

Mõju hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2014

Hindamise tellis Riigikantselei.

Autorid:

Anne Jürgenson töötab Praxises alates aastast 2005 majanduspoliitika programmi analüütikuna, tegeledes peamiselt ettevõtluse arengu teemade ja mõju hindamisega. Ta lõpetas Tartu Ülikooli majandusteaduskonna majanduspoliitika ja välismajanduse erialal (1999) ning omandas hiljem samas magistrikraadi. Käesolevas töös osales ta kaasusanalüüsi teostamises, intervjuude planeerimisel ja läbiviimisel ning lõpparuande koostamisel.

Mari Rell on Praxises majanduspoliitika programmi analüütik alates 2010. aastast, tegeledes peamiselt tööjõuvaldkonna ja majanduse konkurentsivõime teemadega. Ta on lõpetanud Tartu Ülikooli rakendusmatemaatika erialal. Mari on töötanud Eesti Pangas majandusanalüütikuna, Fonteses juhtumis- nõustajana ning Ernst & Young Baltic ASis konsultandina. Käesolevas töös osales Mari peamiselt kaasusanalüüsi teostamises ja lõpparuande koostamisel.

Käesoleva töö valmimisse on andnud olulise panuse ka:

Heli Laarmann, Valentina Batueva.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus
10145 Tallinn
tel 640 8000
www.praxis.ee
praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Jürgenson Anne, Rell Mari. 2014. Mõju hindamise meetodika rakendamine Euroopa Liidu asjades. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Sisukord

Töös kasutatud lühendid.....	4
Sissejuhatus	5
1. Metoodika kirjeldus.....	6
2. Mõju hindamise metoodika rakendamine hindamise etappide lõikes.....	7
2.1. Probleemi määratlemine ja eesmärkide püstitamine.....	7
2.2. Poliitikavalikute ja –vahendite määratlemine	8
2.3. Poliitikavahendite mõjude esmane analüüs.....	10
2.3.1. Kasutatud andmekogumise ja analüüsi meetodid	10
2.3.2. Mõju olulisuse hindamine	12
2.3.3. Põhjalikum mõjude hindamine	16
3. Muud probleemid.....	18
4. Kokkuvõte.....	19
Kasutatud kirjandus.....	21
LISA 1. Näited mõju hindamise kriteeriumide lahtimõtestamiseks.....	23

Jooniste loetelu

Joonis 1. Mõjude hindamise etapid.....	7
-----------------------------------------------	---

Tabelite loetelu

Tabel 1. Esimene võimalik lähenemine mõju hindamise metoodika LISA 2 täitmiseks	13
Tabel 2. Teine võimalik lähenemine mõju hindamise metoodika LISA 2 täitmiseks	14

Töös kasutatud lühendid

EL	Euroopa Liit
EK	Euroopa Komisjon
EN	Euroopa Nõukogu
KOV	kohalik omavalitsus
MHM	Mõju hindamise meetodika (2012). Justiitsministeerium ja Riigikantselei.
MHM Lisa 2	Mõju hindamise meetodika (vt eelmist) lisa 2 „Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
SK	seletuskiri

Sissejuhatus

Alates 1. jaanuarist 2013 rakendatakse EL asjades valitsuse seisukohtade kujundamisel Vabariigi Valitsuse poolt 13.12.2012 heaks kiidetud mõjude hindamise metoodikat (MHM). See tähendab senisest kõrgemaid nõudmisi mõju hindamise sisu osas ning ühtlustatud metoodilist alust selle läbiviimiseks.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on:

- hinnata, kuidas on mõjude hindamise metoodikat EL asjades seisukohtade kujundamisel kasutatud,
- sellest tulenevalt jagada praktilisi näpunäiteid EL asja mõju hindamisega tegelevatele ekspertidele esialgse mõjude analüüsi läbiviimiseks,
- teha ettepanekuid mõjude hindamise metoodika EL asju puudutavate suuniste edasiarendamiseks.

Töö on sarnaselt MHMle üles ehitatud mõju hindamise etappide lõikes, alustades probleemi määratlemisest ning lõpetades esmase mõju analüüsiga.

Autorite hinnangud tuginevad kümne 2013.a. koostatud EL asja seletuskirja analüüsil ning intervjuude käigus kogutud tagasisidel. Analüüs toob välja olulisemad probleemid, millele järgneval perioodil tähelepanu pöörata ja on seega eelkõige praktiliseks töövahendiks Tellijale.

Taustaks on oluline teada, et EL asjade puhul toimub mõju hindamine väga lühikese ajaperioodi jooksul, mis seab piirid mõju hindamise põhjalikkuse. Tavaliselt tuleb kujundada Vabariigi Valitsuse seisukohad viie kuni kuu nädala jooksul peale EL algatuse avalikustamist eesti keeles.

1. Metoodika kirjeldus

Töö tugineb dokumendianalüüsil ning intervjuudel. **Dokumendianalüüsi** käigus hinnati kümne 2013.a. koostatud EL asja puhul teostatud esmast mõju analüüsi, kasutades selleks peamiselt seletuskirju. Vaatlusaluste asjade hulgas oli nii direktiive, määruseid kui Euroopa Komisjoni teatiseid. Lisaks jälgiti valimi koostamisel, et kaetud oleks erinevad ministeeriumid. Lõplik kaasuste valik oli järgmine:

1. **euro ja muude vääringute** kriminaalõiguslik kaitse võltsimise vastu (direktiiv),
2. viimased **eCall süsteemi** juurutamist puudutavad eelnõud (määrus),
3. **elektroonilise side ühtse turu pakett** (määrus ja teatis),
4. **tubaka- ja seonduvate toodete** tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine (direktiiv),
5. **mittefinantsteabe ja mitmekesisust käsitleva teabe** avalikustamine suurte äriühingute ja kontsernide poolt (direktiiv),
6. uus **ELi metsastrateegia** metsade ja metsandussektori jaoks (teatis),
7. **toidutarneahela** kaupade ohutus ja vastava kontrolli tõhusus (määrused),
8. ühtse **pankade kriisilahendusmehhanismi** loomine (määrus),
9. **alternatiivkütuste** strateegia ja vastava infrastruktuuri rajamine (teatis ja direktiiv),
10. **meretranspordist päris süsinikdioksiidi** seire, aruandlus ja kontroll ning meretranspordist põhjustatud heite lõimimine ELi kasvuhoonegaaside vähendamise poliitikasse (määrus ja teatis).

Enne kaasusanalüüsi teostamist koostati ühtne kaasuse vorm, milles on täpsemalt kirjeldatud, mis aspektidele tähelepanu pööratakse ja mis küsimustele vastuseid otsitakse.

Lisaks toimusid **intervjuud** – kaks rühmaintervjuud ja üks personaalne intervjuu. Kokku räägiti seitsme inimesega, kes kõik töötasid erinevates ministeeriumides. Osales nii sisueksperite kui EL asjade koordinaatoreid. Edasise analüüsitöö lihtsustamiseks ja subjektiivsuse vähendamiseks intervjuud transkribeeriti.

2. Mõju hindamise metoodika rakendamine hindamise etappide lõikes

2.1. Probleemi määratlemine ja eesmärkide püstitamine

Siseriiklikes asjades (õigusaktid, strateegiad) algab mõju hindamine **probleemi** määratlemisest, millele järgneb eesmärgi seadmine, poliitikavalikute kujundamine ja nende mõjude analüüs (joonis 1). EL asjade puhul seisavad ametnikud silmitsi teistsuguse ülesandega. EL taseme dokumentides on kirjeldatud probleem ja eesmärk ning valitud poliitikavahendid ning tegeleda tuleb nende mõju hindamisega Eesti kontekstis.



JOONIS 1. MÕJUDE HINDAMISE ETAPID

Allikas: Mõju hindamise metoodika 2012.

