

Ametlikuks kasutamiseks

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1

Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD)

17. mai 2001

Originaal inglise keeles

**SIGMA – OECD JA EUROOPA LIIDU KOOSTÖÖPROGRAMM,
RAHASTATUD EUROOPA LIIDU PHARE PROGRAMMI POOLT**

**POLIITIKA VAHENDITE TÕHUSTAMINE MÕJUDE HINDAMISE ABIL
SIGMA KOGUMIK NR. 31**

JT00107877

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

SIGMA PROGRAMM

SIGMA – Toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) – on loodud OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) ja Euroopa Liidu Phare programmi ühisel algatusel. Programm toetab avaliku halduse reformipüüdlusi 13 üleminekuriigis ja seda rahastab põhiliselt EL Phare programm.

OECD on valitsustevaheline organisatsioon, mis ühendab 30 arenenud turumajandusega demokraatlikku riiki. Koostöökeskus mitteliikmetega vahendab OECD nõu ja toetust väga erinevates majandusküsimustes Kesk- ja Ida-Euroopa ning endise Nõukogude Liidu üleminekuriikidele. Phare toetab rahaliselt Kesk- ja Ida-Euroopa partnerriike sellisel määral, et valmistada neid ette Euroopa Liidu liikmekohustuste täitmiseks.

Phare ja SIGMA toetavad samu riike: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Eesti, Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

SIGMA töötab alates asutamisest 1992. aastal OECD Avaliku juhtimise (PUMA) direktoraadi lülina. PUMA edastab poliitika kujundajatele informatsiooni ja ekspertanalüüsi avaliku juhtimise kohta ning vahendab avaliku sektori juhtidele kontakte ja omavahelist kogemustevahetamist. SIGMA pakub toetatavatele riikidele ligipääsu PUMAGA seotud avaliku halduse kogemustele, võrdlevale informatsioonile ja tehnilisele teabele.

SIGMA eesmärgid on:

- toetada abisaavate riikide püüdlusi hea riigivalitsemise poole halduse tõhustamise ning ametnike seas demokraatlike väärtuste, eetika ja õigusriigi idee kinnistamise abil;
- aidata täiustada oma keskvalitsuse suutlikkust, et see oleks võimeline võtma vastu väljakutse, mille esitavad internatsionaliseerumine ja Euroopasse integreerumise plaan;
- toetada Euroopa Liidu ja teiste doonorite algatusi abisaajate riikide avaliku halduse reformi valdkonnas ning aidata koordineerida abiandjate tegevust.

Oma töös seab SIGMA olulisele kohale valitsustevahelise koostöö edendamise. Selle eesmärgi raames antakse logistilist toetust Kesk- ja Ida-Euroopa riikide riigiametnike vaheliste ning nende riikide ja OECD liikmesriikide ametnike vaheliste kontaktide arendamiseks.

SIGMA töötab viies valdkonnas: avaliku halduse arendamise strateegiad; poliitika kujundamine, koordineerimine ja reguleerimine; eelarve kujundamine ja ressursside jaotamine; avaliku teenistuse juhtimine; ning halduskontroll, finantskontroll ja audiitorkontroll. Lisaks on SIGMA koosseisus informatsiooniüksus, mis avaldab kirjalikke ja *on-line* materjale avaliku juhtimise teemadel.

Tõlge ingliskeelsest tekstist, mis on SIGMA kogumiku nr. 31 “Improving Policy Instruments through Impact Assessment” ametlik versioon. © Copyright OECD, Pariis 2001. Kõik õigused reserveeritud.

Selle väljaande tõlkimine on saanud võimalikuks Kohaliku Omavalitsuse ja Avaliku Sektori Reformi Algatuse (Avatud Ühiskonna Instituudi allüksus) toel.

Riigikantslei avaldab tänu Kesk- ja Ida-Euroopa Avaliku Halduse Koolide ja Instituutide Võrgustikule (NISPACE) ja OECD SIGMA programmile, kelle toetus tegi käesoleva tõlkeprojekti võimalikuks.

Käesolevas väljaandes esitatud vaated ei esinda Euroopa Komisjoni, OECD liikmesriikide ega programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlikke seisukohti. Esitatud on autorite seisukohad.

