



MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

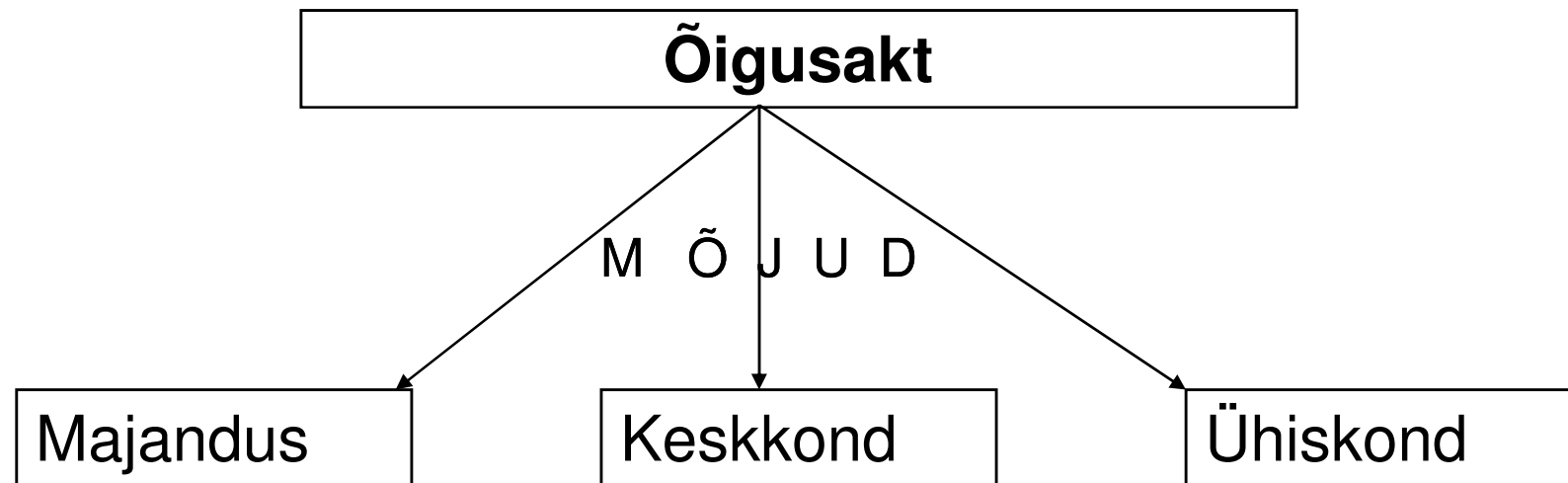


Toetab Euroopa Liit

Halduskoormuse hindamine kui samm teadmistepõhise poliitikakujundamise suunas

Anneli Sihver
Ettevõtluse talitus

30. oktoober 2007



Õigusaktide mõjude hindamine on otsustusvahend, mis pakub teavet otsuste kaalumiseks ning süstemaatiliseks valitsuse ja parlamendi tegevuse mõju hindamiseks.



Halduskoormuse olemus

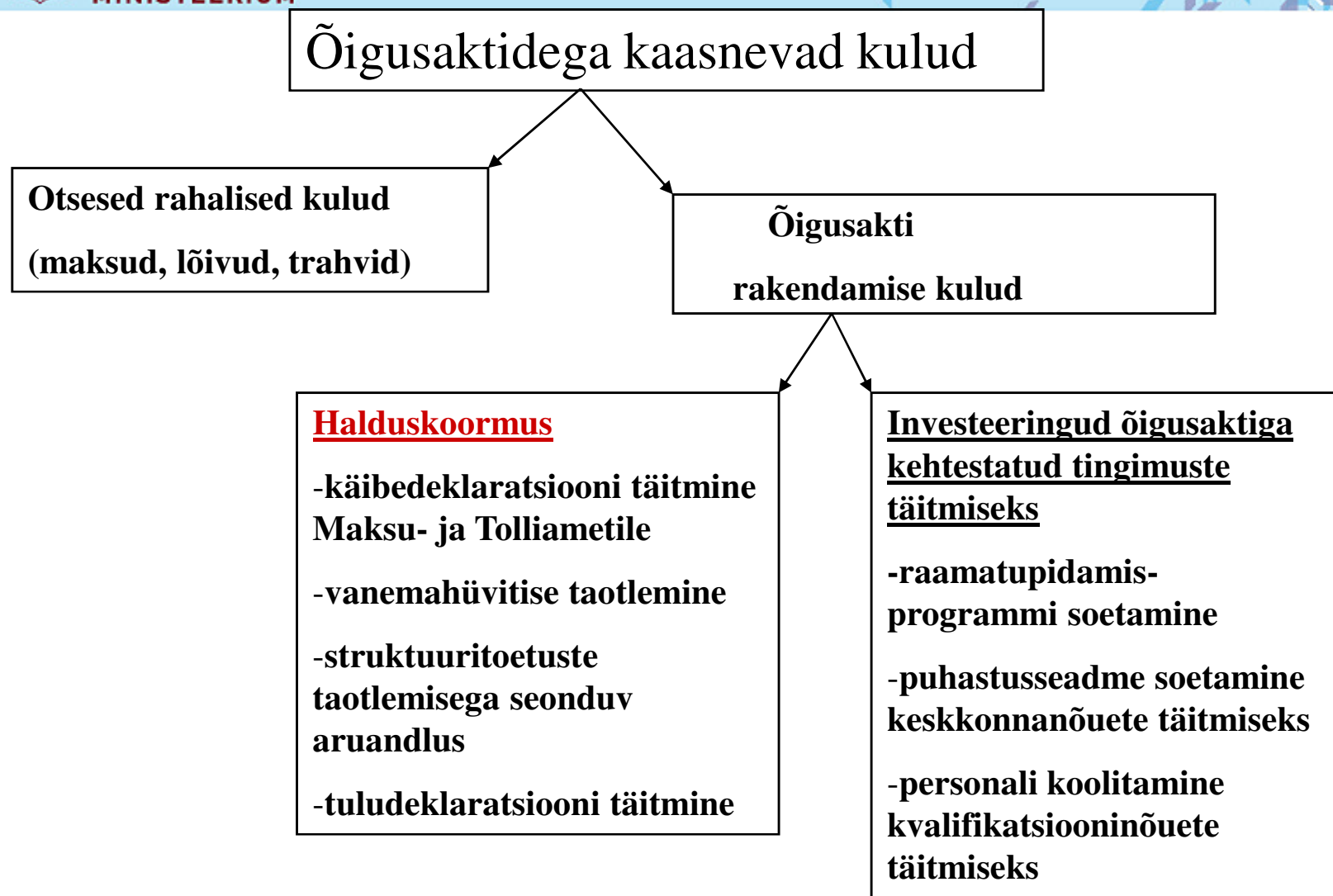
Halduskoormus - seadusandlusest tulenevate infokohustuste täitmisega kaasnevad kulud ettevõtetele, mittetulundussektorile, kodanikele või avalikule haldusele (sh kohaliku omavalitsuse tasand).