Sellel põhjal peaks mõjude hindamine algama ka EL asjade puhul Eesti olukorra ja probleemi välja selgitamisega, mis võimaldab hiljem hinnata mõju probleemi leevendamisele Eestis.

Vaadeldud kaasuste puhul see alati nii ei olnud, eriti aasta esimeses pooles teostatud mõju hindamiste puhul. Märkata oli keskendumist EL seadusandluse kohandamise administratiivsele mõjule – missugused kohustused ja kulud toob kaasa algatuse juurutamine Eestis administratiivses mõttes, andmata hinnangut algatuse positiivsele mõjule.

Teiseks puuduseks on olukorra kirjelduse ja probleemi analüüsi segiajamine – kirjeldatakse olukorda ilma selge probleemi välja toomiseta. MHM kohaselt oodatakse probleemi kirjeldamise juures vastuseid küsimustele, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta? Teisisõnu oodatakse tegeliku ja soovitud olukorra erinevuse väljatoomist.

Mõnel juhul võib EL asjade puhul ilmneda, et Eestis probleemi polegi või tekib täiendav probleem alles EL algatuse juurutamisel. Näiteks elektroonilise side ühtse turu paketi korral on tehtud ettepanek muuta rändlusteenuse senist regulatsiooni. Seletuskirjas tuuakse välja probleem, et vastava valdkonna regulatsiooni alles hiljaaegu muudeti ning seda pole ettevõtjad veel suutnud täiel määral rakendada (investeeringuid ellu viia) ja selline regulatsioonide sagedas muutmine tekitab sideettevõtjates õiguskindlusetust.

Soovitus: Täpsustada mõjude hindamisel alati probleem Eestis (kui see eksisteerib). Olukorra kirjeldus ei ole probleemi analüüsina aktsepteeritav.

Lisaks tõstatub küsimus, missuguses seletuskirja osas peaks probleemi kirjeldama. Vahel on see informatsioon esitatud sissejuhatuses, kus on kirjeldatud probleemi EL tasandil. Teisel juhul on see esitatud pigem mõjud hindamise punktis või alternatiivselt hoopis Eesti seisukohti põhjendades. Mitmed intervjuueeritud tunnistasid, et seisid samuti oma töö tehes sellise dilemma ees. Otsustajate kasutajamugavusele mõeldes võiks see olla alati leitav ühest kohast.

Soovitus: Täpsustada, missuguses seletuskirja osas tuleb probleemi analüüs esitada. Käesoleva töö autorid leiavad, et lugejasõbralik oleks see esitada kohe seletuskirja alguses peale algatuse tutvustamist.

MHM kohaselt (lk 12) peaks ka **sihtgruppide** kindlakstegemine aset leidma probleemi määratlemise etapis. Senine praktika näitab, et sihtgruppid tehakse kindlaks pigem mõju olulisuse hindamise ja MHM lisa 2 tabeli täitmisel.

Soovitus: Vähemalt loetleda sihtgruppid probleemi analüüsi juures.

Eesmärgina kajastatakse tavaliselt üle-Euroopalise algatuse eesmärki, mis on põhjendatud. Sellele võiks seletuskirja lugejale konteksti tutvustamise mõttes lisada hinnangu eesmärgi relevantsusele Eestis. Näiteks võib tuua juhtumid, kus Eesti olukord vastab juba eesmärgile või vastupidi, Eestis pole veel probleemigi tunnetatud, mistõttu on ka kõrge eesmärgi seadmine ilmselt raskesti saavutatav (nt püüde muuta mittefinantsteabe direktiiviga tagatava suurema läbipaistvuse abil äriühingute juhtorganid mitmekesisemaks, et hõlbustada juhtkonna tulemuslikku järelevalvet ja äriühingu usaldusväärset üldjuhtimist).

Kui on tegemist teemaga, mille osas on ka siseriiklikud eesmärgid seatud (näiteks valdkondlikes strateegiates), võiks ka neid kajastada. Selline info aitab lugejal teemasse sisse elada ja suhestada uut algatust muu kontekstiga.

Soovitus: Kommenteerida väga lühidalt eesmärgi relevantsust Eestis – kas see haakub siseriiklike eesmärkidega või on Eestis juba eesmärk on täidetud või vastupidi, probleemi pole tunnetatudki veel).

2.2. Poliitikavalikute ja –vahendite määratlemine

MHMi kohaselt on järgmiseks etapiks poliitikavalikute kujundamine, mis igaüks omal moel või kombinatsioonis peaksid tagama eesmärgi saavutamise. EL asjade puhul on hinnatavad poliitikavalikud EL dokumentides välja toodud, kuid mitte alati pole üheselt selge, mis tasandil ehk kui detailsete tegevuste lõikes mõjude hindamist teostada.

MHMis räägitakse nii poliitikavalikutest kui poliitikavahenditest, nende erinevust täpsemalt selgitamata.¹ Käesoleva töö autorid kasutavad sõna „poliitikavalik“ üldisemal tasemel kui sõna

¹ Kohati teksti sees kasutatakse MHMs ka mõisteid „poliitainstrument“ ja Lisas 2 „kavandatav muudatus või meede.“ Pole lõpuni selge, mil määral on tegemist sünonüümidega. Eeldame, et poliitikavahend on sisuliselt sama, mis meede või instrument.

„poliitikavahend“ ehk meede. Rahandusministeeriumi poolt koostatud strateegilise juhtimise andmeobjektide dokumendis² on defineeritud meedet kui valitsemisalapõhiselt ühe alaeesmärgi saavutamisele suunatud omavahel seotud tegevuste kogumit, millel on mõõdetav eesmärk. See mõiste - **poliitikavahend on alaeesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste kogum** - on kasutatav ka mõjude hindamise kontekstis. Poliitikavalik kajastab aga kõrgema taseme valikukohti (nt prioriteetide või fookuse seadmist), hõlmates omakorda meetmete kogumeid.

Erinevate kaasuste puhul oli kasutatud erinevaid lähenemisi, mõnel juhul oli mõjude hindamine teostatud laiemate tegevuste komplektide kaupa (nt ühtne pankade kriisilahendusfond), teisel juhul täpsemate direktiivide või määruse sätete lõikes. Enamjaolt olid valikud põhjendatud ja loogilised, tulenevalt konkreetsest algatuse tüübist. Ka Intervjueeritud ise suuri probleeme poliitikavahendite määratlemisel ei näinud.

Otsus, mida poliitikavalikuna käsitleda, sõltub paljuski konkreetsest juhtumist. Näiteks võib lähenemine olla erinev sõltuvalt eelnõu mahukusest (eelnõu sisaldab paari või paarisadat paragrahvi), eelnõu tüübist ja asjaolust, kas juurutatakse uusi meetmeid või muudetakse olemasolevate meetmete üksikuid tegevusi. Teatiste puhul on põhjendatud lähtumine laiematest poliitikavalikutest, kuna konkreetseid poliitikavahendeid ei pruugi veel täpsustatud ollagi ja teisalt võib neil ühel hetkel olla liiga palju ning teatud üldistus on põhjendatud (nt ELi metsastrateegia puhul eristati strateegia valdkondi, mis iseenesest ei ole veel poliitikavahendid).

Tegemist on loominguks protsessiga ja lähtuda tuleb proportsionaalsuse printsiibist – mõju hindamine ei tohiks olla liiga pealiskaudne suuri muutusi kaasa toova ja poliitiliselt tundliku algatuse puhul ega liiga ressursimahukas ilmselgelt väiksema mõjuga algatuse puhul.³

Soovitus: Mõju hindamine tuleb teostada eesmärgi saavutamiseks välja pakutud poliitikavahendite või nende puudumisel poliitikavalikute lõikes. Hoiduda tuleks mõjude hindamisest ühe poliitikavahendi raames planeeritavate tegevuste lõikes, kuna nii detailne hindamine ei ole põhjendatud ja ei anna ülevaadet antud poliitikavahendi mõju kohta eesmärgi täitmise osas.