Avaldatud koostöös OECDga.

© Eesti Vabariigi Riigikantslei, 2002.

Eestikeelse tõlke kvaliteedi ja selle originaaltekstile vastavuse eest vastutab Eesti Vabariigi Riigikantslei.

Tõlkinud: I osa Berit Aaviksoo, II osa Reesi Lepa.

Toimetaja Helje Kütt.

Trükitud Riigi Teataja Kirjastuses.

EESSÕNA

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on seni kohandanud ning kohandavad ka praegu oma õiguslikku raamistikku Lääne turumajanduse ja Euroopa Liidu õigusruumi, *acquis communautaire*'i nõuetele. Kuna iga riigi seadusandluse harmoneerimine Euroopa Liidu standarditega on üks olulisemaid võrdluse aluseid Euroopa Liiduga ühinemiseks, on enamik kandidaatriike seadusi loonud ning uusi õigusakte vastu võtnud tohutu ajalise surve all. Pooletli optimaalsed lahendused, ettenägematud kulud rakendamisel ning soovimatud kõrvamõjud on olnud vältimatud. Paljudel juhtudel on uue seadusandluse rakendamine osutunud võimatuks. See kogemus on äratanud kandidaatriikide ning ka teiste üleminekuriikide huvi õigusaktide mõjude hindamise vastu.

Euroopa Liidu liikmesriigid viisid mõjude hindamise õigusalaste programmide jaoks sisse umbes kaks aastakümnet tagasi. See toetus kogemusele, et seadusloomel võib olla arvestatav ning mõnikord ka ootamatu mõju mitte ainult eelarvele, vaid ka erinevatele valdkondadele majanduses ning ühiskonnas tervikuna. Käesolevaks ajaks on Euroopa Liidu liikmesriikide seas valdav seisukoht, et mõjude hindamine peab toimuma enne õigusaktides muudatuste tegemist.

Kuigi konkreetsete mõjude hindamise laiaulatuslikkus sõltub mitmetest teguritest, näiteks poliitika valdkonna olulisusest või vastava valitsuse pühendumusest, on peamine eesmärk siiski valitsuse otsuste tegemise mehhanismi kvaliteedi parandamine. Haldussuutlikkuse loomine või parandamine selleks, et mõjude analüüsi teostada, on võtmetähtsusega mõlema valdkonna jaoks – selleks, et valitsus oleks informeeritud otsuste vastuvõtmiseks vajaliku informatsiooniga erinevate poliitiliste valikute kohta, ning selleks, et tõsta seadusloome kvaliteeti. Isegi ainult peamisi mõjude hindamise põhimõtteid kohaldades, võib tihti vältida koheste paranduste tegemise vajadust või seaduste ümbertegemist.

Käesolev dokument käsitleb mõjude analüüsi laias mõttes, sisaldades poliitika analüüsi (mõjude hindamise kasutamist vahendite valikul), poliitika vahendite hindamist seadusloome faasis ning olemasolevate seaduste ja programmide hindamist. Erilist rõhku on pandud mõjude hindamisele seadusloome faasis.

Käesoleva dokument baseerub suurel määral märkimisväärsel töö, mida tegid OECD avaliku halduse teenistus (PUMA) ja paljud EL ja OECD liikmesriigid. Näiteks tugineb 1. peatükk muu hulgas Verwaltungshochschule Speyer'i poolt Saksamaa Föderaalse Siseministeriumi ja Baden-Württembergi Liidumaa Siseministeriumi jaoks loodud juhiste. Publikatsioon tugineb samuti eelnevale tööle, mille viis läbi SIGMA seadusloome ja mõjude analüüsi hindamise valdkonnas.

Sihtauditooriumiks on peamiselt Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ministeriumid, kuid käesolev väljaanne võib osutada kasulikuks ka teiste üleminekuriikide jaoks, kes tegelevad oma õigusliku raamistiku tõhustamisega.

Selle publikatsiooni valmimisele on kaasa aidanud mitmed autorid ning nad on siin esitatudtähestikulises järjekorras: Michal Ben-Gera, Brian Finn, Anke Freibert, Simon James ja Alan Mayhew.

Lisainformatsiooni saamiseks pöörduge, palun, SIGMA pead administraator Anke Freibert'i poole allpool toodud aadressil.