Infokohustus – õigusaktiga kehtestatud kohustus koguda, töödelda, edastada või säilitada informatsiooni riigi või kolmandate osapoolte jaoks

Halduskoormus ei ole:

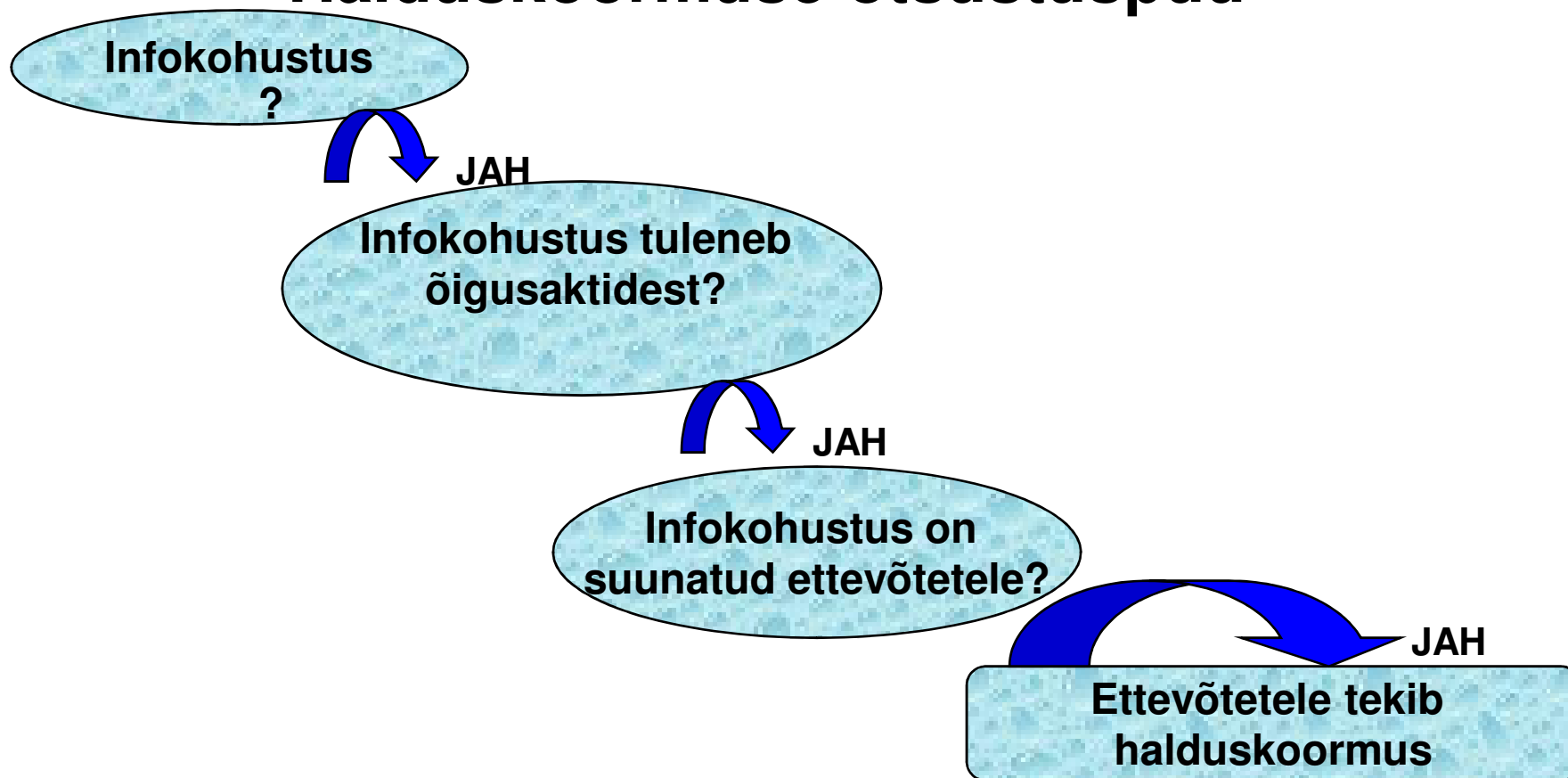
trahvid, maksud jm rahalised kulud

investeeringud ja teised seaduse kohaldamise kulud





Halduskoormuse otsustuspuu





Halduskoormuse allikad

- Enamik õigusaktidest lähtuvad suurtest ja keskmise suurusega ettevõtetest