Praktika lahkneb metoodikast aga selle poolest, et mitmel juhul on mõju hinnatud vaid „olulisemate“ või Eesti jaoks probleemsemate poliitikavahendite või tegevuste kohta. MHMi kohaselt on esmase mõju hindamise eesmärk Eesti jaoks oluliste mõjude välja selgitamine, millele järgneb oluliste mõjude kohta põhjalik mõjude hindamine. Kuna EL asjade puhul teostatakse aga esmase mõju hindamise käigus ka mõnes mõttes sisuline mõju hindamine (põhjalikku mõju hindamist tehakse väga harva), siis tehaksegi seda vaid olulisemat mõju omavate vahendite kohta.

Jah, meil on olnud päris palju takerdusi. Just seesama, et millised sa sealt nüüd välja korjad tervest eelnõust, mis on kokku 90 artiklit. Näiteks võib fokuseerida oma huvi, ütleme, et 10 kuni 15 artiklit, need on olulised. Aga samas siis läheb see protsess natuke tagurpidi ... Näiteks me valisime siis kõikide artiklite seast mingid artiklid, mida me ise arvasime, et need ongi Eesti jaoks olulised. /.../ teatavale kogemusele ja

² Strateegilise juhtimise andmeobjektid. Juhendmaterjal, Rahandusministeerium 2014.

³ EL taseme mõju hindamise juhend selgitab põhjalikumalt, kuidas valida adekvaatne mõju hindamise sügavuste ja tase. Kuna Eesti MHM üldine loogika sarnaneb EL juhendile, võib sellest dokumendist vajadusel abi otsida. Vt Impact Assessment Guidelines, European Commission 2009.

intuitsioonile tuginedes hindasime ära, et need kolm asja võiksid olla kõige olulisemad, mille suhtes meil on kindlasti vaja see mõju ka edaspidi ära hinnata.

Mõningatel juhtudel on selline lähenemine aktsepteeritav – juhul, kui algatus on laiahaardeline ja sisaldab poliitikavahendeid, mis Eestile ilmselgelt relevantset, ei ole tarvis neile ka keskenduda. Lähenemine on aga probleemne, kui pole selgitatud, miks mõju vaadatakse just valitud vahendite puhul ning teisalt, kui väljajäetud tegevuste mõju puudumine Eestis pole üheselt selge.

Soovitus: Esmane mõjude hindamine tuleks reeglina teostada kõigi väljapakutud poliitikavahendite kohta. Erandjuhtudel, kui on üheselt selge, et teatud väljapakutud tegevused ei oma Eestile mingisugust mõju ja need jäetakse analüüsist välja, tuleb vastavat valikut selgitada ja põhjendada.

2.3. Poliitikavahendite mõjude esmane analüüs

2.3.1. Kasutatud andmekogumise ja analüüsi meetodid

Enamjaolt kogutakse andmeid esmase mõju hindamise läbiviimiseks huvigruppide ja teiste ministeeriumide **kaasamise ja dokumendianalüüsi** käigus. Kogutud andmete analüüsiks spetsiifilisi meetodeid ei kasutata, va juhul, kui on võimalik kasutada valdkonnas juba välja töötatud ökonomeetrilisi mudeleid. Kaasamine täidab seega Valitsuse seisukohtade ettevalmistamisel mitut eesmärki:

- a) aitab koguda informatsiooni mõju hindamise läbiviimiseks ehk seeläbi tagada järelduste kvaliteeti,
- b) tagab erinevate huvigruppide seisukohtade arvesse võtmise ja seeläbi tõstab otsuste legitiimsust.

Kaasamine kui info kogumise meetod

Kaasamise protsess varieerub sõltuvalt ministeeriumist aga ka EL algatuse sisust:

- a) Enamlevinud praktika on saata kõigepealt uue algatuse dokumendid huvigruppidele ja teistele asjassepuutuvatele ministeeriumidele aga vajadusel ka allasutustele mitteformaalselt arvamuste avaldamiseks. Seejärel koostatakse seisukohad ja seletuskiri, mis hiljem saadetakse kooskõlastamisele EL koordinatsioonikogule.
- b) Mõni ministeerium kohtub tavaliselt kaasatavatega kohe protsessi alguses näost-näku (ümarlauad, töögruppide kohtumised), selgitades sel juhul kohtumisel neile algatuse sisu lahti. Mõnel juhul on selleks hetkeks ka teatud määral eeltööd tehtud, mis on kaasatavate jaoks oluline lisainformatsioon. Hiljem järgnev formaalne, kirjalik kooskõlastamine.

Väga suuri üldistusi teha siiski ei saa, sest praktikaid on väga erinevaid ka ühe ministeeriumi sees, sõltuvalt teema olulisusest.

Mõjude hindamine on tehtud ka tunni ajaga valmis /.../, kuni selleni välja, et kaks nädalat tegime koosolekuid, küsisime uuringuid, uurisime rahvusvahelisi ja Euroopa

*Liidu uuringuid, tegime arvutusi, jagasime, konsulteerisime, mõtlesime välja, /.../
lõpuks tegime tabeli valmis, mis oli 10 lehekülge pikk koos graafikutega.*

Arvestades lühikest ajaperspektiivi, mille jooksul EL asjade puhul mõjude hindamine tuleb teostada, on just kaasamine ülioluline ja hilisemate otsuste kvaliteedi mõttes sageli määrava tähtsusega. Seda enam tuleks mõelda, kas kaasamise protsessi saaks tõhusamaks muuta. Intervjueeritute kogemusi analüüsid leiti, et protsessi alguses kaasatavatega võimalikult rohke taustainfo jagamine (kasvõi mitteformaalselt) motiveerib neid enam kaasa töötama, aitab neil end kiiremini end teemadega kurssi viia ja sisukamaid seisukohti esitada.

Soovitus: Jagada kaasatavatega juba kaasamise varases staadiumis võimalikult palju taustainfot, mis võimaldaks neid lühikese perioodi jooksul sisukaid seisukohti esitada.

Kaasatavate ringi osas intervjueeritute sõnul tavaliselt küsimusi ei teki, sageli kaasatakse oma kindlaid partnereid. Ühe intervjueeritu sõnul siiski tekib vahel kõhkclusi, kas ei jää kaasamata mõni tavapäratu kuid antud teemal oluline osapool. Kaasusanalüüs näitas samuti, et mõnel juhul on jäänud olulise sihtgrupi esindaja kaasamata. Teisalt on kaasatavate kitsam ring intervjueeritute sõnul sageli tingitud ajasurvest.

Soovitus: Kaasata kõigi oluliste sihtgruppide esindajaid, mitte piirduda tavapärase partnerite ringiga.

Olukorras, kus kaasamise teel kogutakse suur osa informatsioonist, on ka oluline, **mil moel seda informatsiooni analüüsitakse**. Seletuskirju lugedes jääb see osa protsessist nõ mustaks kastiks. Pole selge, mille alusel on otsustatud kellegi arvamusi arvesse võtta või arvesse võtmata jätta. Sageli pole ka selge, millele tuginedes on lõplike seisukohtadeni jõutud (mida on veel sisendina kasutatud lisaks kaasamise tulemustele). Sellises olukorras on tervitatav mõnede ministeeriumide praktika esitada seletuskirja lisas ülevaade kogutud seisukohtadest (nt euro ja muude vääringute kriminaalõigusliku kaitse ja toidutarneahela kaupade ohutuse ja vastava kontrolli tõhususe teemad). Eriti väärivad esiletõstmist juhtumid, kui on lisas esitatud lisaks osapoolte arvamustele ka informatsioon nende arvesse võtmise või võtmata jätmise kohta koos põhjendustega (taas on hea näide toidutarneahela teema).