Kõik SIGMA väljaanded on kättesaadavad SIGMA koduleheküljel või allpool toodud aadressil.

Käesolev dokument on kirjastatud OECD peasekretäri vastutusel.

SIGMA-OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax: (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

LÜHIKOKKUVÕTE

Välise surve tõttu viia oma õigussüsteemid vastavusse *acquis communautaire*’iga samal ajal, kui tuleb tegeleda veel paljude teiste probleemidega, on Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide valitsustel oht rakendada mitteoptimaalseid seadusi ning muid regulatsioone.

See võib tähendada, et õigusnormid:

- ei ole rakendatavad, sest institutsionaalne suutlikkus ei ole ülesannete kõrgusel või ei piisa eelarvelisi vahendeid;
- panevad ühiskonnale ja majandusele ebavajalikke kulutusi, viies kokkuvõttes konkurentsi vähenemisele või kadumisele;
- ei ole kohtus kohaldatavad seadusloome kvaliteedi või õigussüsteemi suutlikkuse tõttu;
- annavad võimaluse väärarvitamiseks ja korrupsiooniks;
- tekitavad kalduvuse kindlate tegurite eelistamiseks;
- lihtsalt ei saavuta oma eesmärgi.

Kuidas vältida selliseid ohte? Paljudes Euroopa Liidu riikides on tõhustatud poliitilist suutlikkust, et riske vähendada. Üks abinõudest, mis tarvitusele võeti, oli mõjude hindamise sisseviimine ja selle institutsionaalsesse tausta kinnistamine, kus arendatakse poliitikaid ning luuakse seadusi ja määrusi. Käesoleval ajal tutvustatakse Euroopa Komisjonis uut süsteemi, mille eesmärgiks on lihtsustada õiguskeskkonda Euroopa Liidus.

Mõjude hindamine on loodud parandama seadusloojatele kättesaadava informatsiooni kvaliteeti. On selge, et poliitilisi otsuseid mõjutab palju rohkem tegureid kui “professionaalne” informatsioon. Siiski on oluline, et poliitikud mõistaksid täielikult võimalikke tagajärgi, näiteks kulusid, tulusid ja jaotusefekte, mis nende otsused kaasa toovad. Selles seisnebki mõjude hindamise panus.

Tavaliselt on otsused, mida “poliitikatsükli” tehakse, järgmised:

- probleemi lahendamiseks parima tee leidmine (õigete poliitika vahendite valik)
- vahendi vorm
- vahendi suutlikkuse hindamine

Poliitikatsükli igas etapis annab mõjude analüüs lisainformatsiooni paremate otsuste tegemiseks.

Kulutused majanduse ning eelarve jaoks, mis kaasnevad halbade seadustega, on tavaliselt palju suuremad kui väikse professionaalse ametkonna palkamine, kes viiks läbi korraliku väljatöötatavate õigusaktide hindamise. Käesolev dokument on juhiseks täidesaatvale personalile mõjude hindamise alal. Kuid ilma ministrite toetuseta ei saa tehnilised juhised olukorda positiivseid muutusi tuua.

Käesoleva dokumendi oluline sõnum on, et ministrid peaksid julgelt kasutama mõjude hindamist, lisades selle valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ning nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset informatsiooni oma ametkonnalt.

Käesolev dokument koosneb neljast peatükist, lisast ja bibliograafiast.

Esimene peatükk annab üldise ülevaate mõjude analüüsist erinevates poliitika vahendite arengu etappides. Peatükk pakub välja mõtestatuse, eesmärgid ning peamised teemad, mida tuleks käsitleda, et saada mitmekülgne ülevaade võimalikest poliitika vahendite mõjudest. Peatükk sisaldab OECD poolt pakutud “10 head tava” ning õiguse kvaliteedi kontrollnimekirja, mis sisaldub ka OECD

nõukogu poolt 1995.aastal vastuvõetud dokumendis “Soovitused valitsuse määruste kvaliteedi parandamiseks”.

Teine peatükk käsitleb spetsiifiliselt eelarveliste ja üldiste majanduslike mõjude hindamist, sest need on Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks selgelt esmase tähtsusega. Peale metodoloogia annab teine peatükk ka veidi informatsiooni kasutatud tehniliste meetmete kohta.