- “Head” ettevõtted kannatavad “halbade” ettevõtete jaoks loodud regulatsioonide tõttu
- Kiirustades ja avaliku surve tõttu loodud lahendused
- Riik nõuab ettevõtetelt liiga detailset ja mahukat informatsiooni
- Vastuolud erinevate riigiasutuste poolt vastu võetud regulatsioonides

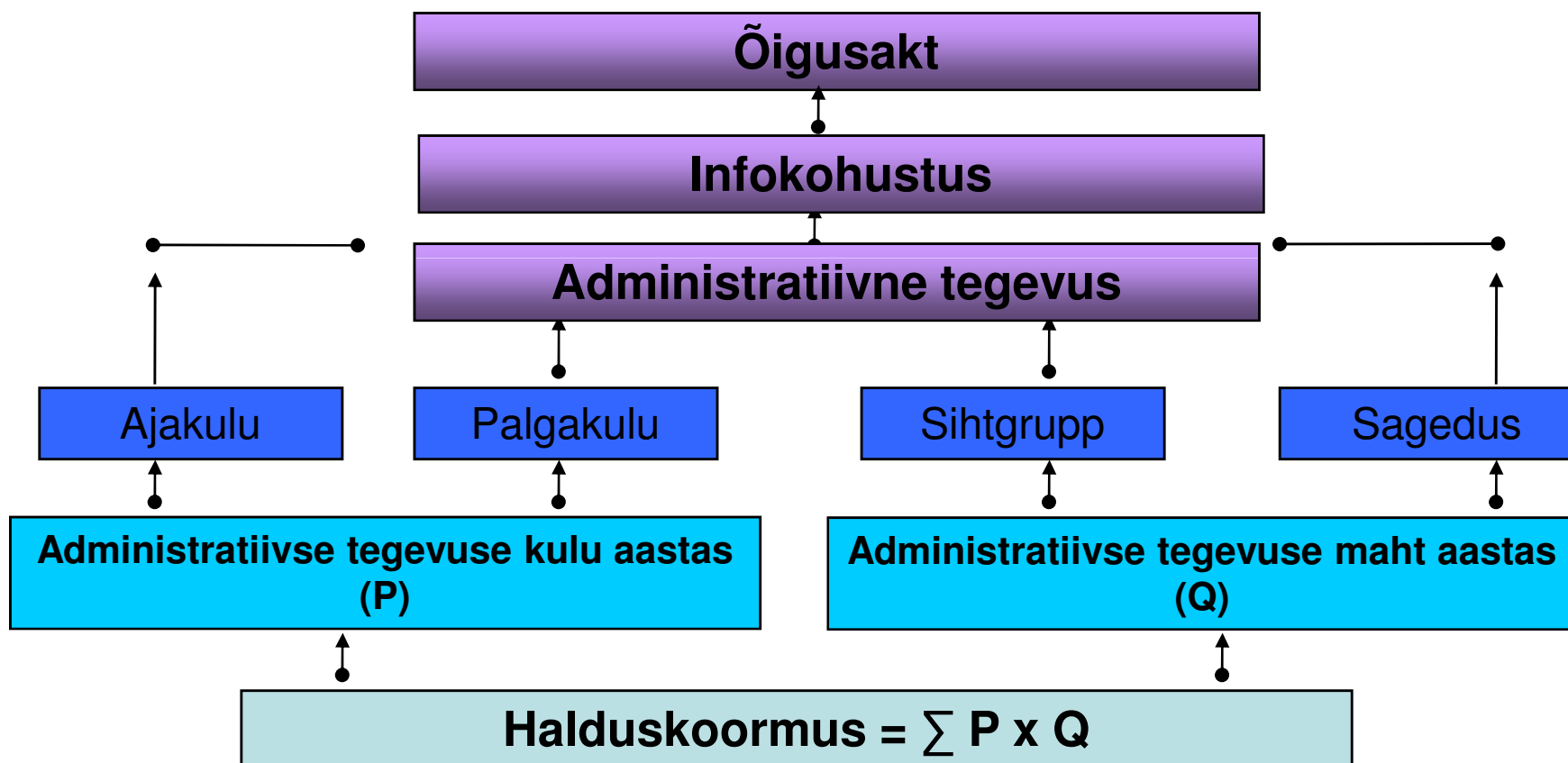


Halduskoormuse hindamise metoodika.