Soovitus: Kaasamise käigus esitatud arvamuste arvesse võtmine ja võtmata jätmine koos põhjendustega peaks olema seletuskirjale lisatud.

Mõjude kirjeldav analüüs

Lisaks kaasamisele tugineb mõjude analüüs olemasolevatel andmetel ning dokumentidel. Numbrilist informatsiooni otseselt mõjude suuruse kohta siiski valdavalt napib. On selge, et antud ajaraamistikus ei saagi enamikel juhtudel põhjalikku kvantitatiivset analüüsi teostada, va kui selleks saab kasutada juba eelnevalt väljatöötatud mudeleid (nt mikrosimulatsioonimudelid).

Kui täpset kvantitatiivset informatsiooni napib, on põhjendatud lähendite, ligikaudsete hinnangute esitamine. Selles osas aga intervjueeritute arvamused erinevad. Valdavalt eelistatakse analüüsis ligikaudseid numbreid mitte kasutada, sest neid on hiljem kerge vaidlustada või ei paku need nende

hinnangul piisavat kindlustunnet järeltuste tegemiseks, eriti kui tegemist on tundliku, nt inimeste suremust puudutava teemaga. Teised on aga julgemad ja esitavad kasvõi seletuskirja lisas parima nende käsutuses oleva informatsiooni, jättes lugejale võimaluse ise otsustada, kas see on piisav informatsioon otsuste tegemiseks või tuleks arvesse võtta täiendavaid aspekte.

See on ju valiku koht ka. Me teame, et määramatus on suur – kas me siis hakkame selle baasil tegema mingeid otsuseid või me ütleme, et tegelikult me ei tea ja vaatame, kuidas läheb. Mina isiklikult eelistan, et pigem mingi prognoos, kus on määramatus ja kui see läbipaistvalt kirja panna, siis kellel on parem prognoos, see saab selle ümber lükata. Võib-olla kellelgi teisel on parem prognoos ja ta võib selle ümber lükata, kui tal on need andmed. Numbrite põhjal on ju lihtsam mingeid seisukohti kujundada. Prognoos on prognoos.

Meil olid Exceli tabelid lausa lõpuks juures. Ma küll mõtlesin, et see näeb hirmutav välja, aga samas, kes tahab aru saada, sellel on võimalus vaadata neid Exceli tabeleid, kes tahab vaielda. See oleneb hästi sellest konkreetsest eelnõust.

Soovitus: Enam näha vaeva numbrilise info kogumisega. Julgemalt kasutada kvantitatiivset informatsiooni, mis võib olla hinnanguline (parema puudumisel nõ lähend), kuid mis kajastab vähemalt mõjude suurusjärku.

Sageli ei ole seletuskirju lugedes aga üheselt aru saada, kas a) vajalikke andmeid ei olegi olemas, b) andmed on, aga nii kiiresti ei olnud võimalik neid koguda, c) puudub teadmine, kas andmed on olemas või ei ole, kuna neid ei püütudki väga tõsiselt koguda.

Soovitus: Lugeja seisukohast oleks kasulik, kui numbrilise info puudumisel märgitakse ära, kas seda ei eksisteeri või ajanappuse tõttu ei jõutud olemasolevatest andmekogudest koguda ja töödelda. See on teisisõnu hinnang põhjalikuma mõju hindamise võimalikkusele andmete aspektist lähtuvalt.

2.3.2. Mõju olulisuse hindamine

Mõju hindamine mõjuvaldkondade ja sihtrühmade kaupa

Mõju olulisuse hindamiseks on tarvis tuvastada mõjuvaldkonnad ja sihtgrupid. **Mõjuvaldkondade** tuvastamist peavad intervjuueeritud lihtsaks ja selles osas leitakse, et MHMst on palju abi. Sellegipoolest leidis kümne vaadeldud kaasuse puhul ka juhtumeid, kus polnud kõiki relevantseid mõjuvaldkondi käsitletud või oli neid valesti mõistetud.

Suuremaid probleeme esineb aga seoses **sihtrühmade** tuvastamisega. Mitmel juhul polegi neid selgelt välja toodud ning väga sageli pole mõju olulisust nende lõikes hinnatud. See pole niivõrd suur probleem, kui mõjuvaldkond omabki mõju ühele sihtgrupile, nt mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele (eeldades, et puudutatud ettevõtete grupp on homogeenne). Kui aga mõjuvaldkonna sees ilmnevad mõjud erinevate sihtgruppide lõikes erineva suunalised mõjud, on mõju hindamine mõjuvaldkonna tasemel sisutühi. Näiteks hinnates euro ja muude vääringute kriminaalõiguslikku kaitset võltsimise vastu ilmneb mõju võitlusele kuritegevusega. Seda tuleks aga

hinnata eraldi kahe erinevate huvidega sihtgrupi - menetlejate ja õigusrikkujate - perspektiivist. Samuti hinnatakse nt pankade kriisilahendusmehhanismi loomise mõju ühekorruga pangandussektorile ja kodanikele. Selline nõrk keskmine ei ole aga sisukas. Tegemist on ühe suurema puuduse ja sisulise veaga MHM rakendamisel EL asjades, mis mõjutab ka lõpptulemust.

Soovitus: Määratleda alati sihtrühmad ning teostada mõjude hindamine iga sihtrühma kohta eraldi. Võimalusel täpsustada neid aspekte ka MHMs.

Mõju olulisuse hindamise ehk MHMs toodud lisa 2 tabeli täitmise praktikaid on taas erinevaid. Metoodika jätab teatud mõttes lahtiseks, mille lõikes mõju hinnata – kas meetmete, mõjuvaldkondade või sihtgruppide või nende kõigi kaupa korraga. Tabelites 1-2 on näitlikult esitatud kaks erinevat võimalust, mida järgnevalt põhjalikumalt analüüsitakse.

TABEL 1. ESIMENE VÕIMALIK LÄHENEMINE MÕJU HINDAMISE METOODIKA LISA 2 TÄITMISEKS

Meede 1				
	Mõju ulatus	Mõju sagedus	Sihtgrupi suurus	Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Mõjuvaldkond 1				
Sihtgrupp 1				
Sihtgrupp 2				
Mõjuvaldkond 2				
Sihtgrupp 1				

TABEL 2. TEINE VÕIMALIK LÄHENEMINE MÕJU HINDAMISE METOODIKA LISA 2 TÄITMISEKS

Meede 1				
	Mõju ulatus	Mõju sagedus	Sihtgrupi suurus	Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Sihtgrupp 1				
Mõjuvaldkond 1				
Mõjuvaldkond 2				
Sihtgrupp 2				
Mõjuvaldkond 1				

Kaasusanalüüs kinnitas, et vähemalt erinevate **poliitikavahendite** kaupa on mõju enamasti vaadeldud, kuigi alati ei ole mõju hindamist teostatud kõigi vahendite kohta (vt ptk 2.2). Puudusena tuleb mainida, et juhul, kui Eesti poolt on välja pakutud alternatiivne meede, siis selle mõjude võrdlevanalüüsi pole tavaliselt tehtud. Ideaalis peaks hindama selle mõju kogu ELs (sarnaselt EL tasemel läbi viidud mõjude hindamisele), et kõigi vahendite mõju oleks võimalik tõepoolest võrreldav. Kuigi selleks ei piisa sageli ajast ega muudest ressursidest, on EL asjade puhul ebakohane pakkuda välja alternatiivne poliitikavahend, mille kohta suudetakse vaid öelda, et see sobiks Eestile paremini. Minimaalselt peaks suutma põhjendada, miks arvatakse, et meetmel oleks potentsiaali täita eesmärki üle Euroopa paremini kui EK poolt väljapakutud meetmed, kuigi konkreetseid numbreid ei suudeta väite tõestuseks veel pakkuda.