Kolmas peatükk käsitleb konsultatsioone kui mõjude hindamise tõhustamise vahendit. Peatüki eesmärgiks ei ole käsitleda põhjalikult konsultatsiooni mehhanisme, näiteks konsultatsioone kui vahendit suurendada läbipaistvust või pooldamist.

Lõpuks, neljas peatükk on pühendatud mõjude hindamise kasutamisele laienemisprotsessis. Kuna Euroopa Liidu laienemine on domineeriv teema Kesk- ja Ida-Euroopa maades, siis tundus mõttekas tuua eraldi välja, kuidas mõjude hindamine saaks arendada liitumisprotsessi ning kuidas saaks seda ära kasutada pärast liikmesriigiks saamist.

Lisa sisaldab mõjude hindamise juhiste näidet, mis pärineb dokumendist “Üldised tööeeskirjad Palatinaadi valitsuse jaoks. Saksamaa”. Bibliograafia sisaldab viiteid, kasulikke juhiseid ning mõningaid teemaga seotud internetiviiteid.

SISUKORD

SIGMA PROGRAMM

EESSÕNA

LÜHIKOKKUVÕTE

1. POLIITIKA VAHENDITE TÕHUSTAMINE MÕJUDE HINDAMISE ABIL

- 1.1. Sissejuhatus
- 1.2. Milleks mõjude hindamine
- 1.3. Mis on mõjude hindamine
- 1.4. Kuidas mõjusid hinnata
- 1.5. Kuidas tagada mõjude hindamine
- 1.6. Kuidas kasutada mõjude hindamist poliitikatsükliks
 - 1.6.1. Väljatöötatava vahendi mõjude hindamine
 - 1.6.2. Poliitika vahendi valimisele suunatud mõjude hindamine
 - 1.6.3. Mõjude hindamine olemasolevale õiguslikule vahendile hinnangu andmiseks
- 1.7. OECD head tavad

2. VALITSUSE POLIITIKATE EELARVELISTE JA MAJANDUSLIKE MÕJUDE HINDAMINE

- 2.1. Kulude tüübid
 - 2.1.1. Valitsuse otsesed kulud
 - 2.1.2. Järgimiskulud ettevõtlusele ja kodanikele
 - 2.1.3. Kaudsed mõjud majandusele tervikuna
- 2.2. Objekttiivne mõjude hindamine
- 2.3. Diskonteerimine (hetke puhasväärtuse arvestamine)
- 2.4. Kas kõike peab saama kvantifitseerida
 - 2.4.1. Kulude-tulude analüüs
 - 2.4.2. Kuluefektiivsuse analüüs
- 2.5. Kulude kvantifitseerimine
- 2.6. Teised olulised faktorid numbrilise arvutamise kõrval
- 2.7. Kokkuvõte

3. KONSULTEERIMINE MÕJUDE HINDAMISEL

- 3.1. Miks kasutada konsulteerimist
- 3.2. Millal kasutada konsulteerimist
- 3.3. Kuidas kasutada konsulteerimist
- 3.4. Millised konsulteerimise vormid on võimalikud
- 3.5. Kellega konsulteerida

4. MÕJUDE HINDAMISE SPETSIIFILINE KOHALDAMINE EUROOPA INTEGRATSIOONI- JA LAIENEMISLÄBIRÄÄKIMISTE PROTSESSILE

- 4.1. Sissejuhatus
- 4.2. Mõjude hindamise kohaldatavus Euroopa Liidu laienemisele
- 4.3. Kuidas mõjude hindamine saab kaasa aidata efektiivsele Euroopa Liidu laienemisprotsessile
 - 4.3.1. *Acquis Communautaire*'i kuluefektiivne vastuvõtmine ja rakendamine
 - 4.3.2. Institutsioonide loomine
 - 4.3.3. Ettevalmistused läbirääkimisteks ning positsioonide muutmine läbirääkimiste käigus
 - 4.3.4. Suhtlemine seoses Euroopa integratsiooniga
 - 4.3.5. Efektiivne liikmelisus
- 4.4. Mõjude hindamine: prioriteetide paikapanek