Standardkulumudel
(Standard Cost Model)

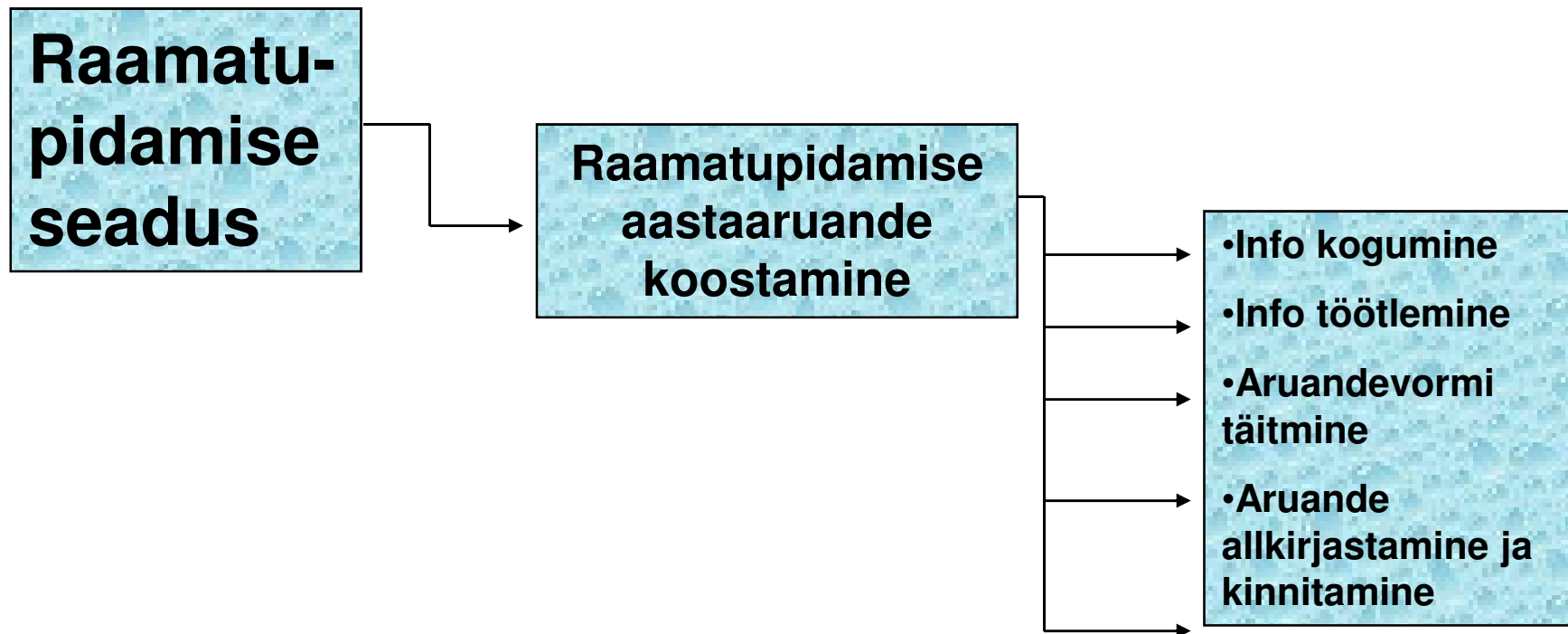


Standardkulumudel



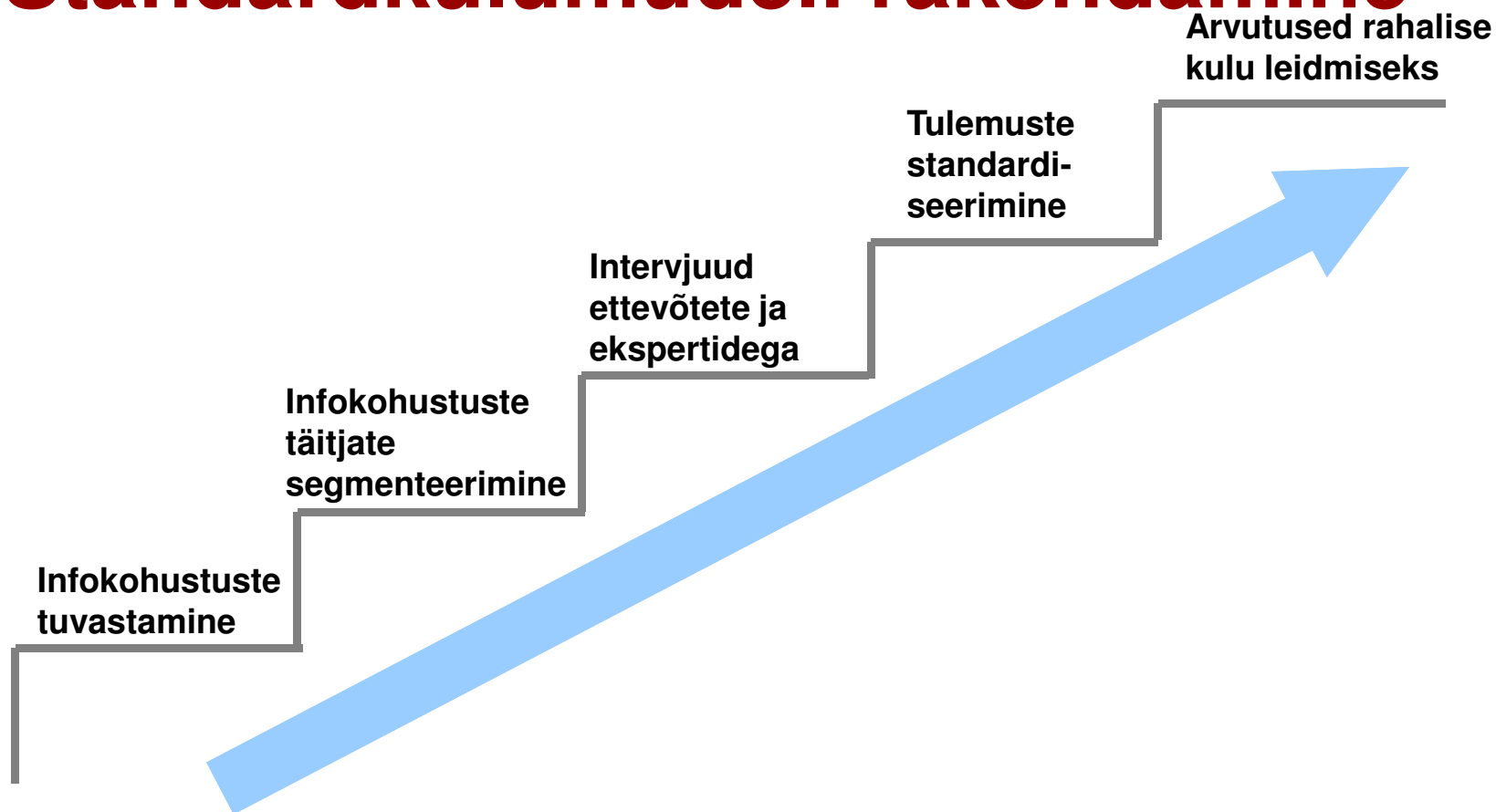


Näide: raamatupidamise seadus





Standardkulumudeli rakendamine





I Infokohustuste tuvastamine

Koostatakse nimekiri õigusaktiga kehtestatud infokohustustest ja administratiivsetest tegevustest

Hinnatakse iga infokohustuse ja sõnumi päritolu – A, B ja C tasand

Koostatakse loetelu infokohustuste täitjate ametialadest (nt ettevõtte juht, finantsjuht, raamatupidaja, kvaliteedi juht, sekretär)

Kaardistatud infokohustuste ja administratiivsete tegevuste põhjal koostatakse küsimustik

Võimalikud probleemid:

- Mitme õigusaktiga reguleeritud infokohustusi tuleb arvesse võtta proportsionaalselt
- Ettevõtte seisukohalt ühekordsed infokohustused on riigi seisukohalt regulaarsed ning antud kohustuste täitmist tuleks arvutuste tegemisel arvesse võtta



Infokohustuste päritolu

- A – Euroopa Liidu õigustikust otsekohalduvad infokohustused
- B – Euroopa Liidu õigustikust tulenevad infokohustused, mille kohaldamise siseriiklikesse õigusaktidesse otsustab liikmesriik
- C – liikmesriigi poolt kehtestatud infokohustused



II Segmenteerimine

Segmendid moodustatakse põhimõttel, et kaasatud oleks piisav hulk kõigi infokohustuste täitjaid – piisavaks arvuks peetakse 5-10 ettevõtet ühes segmendis.

Segmenteerimisel võib olla mitu loogikat:

- lähtuvalt õigusaktiga ette nähtud tegevusgruppidest. Selle järgi võib üks ettevõtte kuuluda mitmesse segmenti (nt siseriiklik käive ei välista väliskäivet)
- lähtuvalt ettevõtete teatud tunnustest, mistõttu segmendid omavahel ei kattu (nt ettevõtete suurusgrupid)

Lisaks peaks valim olema representatiivne järgmiste aspektide osas:

- Infokohustuste täitmisviisid (nt elektrooniliselt, post, faks)