Soovitus: Juhul, kui Eesti poolt pakutakse välja alternatiivne poliitikavahend, tuleb hinnata ka selle mõjusid ja sealjuures mitte keskenduda vaid Eestile.

Lisaks toetatakse mõju hindamine tavaliselt **mõjuvaldkondade** kaupa, aga **sihtgrupid** jäetakse sealjuures sageli eristamata, kuigi on ka selles osas eeskujulikke näiteid.⁴ Nagu juba eelnevalt mainitud, on sihtgruppide huvid sageli vastandlikud ning mõju tuleks seega ilmtingimata hinnata sihtgruppide kaupa. Segadust tekitab ka küsimus, kas koondhinnang, mida MHMi lisa 2 nõuab, tuleks esitada mõjuvaldkonna või sihtgrupi kohta. Lisa 2 jätab mulje, et see tuleks esitada mõjuvaldkondade kohta. Kui aga MHMi hoolega lugeda (lk 18-19), defineeritakse nii mõju ulatust, sagedust kui ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski läbi sihtgrupi, mistõttu oleks loogiline ka koondhinnangu esitamine iga sihtgrupi kohta eraldi. Praegu esitatakse koondhinnang valdavalt mõjuvaldkonna kohta, mis ei kanna päris otseselt MHM mõtet. Sageli pole koondhinnangut aga üldse esitatud.

Eelnevat kokku võttes – MHMi järgi oleks aktsepteeritavad nii tabelis 1 kui tabelis 2 esitatud võimalused mõju hindamise läbiviimiseks ehk MHMi tabeli 2 täitmiseks. Vastavalt valikust tehakse ka koondhinnang kas mõjuvaldkondade (tabel 1) või sihtgruppide kaupa (tabel 2). Käesoleva töö autorite hinnangul oleks eelistatavam variant 2 (tabel 2), kuna kogu hindamine toimub siiski läbi sihtgrupi käitumise hindamise.

⁴ Nt tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise teema.

Soovitus: Mõju hindamine tuleks eelistatavalt teostada eelkõige sihtgruppide lõikes, hinnates sealjuures erinevat tüüpi mõjusid (mõjuvaldkondade kaupa) ühe sihtgrupi perspektiivist. Ka MHMi lisa 2 nõutud koondhinnang tuleks esitada sihtgruppide lõikes.

Mõju hindamise kriteeriumid ja olulisuse hindamise valemi kasutamine

Palju küsimusi tekitavad hindamise läbiviijates mõju **olulisuse hindamise kriteeriumid**. Esiteks tõlgendatakse erinevalt mõju ulatuse ja sageduse sisu, mis viitab faktile, et metoodika ei selgita mõtet piisavalt täpselt. Intervjueeritud tunnistasid, et palju oleks abi näidetest. Mõned näited ja selgitused on toodud lisa 1.

Teine suurem probleem seostub sihtgrupi suuruse hindamisega. Ei mõisteta, mida käsitleda üldkogumina. Paljude jaoks ei ole loogiline mõista üldkogumina alati kogu elanikkonda või kõiki ettevõtteid nagu metoodika eeldab. Näiteks:

- Kui meede mõjutab kogu pangandussektorit, on sihtgrupi suurus väike, kuna panku on Eestis kogu ettevõtete arvust vähe. Samas moodustavad nii suured ettevõtted nt töötajate arvu või müügikäibe mõttes kogu ettevõtlussektorist hoopis teistsuguse osakaalu kui ettevõtete arvu järgi.
- Samamoodi on küsitavusi tekitanud meede, mis oli suunatud kõigile noortele. Sihtgrupp hinnati suureks, kuigi tuleks arvestada noorte osakaalu kogu rahvastikust ja sel juhul ei ole sihtgrupp suur.

Selgusetuks on jääb üldkogumi suurus juhul, kui sihtgrupiks on mõned avaliku sektori asutused või riik tervikuna. Samas on avalikku haldust MHMs mainitud tüüpilise sihtrühmana ehk siis tegemist on sagedase probleemiga ja selline selguse puudumine tekitab mõju hindamise suhtes täiendavaid tõrkeid. Käesoleva töö autorid leiavad, et hinnang avalikule sektorile sõltub hinnatava teema sisust. Kui hinnatav poliitikavahend mõjutab avaliku sektori töötajaid, siis tuleb suure osa meetmega puudutatud inimesed elanikkonnast moodustavad. Kui meede mõjutab organisatsiooni ja tema töökorraldust, tuleb hinnata sihtgrupi osakaalu sarnaste organisatsioonide üldkogumist ehk näiteks ministeeriumide arv kõigist avaliku sektori asutustest (nagu ettevõtete puhul hinnatakse meetmega mõjutatud ettevõtete osakaalu kõigist ettevõtetest).

Soovitus: Jätkata mõju olulisuse hindamise valemi kasutamist kirjeldavate näidete kogumist.

Mõju hindamise tulemuste põhjendamine MHMi lisa 2 tabelis ja seletuskirjas

Ebaühtlane praktika esineb seoses mõju hindamise tulemuste põhjendamise ja esitamisega. Kaasusanalüüs näitas, et mõnel juhul täidetakse tabel pelgalt hinnangutega („väike“, „keskmine“, „suur“) neid põhjendamata. Enamjaolt siiski esitatakse ka põhjendusi, kuid mitte süstemaatiliselt, kuigi MHM nõuab mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldamist (lk 19-20 ja lisa 2) ja täpsustab, millele mõjude avaldumisega seotud asjaolude kirjeldamisel tähelepanu pöörata. Kuna esmane mõjude hindamine on paljuski hinnanguline ja paratamatult teatud määral subjektiivne, on põhjendused ja selgitused usutavuse tõstmiseks äärmiselt vajalikud (vt käesoleva töö lisa 1 ühe näitena, mil moel minimaalselt oma mõttekäiku selgitada ja hinnanguid põhjendada).

Üheks probleemiks võib olla ka see, et ei kujutata seletuskirja tarbijat ja tema infovajadust ette. Mõju hindamist teostavale spetsialistile on paljud nüansid nii elementaarsed, et nende kirjapanekut ei peeta vajalikuks. Samas ei pruugi otsustajad ja teised seletuskirja kasutajad teemat tunda ning nende jaoks on tekst lünklik, küsimusi tekitav ja vähe argumenteeritud.

Teine küsimus on, kus neid selgitusi esitada - mõned selgitavad antud hinnanguid pikemalt tabelis, teised pigem seletuskirjas. Halvemal juhul ongi kogu mõju hindamine tehtud lisas ning seletuskirjas koondhinnangut pole antud või on tabeli ja seletuskirja teksti vahel ebakõlad. MHMIs on öeldud, et seletuskirjas tuuakse välja olulisemate mõjude kokkuvõtte (lk 11), seda pikemalt täpsustamata, mistõttu varieeruvad ka praktikad.

Soovitus: Mõjude suurusele antud hinnanguid tuleb korralikult põhjendada ja oma mõttekäigud selle tarbijat silmas pidades lahti kirjutada, seda eelkõige tabelis. Seletuskirjas peaks kajastama olulisemaid mõjusid eelistatavalt sihtgruppide ja/või mõjuvaldkondade lõikes ning numbrilise info olemasolu korral lisama ka mõju hinnangulise suuruse.

Soovitus: Korraldada koolitustel ja teavitustöös kohtumisi mõju hindamise kasutajate ja mõju hindamise koostajate vahel, et seletuskirjade koostajad õpiksid paremini seletuskirjade kasutajate vajadusi tundma. Alternatiivselt täidab sama rolli ka õppekaasuste kasutamine koolitusel, mille raames saavad osalejad end võõral teemal otsustaja rolli panna ja seeläbi seda olukorda paremini ette kujutama õppida.