5. VIITED, KASULIKUD JUHISED, INTERNETILEHEKÜLJED NING OTSELINGID

- 1. Viited
- 2. Kasulikud väljaanded ja heade tavade juhised

6. SEADUSTE JA MÄÄRUSTE MÕJUDE HINDAMINE

Art XX: Seaduste ja määruste mõjude hindamine
Art XXX

7. LISA

- Juhised seaduste ja määruste mõjude hindamiseks
- 1. Tulevikku suunatud mõjude hindamine
 - 2. Mõjude hindamine eelnõude väljatöötamise käigus
 - 3. Tagasiulatuv mõjude hindamine
 - 4. Mõjude hindamise kohaldamine

1. POLIITIKA VAHENDITE TÕHUSTAMINE MÕJUDE HINDAMISE ABIL

1.1. Sissejuhatus

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on läbi teinud ning teevad jätkuvalt põhjanevaid muudatusi olemasolevates struktuurides, süsteemides ja õiguslikus raamistikus. Mis ka ei oleks nende muudatuste eesmärgiks, olgu see siis kohanemine turumajandusega, sotsiaalse kaitse ning tervishoiusüsteemide kaasajastamine või valmistumine ühinemiseks Euroopa Liiduga, peavad valitsused ning nende haldusaparaadid arendama edasi oma poliitikaalast suutlikkust ning üritama tagada, et seadused ja programmid vastaksid ühiskonna vajadustele ning et neid kujundataks ja viidaks ellu mõjusalt ja tõhusalt.

Oma poliitikaalase suutlikkuse arendamisel seisavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid silmitsi tõsiasjaga, et jätkuvalt on vajalik areng poliitikatsükli kõikides faasides nagu poliitika eesmärkide määratlemine; poliitika valikute arendamine; poliitika vahendi väljatöötamine, rakendamine ja hindamine. Mõjude hindamine on oluline abivahend poliitikaalase suutlikkuse ning seeläbi poliitilise otsusetegemise ja poliitika vahendite kvaliteedi parandamiseks.

Poliitikatsükkel on kolm faasi, kus mõjude hindamine on iseäranis kasulik:

- Poliitika arendamise faasis. 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 faasis. Kui vahend on valitud, kasutatakse mõjude hindamist vahendi väljatöötamisel, tagamaks, et vahend on korralikult kavandatud ning vastab seatud eesmärkidele tõhusalt ja kuluefektiivsel viisil.
- 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.

Käesolev peatükk keskendub mõjude hindamisele vahendi arendamise faasis, ehkki põgusalt käsitletakse ka poliitika valikute arendamist ning *ex post* hindamist.

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

- Regulaatiivsed vahendid: reeglid, keelud, litsentsid jne
- Finantsilised vahendid: subsiidiumid, maksud ja maksusoodustused, kasutajatasud, eelarvekulutuste teatud tüübid
- Informatsioonilised vahendid: reklaamikampaaniad, infobrošüürid või interneti kasutamine.