- Andmete töötlemisvõimalused (raamatupidamisprogramm, excel, paber kandjal)
- Infokohustuste täitja (ettevõtte töötaja, konsultant, välisekspert)
- Ettevõtte asukoht
- Ettevõtte suurus



III Intervjuud infokohustuste täitjate ja ekspertidega

Intervjuude eesmärgiks on sisendi kogumine infokohustuste täitmisele kuluva aja, täitmise sageduse ja täitja ametiala kohta.

Eelistada tuleks suuliste intervjuude läbiviimist.

- Kindlasti tuleks läbi viia pilootintervjuud, mille põhjal saab küsimustikku täiustada
- Intervjueeritavate värbamiseks on soovitatav kasutada avalikke andmebaase, aga ka kõnekeskuste ja katusorganisatsioonide abi.
- Intervjueeritakse konkreetse infokohustuse täitjat (mitte ülemust, juhuslikku kaastöötajat vms)

Intervjueeritavalt küsitakse:

- Ametiala (palgainfo jaoks)
- Infokohustuste ja tegevuste ühekordse täitmisega seonduvat ajakulu
- Infokohustuste täitmise sagedust (kui pole seadusega kindlaks määratud)
- Kasutatavaid andmetöötlusviise
- Täiendavaid kommentaare õigusakti täitmise kitsaskohtadest



IV Tulemuste standardiseerimine

Normaalne efektiivne ettevõte – tüüpiline, efektiivselt käituv ettevõte konkreetses segmendis

Intervjuude tulemuste põhjal hinnatakse koos valdkonna ekspertidega, kui kaua aega kulub normaalselt ja efektiivselt toimival ettevõttel konkreetse infokohustuse täitmiseks

Nn mittetüüpilised ja mitteefektiivsed ettevõtted jäävad lõpparvutustest välja või tulemused tasandatakse. Valimist standardiseerimise käigus välja jäetud ettevõtete asemele otsitakse vajadusel uued ettevõtted ning viiakse läbi täiendavad intervjuud

Standardiseerimise tulemusena peaks tekkima andmebaas, kus sisalduvad andmed infokohustuste täitmise aja, palgakulu, sageduse ja täitjate arvu kohta.



