide hinnang on piisav, kuid osad mõjud on välja jäetud; 4 – mõjude hinnang on piisav ja põhjendatud

Lisa 3. Ministeeriumite veebiküsimustiku vastused

Ministeerium	Mitu empiirilist uuringut on ministeerium ise läbi viinud või tellinud:						Kas seaduseel mõjude hindam on ministeeriumis olemas mõni ministeeriumi siseselt juurutatud juhend?
	2005	2006	2007	Kus on avaldatud andmed läbi viidud uuringute kohta?	Mitu töötajat uuringute tellimise, läbiviimise ja hilisema analüüsiga otseselt tegeleb?	Kas ministeeriumis on kinnitatud uuringute aastaplaan?	
Välisministeerium	1	1	3	siseveebis	1	ei	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	13	21	19	ministeeriumi koduleheküljel	30	jah	
Põllumajandusministeerium	16	12	6	osaliselt ministeeriumi koduleheküljel	0	ei	
Rahandusministeerium	7	16	5	osaliselt ministeeriumi koduleheküljel	15	ei	
Siseministeerium	1	3	1	ministeeriumi koduleheküljel	0	ei	
Kultuuriministeerium	3	2	2	ministeeriumi koduleheküljel	0	ei	
Kaitseministeerium	22	25	23	ministeeriumi koduleheküljel	50	ei	
Sotsiaalministeerium	13	20	9	ministeeriumi koduleheküljel	14	jah	
Keskonnaministeerium	22	13	16	detsentraliseeritud üksuste kodulehekülgedel	25	ei	
Haridus- ja Teadusministeerium	11	26	-	ministeeriumi koduleheküljel	5	ei	
Justiitsministeerium				ministeeriumi koduleheküljel	10	ei	

Õigusaktide mõjude hindamise raamdokumendid riikide lõikes*

Suurbritannia

Cabinet Office. Better Regulation Executive. 2005. Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Version 1.01. 29 September.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/scm/scm.pdf> (02.09.2007).

Guide to Legislative Procedures. Cabinet Office, October 2004.

http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/legislative_programme/guide.asp (02.09.2007).

Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance (02.09.2007).

Impact Assessment Toolkit (sisaldab valdkondlikke mõjude hindamise juhendeid koos kontrollküsimustikega). <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit> (02.09.2007).

Holland

Directives on Legislation. Consecutive text of the directives, as amended by decisions of the Prime Minister, Minister of General Affairs, of 20 December 1995, Government Gazette (Stcrt) 251, 5 September 1996, 1996, Stcrt. 177, and 19 February 1998, Stcrt. 45.

Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten. 2003. „Meten is Weten. Handleidig voor het definieren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven“. Den Haag, December

http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/09/handleiding_meten_is_weten_159.pdf (02.09.2007).

Justiitsministeerium. 2004. „Üksteist muutujat“ Küsimustik, mis aitab ette valmistada kuuletumiskindlat poliitikat.

Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals

(http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdae1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf) (02.09.2007).

Tšehhi

Raporti koostamise ajal oli vastvalminud Tšehhi ŐMA juhend inglise keelde tõlkimisel. Tšehhikeelsete allikatega on võimalik tutvuda Tšehhi Siseministeeriumi (Department for Regulatory Reform and Public Administration Quality) koduleheküljel:
http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver_sluz.html#analyza (02.09.2007).

Legislative Rules of the Government. Approved by Government Resolution of 18 March 1998 No 188
http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/lrv/Pravidla/legislativni_pravidla_vlady_uplne_zneni_2.pdf (tšehhi keeles) (02.09.2007).

Saksamaa

Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_549866/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Leitfaden-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf (02.09.2007).

Federal Statistical Office. 2006. „Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations. Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level“
http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/german_scm_manual_283.pdf (02.09.2007).

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf (02.09.2007).

National Regulatory Control Council and the Better Regulation Unit. 2007. Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in Accordance with the Standard Cost Model (SCM)
http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2007/07/german_guide_to_the_ex-ante_assessment_of_administrative_c.404.pdf (02.09.2007).

* Loetelu ei pruugi olla ammendav. Tegemist on Internetist vabalt kättesaadavate allikatega.