Mõju hindamise tulemuste seos seisukohtade kujundamisega

Intervjueeritud tunnistasid, et kuigi mõjude hindamine pole veel lõplikult juurdunud, on sellest olnud kasu lõplike seisukohtade kujundamisel. MHMi näol on nende jaoks tegemist abivahendiga, mis aitab süstematiseeritult kõik võimalikud mõjud läbi mõelda. Kui alguses võis juhtuda, et mõju hindamine tehti viimasel hetkel peale seisukohtade kujundamist, siis nüüd on üha sagedamini tegevuste järjekord siiski loogiline – alustatakse mõju hindamisest. Ka juhul, kui seisukohad koostati enne ja mõju hindamine tehti hiljem, leiti peale mõju hindamist, et seisukohti või nende põhjendusi tuli täiendada. Seega on kvaliteetsem mõju hindamine otseselt parandanud seisukohtade ja vastava argumentatsiooni kvaliteeti.

Teisalt ei peagi mõju hindamine otsustajate eest otsust ära tegema. Eriti EL asjade puhul tuleb arvestada laiemat, kõigi EL liikmesriikide huvi ja nii esinebki olukordi, kus positiivne mõju Eestile on vähemärgatav, aga algatust toetatakse sellegipoolest. Olukorras, kus positiivne mõju on tagasihoidlik, aga kohandamise kulud suured, tehakse sageli EL õigusaktidele muudatusettepanekuid. Kokkuvõttes on vastuolude ilmumine mõjude hindamise tulemuse ja lõplike seisukohtade vahel (kuigi mõju pole, Eesti toetab algatust) mõnes mõttes pigem positiivne, kuna viitab ausalt teostatud mõjude hindamisele.

2.3.3. Põhjalikum mõjude hindamine

Kui siseriiklike asjade puhul esineb oht esmase mõju hindamise tulemustega manipuleerida (näidata nt mõju väiksemana, et kaoks vajadus viia läbi põhjalikum mõjuanalüüs), siis kaasusanalüüs põhjal

võib öelda, et EL asjade puhul selline käitumine probleemiks ei ole. Arvestades ajasurvet põhjalikumat mõjude hindamist tavaliselt ei tehta, kuigi on ka erandeid.

Põhjalikuma mõju hindamise ettevõtmist pärsib ka kujutlus sellest kui väga mahukast, avaliku hanke teel sisseostetavast teenusest. Sellise protsessi läbiviimiseks ja tulemuste saamiseks läheks tõepoolest enamikel juhtudel liiga palju aega. Samas pole **põhjalikuma mõju analüüsi mõistet** MHMIs täpsustatud. Nii võib see tegelikult tähendada näiteks veel üht põhjalikumat kaasamise ringi, mõningaid täiendavaid ekspertintervjuusid või andmete hankimist riiklikest andmekogudest, kui seda esmase mõju hindamise raames ei jõutud teha.

Ilmnes veel, et EL asjade puhul võibki piir esmase ja põhjaliku mõjude analüüsi vahel olla hägusam võrreldes siseriiklike asjadega. Esmast mõjude hindamist ei tehta üksnes olulist mõju omavate aspektide välja selekteerimiseks, mille osas hiljem põhjalikum mõju hindamine teostada, vaid tegemist ongi juba mõju hindamisega, mis on sisendiks otsuse tegemisel. Paljuski on see tingitud ajaraamist ja faktist, et põhjalikumat mõjuanalüüsi enamjaolt ei jõua teha ning otsus tehaksegi peale esmast mõjude hindamist. Seda enam võiks julgustada mõjude hindajaid mõjusid võimaluse korral põhjalikumalt hindama.

Soovitus: Jagada häid põhjalikuma analüüsi näited, nii süvitsi minevaid kui lihtsalt põhjalikumaid kui esmane mõjude analüüs, nii sissetellitud kui ametnike poolt tehtuid. Koolitustel võib nende tugevaid ja nõrku külgi koos analüüsida.

Teisalt tunnevad ametnikud, kes pole kunagi majanduslike mõjude hindamisega kokku puutunud, olles taustalt nt keemik või filoloog, et nad ei ole pädevad põhjalikumat mõju hindamist tegema. Sageli pole intervjueeritute sõnul abi ka ministeeriumide analüüsiosakondadest, kes tegelevad oma kindlate ülesannetega ja muid nõkiirtõid ei tee. Seega, kuigi EL asjade puhul võiks põhjalikum mõjude analüüs olla ise tehtav, et see vähegi ajaraamidesse mahuks, leitakse, et selleks napib võimekusest ja muudest ressurssidest.

Ka ajaraami osas, mille jooksul põhjalikuma mõju hindamise teostama peaks, esineb erinevaid seisukohti. Teatud juhtudel saaks mõju hindamisega alustada juba enne algatuse avaldamist, lähtudes EK plaanidest. Mitu intervjueeritut leidsid aga, et sageli muudetakse olulisi, enam vaieldud punkte viimasel hetkel. Seega võib varem alustatud mõjude hindamine tähendada tühja tööd. Teisalt on ka näiteid juhtudest, kus varane mõjude hindamine on võimaldanud oma seiskohtade kaitsmiseks valmis olla. On ju teada, et varastes faasides saab algatuse sisu enam mõjutada võrreldes formaalse seisukohtade kujundamise faasiga.

Soovitus: Jälgida EK plaane ja alustada infot kogumist algatuse mõjude kohta võimalikult varakult.

Eeskujulikud on veel näited, mil on põhjalikumate mõjude ilmnemisel teemat edasi uuritud pidades silmas infovajadust rakendamise faasis.

3. Muud probleemid

Intervjueeritute sõnul tekivad puudujäägid mõjude hindamise kvaliteedis sageli just ressursipuuduse tõttu. Puudu on inimestest ja olemasolevatel inimestel ajast.

Lisaks pole tegemist esimese prioriteetsusega tööülesandega, pigem on mõju hindamine lisatöö, mida tuleb teha kõige muu kõrvalt. Arvestades aga, et läbi mõtlemata mõjude hindamine võib hiljem kaasa tuua palju vaidlusi osapooltega ja lisatööd meediaga, oleks tark pigem juba alguses teemad põhjalikult läbi mõelda.

See Euroopa Liidu asi, see on teises järgus versus muud asjad /.../. Kõige vähem aega ja pühendumust jääb selle peale, /.../ see on haldussuutlikkuse küsimus.

Minul isiklikult poleks midagi sellega tegelemise vastu, aga tõesti haldussuutlikkuses on probleeme. Oleneb, kui prioriteetsed EL asjad üldse ministeeriumi jaoks on. Meil paraku ei ole prioriteetsed, /.../ et kui oleks aega, siis teeks.

Ega spetsialistid ka alati prioriteete ei sea. See tuleb ülevalt poolt. See mõju hindamise evangeelium pole seal tasandil veel maha müüdnud.

Intervjueeritud leidsid, et kõige tõhusam oleks, kui sisuline ekspert teostaks ka mõju hindamise, kuna tema teab teemat detailideni ning tunneb inimesi, keda peaks kaasama. Kui aga sisuline ekspert ei võta initsiatiivi, jääb juhtiv roll pigem EL asjade koordinaatorile, kes on määratud peamiseks vastutajaks. Sellele inimesele tähendab see töö aga teemaga tutvumist algusest peale ning etteantud ajaraamis ei jõua ta kõigi sisuliste detailidega paratamatult tegeleda.

Soovitus: Jätkata selgitustööd mõjude hindamise vajalikkuse teemal. Tuua näiteid (nt minikaasused) olukordadest, kus puudulik mõjude hindamine on hiljem palju lisatööd tekitanud või vastupidi, heal tasemel mõjude hindamine aidanud vältida vigu. Kindlasti tuleb hoiduda konkreetsete mõju hindamise teostajate nõu hääbimärgistamisest, mistõttu tuleb näiteid valida hoolega, neid vajadusel fiktiivseteks näideteks ümber kirjutades.