V Halduskoormuse arvutamine

HALDUSKOORMUS = nelja komponendi korrutis:

- Infokohustuse täitja keskmine palgakulu (Statistikaameti andmed), sh töökohaga seotud muud kulud (+25%)
- Infokohustuse täitmiseks kuluv aeg (intervjuud + eksperthinnangud)
- Infokohustust täitvate ettevõtete arv (rakendusasetuste andmed)
- Infokohustuse täitmise sagedus (õigusaktid, intervjuud)



Halduskoormuse arvestamine Hollandi raamatupidamisseaduse näitel

Nr.	Art.	Infokohustus/ tegevus	Palk (tunnis)		Aeg		P	Sagedus Aastas	Sihtgrupp Suured ettevõtted	Q	P*Q	Õigusnormi päritolu			
			€ S	€ V	Tundi S	Tundi V						A	B	C	
		Raamatupidamise seadus 9. ptk													
A		Perioodilise aruande koostamine									477,184,000				
A1		Info kogumine	75		16		1,200	6	2,560	15,360	18,432,000	100%			
A2		Info töötlemine	75		108		8,100	12	2,560	30,720	248,832,000	100%			
A3		Aruande edastamine	100		40		4,000	5	2,560	12,800	51,200,000	100%			
A4		Üldkoosolek	125		8		1,000	2	2,560	5,120	5,120,000	100%			



Metoodika rakendamise probleemid

Kohati puuduvad andmed infokohustusi täitvate ettevõtete arvu kohta, eriti kolmandatele isikutele esitatava info puhul

- Võimalusel tuleb kasutada eksperthinnanguid
- Vajadusel viiakse läbi spetsiaalne uuring

Halduskoormus võib sõltuda infokohustuste täitmist mõjutavatest välisteguritest, näiteks:

- kasutatavast raamatupidamisprogrammist ja selle seadistusest
- IT rakenduste mõju halduskoormuse detailsuse astmele

Rahvusvaheline võrdlus on võimalik, kuid suurte mööndustega

- Riigiti erinevad palgakulude arvestamise põhimõtted, infokohustuste päritolu liigitamine, uuringute detailsusaste jne.



Standardkulumudeli iseärasused

- Väike valim
- Mitteesinduslikud tulemused
- Tulemuste hinnangulisus
- Metoodika rakendamise ressursimahukus
- Standardkulumudeli puhul ei ole tegemist kõiki õigusaktide mõjusid mõõtvahendiga, meetodil on selged piirid. Seetõttu ei tasu halduskoormuse teemat üle tähtsustada



Standardkulumudeli tugevused

- Lihtsate põhimõtetega kvantitatiivne metoodika
- Selge ülevaade halduskoormuse proportsionaalsest jaotusest
- Vahetu kvalitatiivne teave õigusakti rakendamise kitsaskohtadest ja muutmisvõimalustest
- Ekspert hinnangutel põhinev metoodika
- Erinevate osapoolte kaasamine tagab tulemuste legitiimsuse ja usaldusväarsuse
- Meetodi professionaalne kasutamine ei pruugi olla odav, kuid tehtud kulutused tasuvad end ära, kui need on suunatud seaduse paremale rakendatavusele
- Kvantitatiivsete tulemuste kõrval on oluline ettevõtete vahetu tagasiside ja probleemide kirjeldus

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS hinnang standardkulumudelile:
“Tehniliselt on SKM mudel rakendatav ja usaldusväärne, võimaldades rahuldava täpsusega hinnata halduskoormuse suurust ning tuvastada probleeme.”



Kuidas halduskoormuse hindamise kaudu õigusloome kvaliteeti parandada?



Metoodika rakendamise võimalused

- Uute õigusaktide väljatöötamisel ühe osana *ex ante* mõjude hindamisest
(hindamisvajadus selgitatakse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse koostamisel ning hindamine viiakse läbi eelnõu väljatöötamise käigus)
- Kehtiva õigusloome lihtsustamisel ühe analüüsimeetodina



Kontrollküsimustik halduskoormuse hindamisvajaduse selgitamiseks I

1. Kas õigusaktiga kaasneb ettevõtjatele mõni alljärgnevatest infokohustustest:
 - Riigiasutuste või kolmandate osapoolte teavitamine ja neile informatsiooni edastamine
 - Perioodiliselt muutuvate regulatsioonidega kurssiviimine
 - Aruannete koostamine
 - Litsentsi, loa, erandi või sertifikaadi taotlemine
 - Registreerimiskohustus
 - Ülevaatuse, revideerimise, kontrolli või auditi läbiviimine
 - Ettevõtte (kriisi)juhtimisplaani uuendamine
 - Pretensioonide, (edasi)kaebuste protseduurid



Kontrollküsimustik halduskoormuse hindamisvajaduse selgitamiseks II

2. Kas regulatsiooni täitja seisukohalt on tegemist uue kohustusega või muudetakse olemasolevaid
3. Kas regulatsiooni täitmine on täitjale kohustuslik või vabatahtlik
4. Kas tegemist on ühekordse või perioodilise kohustusega
5. Milline on perioodiliste kohustuste täitmise sagedus
6. Kui palju on regulatsiooni täitjaid
7. Kas regulatsioon laieneb kõigile adressaatidele ühtemoodi või on erandeid
8. Kas kohustust on võimalik täita olemasolevate (info)tehnoloogiliste rakenduste abil
9. Kas kõigi õigusaktiga seatud infokohustuste täitmine võiks hinnanguliselt tekitada suurt aja- ja tööjõukulu