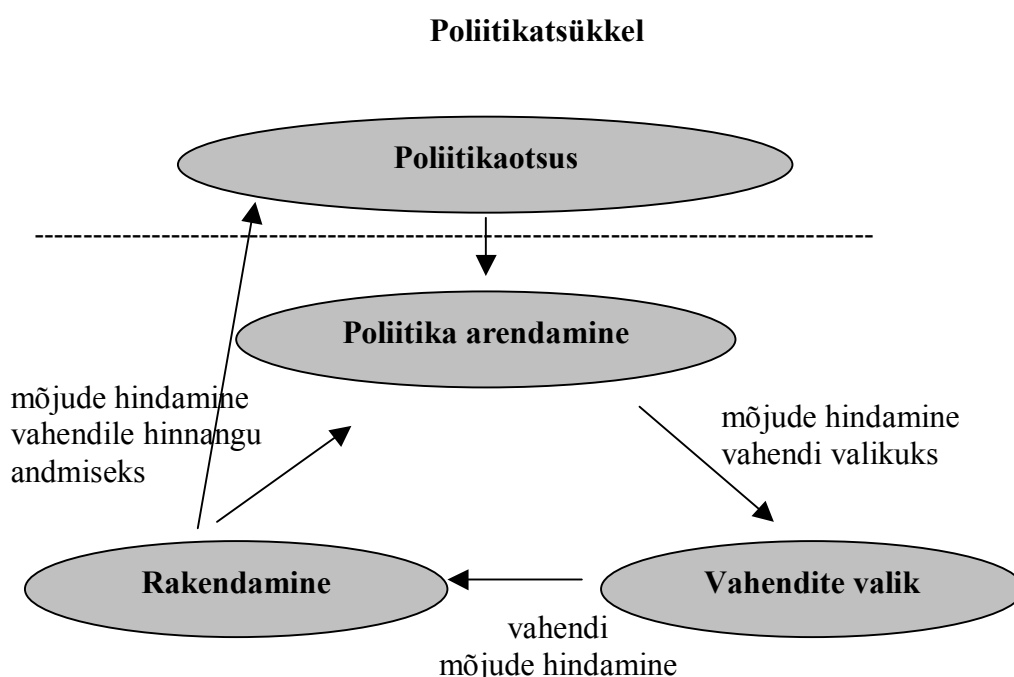
Kontinentaal-Euroopa haldusmudeli domineerimine Kesk- ja Ida-Euroopa riikides tähendab, et peaaegu kõik poliitika vahendid, sh informatsioonilised, vajavad rakendamiseks õiguslikku alust - seadust või määrust. Seetõttu keskendub käesolev dokument mõjude hindamisele õiguslike vahendite kontekstis.

Turu eneseregulatsioon, mida vahel peetakse ka mitteõiguslikuks vahendiks, ei saa Kesk- ja Ida-Euroopa riikides olla veel väga tavaline poliitika vahend. Lisaks võib õigustraditsiooni arvesse võttes

ka turu eneseregulatsioon igal juhul nõuda õiguslike vahendite rakendamist (nt on harilikult nõutav mingi regulatsioon, et teavitada tarbijaid toiduainete sisust ja päritolust ning pakkuda neile seega enam informeeritud valikut).

Tuleb siiski rõhutada, et ka nendel juhtudel, kui poliitika eesmärgi poole püüeldakse ilma spetsiifilise õigusliku vahendita, võib ja peaks poliitika vahendit hindama sarnasel viisil. Näiteks, ehkki käesolev dokument viitab vaid väga vähesel määral mõjude hindamisele seoses investeerimisprogrammidega, nagu tööstuspargid, kiirteed, tammid jms, võib ja peaks allpool kirjeldatud protseduure, meetodeid ja tehnikat kohaldama ka nimetatud programmidele.

Nagu eespool nimetatud, peaks mõjude hindamine järgima poliitikatsükli. Skemaatiline ülevaade poliitikatsüklist on esitatud allpool. Poliitika faase ühendavate noolte kõrval on näidatud mõjude hindamise tüübid, mida selle faasiga seoses peaks läbi viima.



1.2. Milleks mõjude hindamine

Mõjude hindamine on vahend informatsioonilise aluspõhja täiustamiseks poliitikatsükli igas faasis, mis omakorda võimaldab paremini informeeritud otsusetegemist poliitilisel tasandil.

Kuna mõjude hindamine annab informatsiooni uute poliitika vahendite võimalike või olemasolevate vahendite tegelike tagajärgede kohta, aitab ta kaasa riigi reformimisele ja kaasajastamisele. Lisaks on mõjude hindamine hinnaline abivahend juhtimiseks regulatsioonide abil ehk riigi õigusliku raamistiku korraldamiseks. Mõjude hindamise eesmärk on kahetine:

- tõhustada poliitika vahendeid ning
- vähendada õiguslike vahendite arvu, vältides ebavajalikke õigusakte.

Hea mõjude hindamine peaks aitama kaasa vähemate, selgemate ning avalikkusele vastuvõetavamate õigusaktide väljatöötamisele.