Soovitus: Tunnustada häid mõjude hindamiste teostajaid ja väärtustada nende tööd.

Puudujääke tunnetatakse ka ministeeriumidevahelises koostöös. Kuigi iga ministeerium peaks üle vaatama teise ministeeriumi poolt koostatud mõjuhinnangu enda valdkonnas, ei täideta seda kohustust alati pühendumusega. Teisalt ei saa alati süüdistada vaid kaasatavaid ministeeriume. Mida enam eeltööd mõju hindamise läbiviija enda poolt teeb, näiteks selgitades teema olulisust ja tuues selgelt välja punktid, mille osas sisendit oodatakse, seda tõhusam koostöö on. Intervjueeritud leidsid õigustatult, et tegemist on omamoodi müügitööga.

Soovitus: Tõhustada ministeeriumidevahelist koostööd nii selgitustööga teema olulisusest, parimate praktikate esiletõstmise kui vajalike ressursside (sh eelkõige aja) tagamise abil.

4. Kokkuvõte

Uuring kajastab esmaste mõjude hindamise olukorda EL asjades Eestis aastal 2013. Uus mõjude hindamise metoodika võeti kasutusele aasta alguses ning tuleb tõdeda, et aasta jooksul on toimunud väga oluline edasimineku nii mõjude hindamise vajaduse mõistmisel, mõju hindamise metoodika omaksvõtul kui selle teostamise sisulises kvaliteedis.

Järgnevalt tuuakse välja olulisemad tähelepanekud, mille osas võiks kas metoodikat täiendada või selle kasutamist tõhustada:

- Alati ei ole EL asjade mõjusid hindama asudes tehtud kindlaks probleemi olulisust Eestis. Samas tuleb mõju hinnata probleemi leevendamisele Eestis – mil määral algatus aitab vähendada lõhet tegeliku ja soovitud olukorra vahel.
- Esmane mõjude analüüs tugineb sageli kaasatud osapoolte arvamustele. Samas pole alati seletuskirju lugedes selge, mille alusel on otsustatud kellegi arvamusi arvesse võtta või arvesse võtmata jätta ning millele tuginedes on lõplike seisukohtadeni jõutud (mida on veel sisendina kasutatud lisaks kaasamise tulemustele).
- Huvigruppide kaasamisega tegeletakse mõju hindamise käigus aktiivselt, kuid kaasamise protsessi saaks veelgi tõhusamaks muuta. Arvestades lühikest ajaperspektiivi, mille jooksul EL asjade puhul mõjude hindamine tuleb teostada, on just kaasamine ülioluline ja hilisemate otsuste kvaliteedi mõttes sageli määrava tähtsusega.
- Vähe kasutatakse numbrilist informatsiooni, eriti kui ei olda selle kvaliteedis täiesti kindlad, kuigi otsustajale oleks abi ka hinnangulistest numbritest võimaliku mõju kohta, mis aitaks vähemalt mõjude suurusjärku ja ulatust ette kujutada.
- Esmast mõju hindamist on teostatud poliitikavahendite ja sageli ka mõjuvaldkondade kaupa, kuid mitte erinevatele sihtgruppidele eraldi. Selline analüüs ei ole aga alati sisukas, kuna sihtgruppidel võivad olla vastandlikud huvid ja mõjud nende lõikes on erinevad.
- Juhul, kui Eesti poolt on välja pakutud alternatiivne meede, siis selle mõjude võrdlev analüüsi pole tavaliselt tehtud. Samas ei peaks ettepanekud lähtuma vaid Eesti huvidest, vaid pakkuma lahendusi, mida oleks otstarbekas rakendada kogu ELis.
- Mitte kõik hindajad ei ole ühte moodi aru saanud mõju olulisuse hindamise kriteeriumide (mõju ulatus, selle avaldumise sagedus, mõjutatud sihtgrupi suurus, ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk) sisust ja põhimõtetest, kuidas nende kriteeriumide kaupa mõjusid hinnata. Vajalik on jätkuv metoodika selgitamine, erinevate näidete lisamine metoodikasse ja arusaamade ühtlustamine.
- Oma hinnanguid ei põhjendata ja selgitata piisavalt. Kuna tegemist on enamjaolt kvalitatiivsete hinnangutega, parandaks oma mõttekäikude tutvustamine hinnangute usutavust tunduvalt. Lisaks muudaks see seletuskirja otsustajatele ja teistele selle tarbijale loetavamaks.
- EL asjade korral teostatakse põhjalikumaid mõju hindamisi väga harva, osaliselt tingituna ajanappusest. Teisalt takistab nende ettevõtmist ka arusaam, et põhjalikum mõjude hindamine peaks olema mastaapne uuring, kuigi see võib olla ka vaid olulistes nüanssides põhjalikum analüüs kui esmane mõjude hindamine.

- Mõjude hindamise kvaliteet kannatab ka ressursipuuduse tõttu, napib inimestest ja olemasolevatel inimestel ajast. Lisaks ei väärtustata sageli ministriumides mõju hindamist piisavalt.

Loetletud tähelepanekutele tuginedes on analüüsi aruandes tehtud edaspidise mõju hindamise sisulise töö tõhustamiseks mitmeid konkreetseid soovitusi.

Kasutatud kirjandus

Impact Assessment Guidelines, European Commission 2009.

Mõju hindamise metoodika (2012). Justiitsministeerium ja Riigikantselei.

Strateegilise juhtimise andmeobjektid. Juhendmaterjal. Rahandusministeerium 2014.

Lisaks tugineti hinnangute andmisel kaasusanalüüsi käigus läbi töötatud 2013.a. koostatud seletuskirjadele:⁵

1. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse istungi protokollilise otsuse „Seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu kohta, milles käsitletakse **euro ja muude vääringute** kriminaalõiguslikku kaitset võltsimise vastu ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2000/383/JSKkohta,“ eelnõu juurde.
2. Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni algatatud **elektroonilise side ühtse turu paketi kohta**“ eelnõu juurde, millega kujundatakse seisukoht kahe Euroopa Komisjoni algatatud eelnõu osas – dokumendid KOM(2013) 627 ja 634.
3. Seletuskiri. Informatsioon ja ettepanek Eesti seisukohtadeks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõu kohta, millega muudetakse direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ seoses **mittefinantsteabe ja mitmekesisust käsitleva teabe avalikustamisega suurte äriühingute ja kontsernide poolt**.
4. Seletuskiri. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele - **Uus ELi metsastrateegia** metsade ja metsandussektori jaoks (algatus COM (2013) 659).
5. Seletuskiri. Eesti seisukohad **toidutarneahela õigusakti** eelnõude paketi kohta.
6. Seletuskiri. Eesti seisukohad ühtse **pankade kriisilahendusmehhanismi loomise** kohta.
7. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse istungi päevakorrapunkti "Eesti seisukohad **eCall süsteemi** kohta“ juurde.
8. Seletuskiri direktiivi **tubaka- ja seonduvate toodete** tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta.
9. Seletuskiri Vabariigi Euroopa Komisjoni teatise ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõu juurde (**alternatiivkütuste strateegia ja vastava infrastruktuuri rajamise teemal**),
10. Seletuskiri (*teemal meretranspordist päris süsinikdioksiidi seire, aruandlus ja kontroll ning meretranspordist põhjustatud heite lõimimine ELi kasvuhoonegaaside vähendamise poliitikasse*).

⁵ Kaasusanalüüsi käigus tutvuti iga kaasuse puhul veel mitmete seonduvate dokumentidega – EL poolsete seletuskirjade, sageli ka EI tasemel tehtud mõju hindamistega.