KOKKUVÕTLIK HINNANG – kas õigusaktiga kaasneks märkimisväärne halduskoormus. Eitava vastuse puhul põhjendus, miks ei peeta halduskoormuse hindamist vajalikuks



Halduskoormuse vähendamise võimalused

Vähendada:

- infokohustusi
- tegevusi

Piirata:

- aega, mis on vajalik infokohustuste täitmiseks (IKT)
- sihtgruppi, kellele infokohustus laieneb
- perioodilise tegevuse täitmise sagedust
- infokohustuste täitmise teenuse hinda



Halduskoormuse arvestamine Hollandi raamatupidamisseaduse näitel

Nr.	Art.	Infokohustus/ tegevus	Palk (tunnis)		Aeg		P	Sagedus Aastas	Sihtgrupp Suured ettevõtted	Q	P*Q	Õigusnormi päritolu			
			€ S	€ V	Tundi S	Tundi V						A	B	C	
		Raamatupidamise seadus 9. ptk													
A		Perioodilise aruande koostamine									477,184,000				
A1		Info kogumine	75		16		1,200	6	2,560	15,360	18,432,000	100%			
A2		Info töötlemine	75		108		8,100	12	2,560	30,720	248,832,000	100%			
A3		Aruande edastamine	100		40		4,000	5	2,560	12,800	51,200,000	100%			
A4		Üldkoosolek	125		8		1,000	2	2,560	5,120	5,120,000	100%			



Peamised lihtsustamisviisid

- Seadusandluse lihtsustamine - dereguleerimine, erandite võimaldamine, alternatiivsed reguleerimisviisid, õiguskeele lihtsustamine, kodifitseerimine
- Normide täitmise lihtsustamine – liigsete nõuete tuvastamine ja kaotamine, aruannete lihtsustamine, õigusakti reguleerimisulatus vähendamine, aruannete esitamissageduse või tähtaegade muutmine
- Andmete kättesaadavuse parandamine – riigiasutuste vaheline andmete ristikasutus, andmete kogumine ettevõtete arvutisüsteemidest
- E-valitsemine – aruannete kättesaadavus ja täitmine internetis, eeltäidetud aruanded, *one-stop-shop*'id
- Parema kvaliteediga teave- selgem ja kiirem konsulteerimine, juhendite kättesaadavus internetist jne



MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Halduskoormuse hindamisest meil ja mujal



Mis riigid hindavad halduskoormust? (oktoober 2007)

Kõigi õigusaktide hindamine



Ühtse EL metoodika arendamine



+ liikmesriigid

Red Tape Assessment



+ umbes 25 riiki

SKM *benchmark* projektid

(käibemaks,
tegevuslitsentsid,
transport)