Mõjude hindamine on kasulik vaid juhul, kui sellel on vastuvõetavatele otsustele tegelik mõju. Mõjude hindamine on küll otsusetegemise abivahend, kuid mitte selle aseaine. Mõjude hindamine ei asenda poliitilisi otsuseid ega ministri või ministrite kabineti poliitilist vastutust. Mõjude hindamise tulemusi tuleks poliitiliste otsuste tegemisel tõsiselt kaaluda. Siiski on olemas muud olulised faktorid, mis poliitilisi otsuseid mõjutavad ning mis teatud juhtudel võivad valitsuse jaoks olla olulisemad kui analüüsi ja hindamise tulemused. Need faktorid on näiteks valijate ees võetud kohustused, koalitsioonilepingud, teatava osa valijate eelistamine, poliitikute subjektiivsed arvamused ning mitmesugused välised ja valitsusesisesed surveavaldused. Sellele vaatamata on avalike teenistujate kohustuseks viia läbi põhjalik hindamine ning esitada tulemused ministritele objektiivseimal võimalikul viisil, tunnistades, et lõpliku otsuse vastuvõtmine kuulub ministrite pädevusse.

1.3. Mis on mõjude hindamine

Mõjude hindamine on informatsioonil põhinev analüütiline lähenemine planeeritavate poliitika vahendite (seadused, määrused jne) võimalike kulude, tagajärgede ja kõrvalnähtude hindamiseks. Samuti saab teda kasutada poliitika vahendite reaalsete kulude ja tagajärgede hindamiseks pärast nende rakendamist. Mõlemal juhul kasutatakse tulemusi poliitikaotsuste ning poliitika vahendite nagu seadused, määrused, investeerimisprogrammid ja riiklikud investeeringud kvaliteedi parandamiseks. Põhimõtteliselt on hindamine vahend valitsuse ees seisvate valikute jaoks vajaliku info saamiseks. Siia kuuluvad valik poliitika vahendi osas, mingi spetsiifilise vahendi kujundamise valik, samuti küsimus, kas on vajalik muuta või lõpetada teatud vahendi kasutamine.

Mõjusid tuleb mingis ulatuses hinnataalati, kui kavandatud poliitikamuudatus toob tõenäoliselt kaasa märkimisväärseid muudatusi ja/või kulutusi nagu uued maksuseadused, tööseadusandlus, sotsiaalse kaitse seadused või subsiidiumide-alane regulatsioon. Kasulike tulemuste saamiseks on oluline, et mõjude hindamisel kaalutaks võimalikke arenguid tulevikus ning hinnataks mõjusid, lähtudes erinevatest eeldustest nagu näiteks majandusliku arengu ja Euroopa Liidu integratsiooni erinevad stsenaariumid vms.

Mõjude hindamine pakub:

- võrdlevat informatsiooni erinevate olemasolevate, teatud poliitika probleemi lahendamiseks või teatud poliitika eesmärgi saavutamiseks vajalike poliitika alternatiivide ennustatavate tagajärgede kohta;
- vahendi väljatöötamise ajal – informatsiooni küsimustes nagu järgitavus, rakendatavus ning spetsiifilised koormused ja/või eelised teatud ühiskonnagruppidele;
- olemasoleva vahendi puhul – informatsiooni selle kohta, millises ulatuses vastab vahend kavandatud eesmärkidele ning millisel määral on teda halduse poolt rakendatud ja avalikkuse poolt vastu võetud.

Nagu juba välja toodud, saab ja võimaluse korral peab mõjude hindamist rakendama poliitikatsükli jooksul mitmel korral, et parandada poliitika vahendite nagu seadused, määrused ja investeerimisprogrammid kvaliteeti pikaajalises plaanis. Sõltuvalt asendist poliitikatsükli hetkel, mil hindamist kas ennustava või hindava meetmena läbi viiakse, võib mingi kindla tehnika kasutamise olulisus hindamisel varieeruda.

1.4. Kuidas mõjusid hinnata

Mõjude hindamisele kuluv aeg ja ressursid peavad olema sõltuvuses poliitika vahendi olulisusest. Mida olulisem poliitika vahend on ning mida suurem on tema loodetav mõju, seda keerulisemaks peaks mõjude hindamine kujunema. Põhjalikku mõjude hindamist ei ole võimalik hõlpsalt ega kiiresti läbi viia. Tegelikult nõuab hindamine professionaalset ekspertiisi, aega ja ressursse. Vähem olulise poliitika vahendi mõjude hindamise võivad läbi viia ka avalikud teenistujad, isegi kui neil puudub põhjalik koolitus kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete hindamisvõtete alal.