LISAD

LISA 1. Näited mõju hindamise kriteeriumide lahtimõtestamiseks

Mõju ulatus

MHM kohaselt on mõju ulatus:

- SUUR, kui sihtrühma (inimene, ettevõte, keskkond) senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab sihiteadlikku kohanemist.
- KESKMINE, kui sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi.
- VÄIKE, kui objekti kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Teisisõnu tuleb hinnata, kui oluliselt sihtgrupp oma käitumist muutma peab. Siinjuures ei pea veel mõtlema sellele, kui suur sihtgrupp on ega kui sageli nad teistmoodi käituma peavad.

Järgnevalt on toodud mõju hindamise kriteeriumide sisu selgitamiseks mõned näited. Samu näiteid käsitletakse läbivalt kõigi kriteeriumide puhul. Arvestada tuleb aga, et tegemist pole täismahus mõju hindamisega – mõju vaadatakse ühele sihtgrupile arvestades mõningaid mõjuvaldkondi, et eelkõige illustreerida mõisteid.

Näide 1: Ümbrikupalga maksamise vähendamiseks peavad tööandjad töötaja tööle asumisel edastama töötaja andmed e-maksuameti kaudu uude töötamise registrisse (infosüsteemi) juba enne töötaja tööle asumist. Samas lõppeb praegune haigekassas registreerimine, kuna haigekassa saab kasutada sama infosüsteemi. Hindame mõju ühele sihtgrupile – tööandjatele (mõju seni ümbrikupalka maksvatele tööandjatele tuleks hinnata eraldi). Uusi töötajaid tööle võtvate tööandjate käitumine muutub ja mõju ulatus on keskmine, kuna muudatustega tuleb kohaneda. Samas pole tegemist nii suure muudatusega, mis kohanemiskulusid kaasa tooks.

Näide 2. Suitsetajate arvu vähendamiseks märgistatakse tubakatooted täiendavate pilt- ja teksthoiatustega. Mõju peaks avalduma läbi noorte ja laste sihtgrupi, kelle osas varasemad uuringud on kinnitanud selliste meetmete ennetavat mõju. Sellele osale sihtgrupist, kes tänu meetmele ei hakka suitsetama, on mõju suur, kuna see mõjutab märkimisväärselt sihtgrupi käitumist, tema tervist ja eluiga. Eriti noorelt suitsetamisega alustanutel on suured terviseriskid ja noortel kujuneb nikotiinisõltuvus välja kergemini. Võib öelda, et mõju ulatus on suur.

Mõju avaldumise sagedus

MHMi kohaselt on tuleb mõju avaldumise **sageduse** määramisel arvestada mõju avaldumise **regulaarsust ja tihedust**. Mõju avaldumise sagedus on:

- SUUR, kui mõjutatud adressaat (inimene, ettevõte, keskkond) puutub muudatuste tagajärgedega kokku regulaarselt või reeglipäraselt ja tihti (nt iga päev).
- KESKMINE, kui kokkupuude on regulaarne või reeglipärane, aga mitte igapäevane.

- VÄIKE, kui kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv (näiteks ettevõtte pankrot, kohtuvaidlus).

Jätkame samade näidetega:

Näide 1: Mõju avaldumise sagedus tööandjatele on keskmine, kuna tegemist on regulaarse mõjuga (oletame, et keskmine tööjõu voolavus on vähemalt 5-7%), samas pole kokkupuude enamuse ettevõtete puhul ka igapäevane. Muidugi on ettevõtteid, kelle jaoks mõju on igapäevane (suurettevõtted) ja neid, kelle jaoks on mõju avaldumise sagedus harv, kuid siinkohal nii detaili ei pea minema.

Näide 2. Kuna eesmärk on, et teatud hulgast potentsiaalsetest suitsetajatest ei saagi tänu meetmele suitsetajaid, tuleb võrrelda suitsetaja ja mittesuitsetaja käitumist, mõju regulaarsust ja tihedust. Kuna suitsetamine on tihe ja regulaarne tegevus, võib öelda, et mõju sagedus on suur.

Sihtrühma suurus

MHMi kohaselt analüüsitakse **sihtrühma suhtelist suurust**, võrreldes seda kõigi samasse gruppi kuuluvate objektidega Eestis. Näiteks, kui mõjutatud on teatud osa elanikkonnast, ettevõtetest või territooriumist, siis hinnatakse selle suurust võrreldes vastavalt kogu Eesti elanikkonnaga, ettevõtete arvuga või territooriumiga. Sihtrühm on:

- SUUR, kui mõjutatud on üle poole Eesti elanikkonnast, ettevõtete arvust või territooriumist (nt perekonnaseaduse muudatused, mis puudutavad kõiki eestimaalasi).
- KESKMINE, kui mõjutatud objektide hulk võrreldes kogu grupi suurusega on 5–50%.
- VÄIKE, kui mõjutatud on alla 5% grupist.

Oluline on tähelepanu pöörata just üldkogumile, mis on alati kas kogu elanikkond või kõik ettevõtted vms. Näiteks, kui eelnõu puudutab üliõpilasi, tuleb hinnata üliõpilaste osakaalu elanikkonnast, mitte eelnõuga puudutatud üliõpilaste osakaalu kõigist üliõpilastest.

Jätkame samade näidetega:

Näide 1: Tööandjate sihtgrupp on suur, kuna uusi töötajaid võtavad aeg-ajalt tööle kindlasti üle poolte ettevõtetest ja teistest tööandjatest.

Näide 2. Eestis suitsetab 32% üle 15-aastastest elanikest. Kui see meede vähendaks suitsetajate arvu mõne protsendi võrra, oleks tulemus suurepärase. Eesti elanikest jääb seega nende arv, kelle käitumine tõepoolest muutub ja kelle puhul saame rääkida meetme mõjust, alla 5% elanikkonnast ehk siis sihtrühma suurus on väike. Ideaalsel juhul võiks minna täpsemaks ja tuua välja, kui palju on noorte hulgas suitsetajaid ning täpsemalt, kui suur osa neist võiks olla antud meetmega mõjutatavad.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

MHMi kohaselt tuleb hinnata kaasnevate mõjude toimet sihtrühmadele – kas tegemist on negatiivse (koormav, piirav jne) või positiivse (kergendav, vabastav jne) toimega mõjudega. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on:

- SUUR, kui mõjuvaldkonnas sihtrühmadele kaasnevad mõjud on selge negatiivse iseloomuga.
- KESKMINE, kui kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga.

- VÄIKE, kui negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad või on vähesed.

Jätkame samade näidetega:

Näide 1: Ühest küljest võiks arvata, et halduskoormus seoses uue informeerimiskohustusega kasvab. See on ebasoovitav mõju, kuna halduskoormus pole poliitikavahendi otseseks eesmärgiks. Samas lõppeb praegune haigekassas registreerimine, kuna haigekassa saab kasutada samas infosüsteemis sisalduvaid andmeid. Seega halduskoormus siiski ei tohiks kasvada. Kuna muidu ebasoovitavaid mõjusid pole suudetud kindlaks teha, siis on kokkuvõttes ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike.

Näide 2. Kindlasti toob eelnõu kaasa ebasoovitavaid mõjusid tootjatele ja selle läbi kaudselt hinnatõusu näol (uuringute põhjal kuni 1%) ka tarbijale. Teisalt võib see omakorda vähendada tubakatoodete müüki, mis kasvatab aga muude kaupade läbimüüki ja teisalt parandab inimeste pereelarve positsiooni. Viimane mõjuahel ilmneb ka läbi nende mittesuitsetajate, kellest ilma meetmeta oleks saanud suitsetajad. Seega meie poolt vaadeldavale sihtgrupile, kellele antud meede peaks mõju avaldama, on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk pigem väike.

MHMi lisa 2 punktis 1.5 tuleb kajastada mõju avaldamisega seotud asjaolusid. See võibki kajastada sarnasel moel nagu siin näidetes mõttekäike, millest lähtuvalt hinnangud on antud.