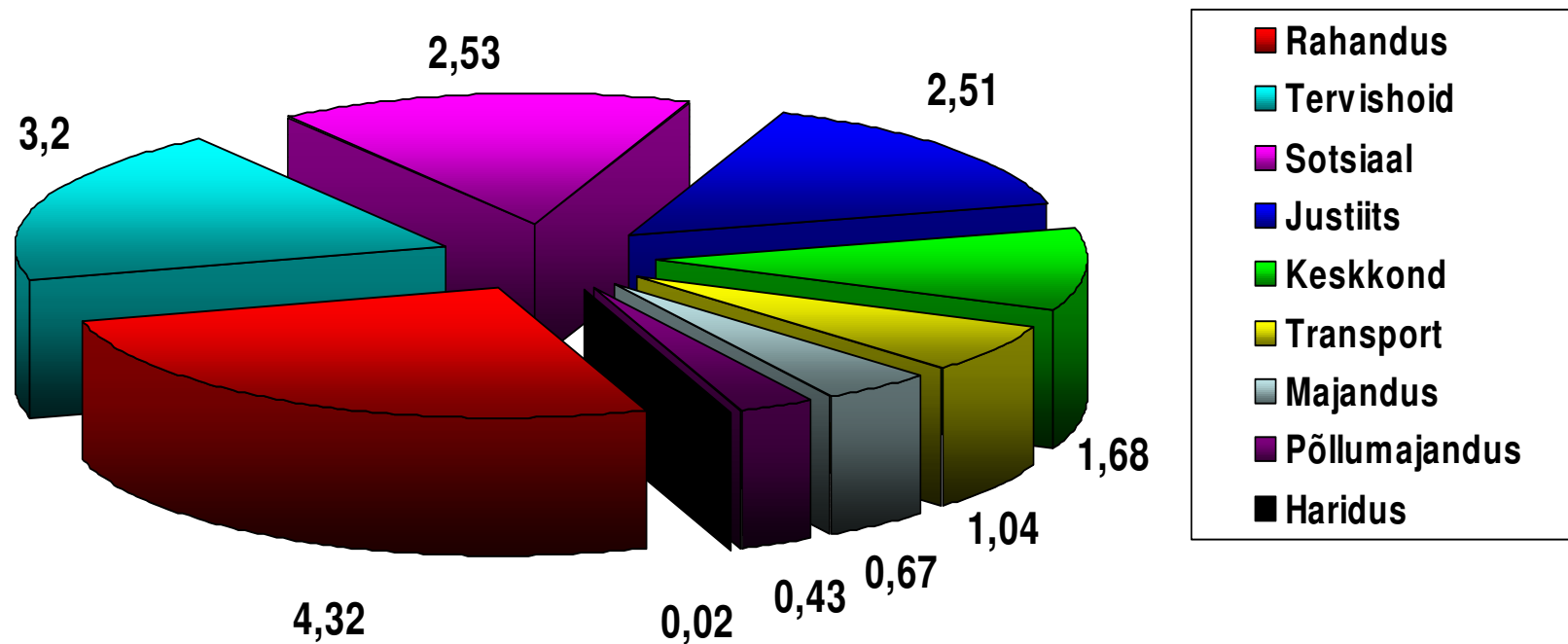


Holland & SKM laiaulatuslik rakendamine

- Halduskoormus 2003. aastal 16,5 mld eurot (3,6% SKP-st)
- Eesmärk 2007. aastaks - vähendada halduskoormust 25 %
- Igal ministeeriumil halduskoormuse taseme ülempiir
- Rahandusministeerium on keskne koordinaator ja seob halduskoormuse taseme järelevalve eelarvetsükliga
- Baasmõõtmise tulemusena töötati välja ja rakendati 130 lihtsustamismeedet
- Alates 2006. aastast päevakorral kodanike ja avaliku halduse halduskoormuse hindamine ja vähendamine



Halduskoormuse jaotumine Hollandi ministeeriumide vahel (mld €)





Halduskoormuse vähendamise tagajärjed Hollandis

- SKP kasv 1,5%
- tööjõu tootlikkuse kasv 1,7%
- turudünaamika suurenemine
- tervishoiusektoris vabanes 24 000 töötajat paberite täitmise kohustusest

Viimast näidet Eestisse üle kandes oleks tervishoiusektori aruandluskohustuse vähendamise potentsiaal 1 100 töötajat ehk 101 miljonit krooni aastas



Norra & valdkonnapõhine lähenemine

- Halduskoormuse vähendamise määr kehtestatakse valdkonnapõhiselt pärast konkreetse valdkonna baasmõõtmist
- Üleüldine halduskoormuse vähendamise määr puudub
- Pärast konkreetse valdkonna mõõtmist töötab valdkonna eest vastutav ministeerium välja lihtsustamissetepanekud
- Igal aastal lisatakse lihtsustatavad valdkonnad valitsuse tööplaani
- Halduskoormuse hindamist koordineerib kaubandus- ja tööstusministeerium
- Eesmärk: kõik valdkonnad on hinnatud 2007. aasta oktoobriks ja lihtsustamissetepanekud on välja töötatud 2009. aasta sügiseks



Halduskoormuse hindamine Eestis

- Osalemine rahvusvahelises SKM koostöövõrgustikus alates 2005. aastast
- Halduskoormuse hindamise metoodikale andis positiivse hinnangu 2004-5 tegutsenud ministeeriumidevaheline halduskoormuse hindamise juhtgrupp
- Standardkulumudeli metoodikaraport, kontrollküsimustik, veebilehekülg
- Aprillis 2006.a. võeti standardkulumudel valitsuskabineti nõupidamisel teadmiseks. Valitsus soovitas ministeeriumidel hinnata ettevõtete seisukohast enimkoormavate õigusaktide halduskoormust
- Senini on läbi viidud 5 uuringut, neist 4 majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ja 1 sotsiaalministeeriumi poolt



Eesti halduskoormuse hindamise uuringud

	Uuringu läbiviimise aeg (aasta)	Halduskoormus (EEK/aastas)	Uuringu maksumus (EEK)
Käibemaksuseadus	2004-5	243 mln EEK	204 000
Palgastatistika	2004-5	70 mln EEK	250 000
Transpordilitsentsid	2006	4,3 mln EEK	22 000
Struktuurifondide rakendamisega seonduv halduskoormus	2006	25 mln EEK	77 000
Töölepinguseadus	2006-7	146 mln EEK	200 000



HALDUSKOORMUS & EUROOPA LIIT

- Kõrge poliitiline prioriteet alates 2006. aastast
- *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union. Brussels, COM (2007)23*
- Iga liikmesriik peab välja töötama ettevõtete halduskoormuse vähendamisele suunatud tegevuskava ning **kehtestama halduskoormuse vähendamise määra hiljemalt oktoobriks 2008.a**
- Alates 2008. aasta oktoobrist peavad liikmesriigid Euroopa Komisjonile majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava aruandluse käigus ettevõtete halduskoormuse vähendamise kavast raporteerima



Väljakutsed Eestile

- Halduskoormuse hindamise otstarbekus?
- Halduskoormuse hindamise ulatus?
- Organisatsiooniline korraldus (ministeeriumid ja uurimisasutused)?
- Ametnike kompetents?
- Millal halduskoormust hinnata?
- Halduskoormuse integreerimine üldise mõjude hindamise protsessiga?



Täna tähelepanu eest!

Lisaküsimused:
anneli.sihver@mkm.ee



Lisamaterjalid

- Standardkulumudeli rahvusvaheline juhend:
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
- Standardkulumudeli võrgustiku kodulehekülg:
<http://www.administrative-burdens.com>
(metoodika, uuringuraportid, erinevate riikide praktika, ühisprojektid jms)
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuringud, metoodikaraport:
<http://www.mkm.ee/index.php?id=8631>
- Sotsiaalministeeriumi uuring töölepingu seadusest:
<http://www.sm.ee/est/pages/index.html>
- SA Eesti Õiguskeskuse kodulehekülg:
<http://www.lc.ee/foorum/lc/ria/>
(2005-7 toimunud mõjude hindamise koolituste materjalid)

Käesoleva ettekande slaidid on koostatud ülalloetletud allikatele tuginedes.