Teatud piiratud mõjude hindamine tuleb ette võtta kõikide planeeritavate poliitikaotsuste puhul. Enamikul juhtudel ei pea mõjude hindamine olema väga laiaulatuslik ega nõudma keerukaid uuringuid või suurt hulka statistilisi andmeid. Viisid (üldjuhul) oluliste tulemustega tagasihoidlikuks mõjude hindamiseks on järgmised:

- ministeeriumidevahelised kohtumised potentsiaalsete tagajärgede arutamiseks;
- konsultatsioonid kõigi huvitatud osapooltega;
- hinnangu andmine olemasolevatele uuringutele;
- õigusliku vahendi katsetamine selle kohaldamisega mõnedele reaalsele juhtumitele;
- korrastatud ülevaade potentsiaalsetest tagajärgedest nagu tõenäolised kulufaktorid ning sellest, kus need kulud võivad ilmnedä ning millised soovimatud kõrvalnähud kaasnedä;
- piiratud tulude-kulude ja/või kulude tõhususe analüüs.

Põhjalik mõjude hindamine tuleks läbi viia oluliste uute poliitikate, poliitika vahendite ning õigusaktide puhul. Näiteks uue lennujaama ehitamine või maksu- või sotsiaalse kaitse süsteemi põhjalik reformimine tuleks ette võtta alles pärast põhjalikku mõjude hindamist. See hindamine peaks lisaks harilikule mõjude hindamisele sisaldama näiteks järgmist:

Lisaks konsultatsioonidele, mis peaksid alati toimuma, on väljatöötatava vahendi hindamise tüüpilised meetodid ja tehnikad:

- tulude-kulude analüüs;
- kulude tõhususe analüüs;
- tehniline nõu väljastpoolt haldust;
- simulatsioonid;
- vahendi katsetamine seda pilootkorras tegelikele juhtumitele kohaldades.

Nimetatud reformide pikaajalised mõjud on üldiselt väärt investeringut põhjalikku mõjude hindamisse.

Mõjude hindamine võrdsustatakse tihti kulude-tulude ning kuluefektiivsuse analüüsidega. Kindlasti moodustavad need analüüsid olulise kui mitte olulisima osa mõjude hindamisest. Nimetatud analüüsides läbiviimise detailid sisalduvad käesoleva väljaande 2. peatükis. Isegi kui täielikku tulude-kulude analüüsi ei ole andmete või haldussuutlikkuse puudumise tõttu võimalik läbi viia, on siiski vajalik püüda hinnata kõiki kulusid (eelarvelisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnakulusid), mis võivad tekkida, ning kindlaks määrata ja loetleda kõik tulud, mille saamisele võib loota. Väiksema ulatusega vahendite puhul on võimalik saavutada suhteliselt usaldusväärne kulude ja tulude hinnang ka ministeeriumidevaheliste kohtumiste ning välisekspertide ja gruppidega konsulteerimise kaudu.

1.5. Kuidas tagada mõjude hindamine

Väljatöötavate poliitika vahendite mõjude hindamine on kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides olnud kohustuslik juba üsna pikka aega. Vastav nõudmine sisaldub harilikult valitsuse üldistes tööeeskirjades. Need tööeeskirjad võivad välja pakkuda kontroll-loendi küsimuste ja/või juhistega mõjude hindamiseks. Nimetatud eeskirjadeson harilikult tingimuseks seatud, et ühtegi ettepanekut ministrite kabinetile otsuse vastuvõtmiseks ei esitata, ilma et sellega käiks kaasas dokument, mis näitab vajadust vastava otsuse järele ning sisaldab mõjude hindamise tulemusi. Asjaolu, et vastav nõue Euroopa Liidu liikmesriikides eksisteerib, ei tähenda, et seda alati professionaalselt ja põhjalikult järgitaks. Aastatega on mõjude hindamise väärtus õigusliku raamistiku täiustamise jaoks kogunud aina enam tunnustust ning poliitiliste otsuste tegijad ja parlamendid nõuavad omakorda üha kindlamalt mõjude hindamist kui aluspõhja informeeritud poliitikaotsuse tegemiseks.

1.6. Kuidas kasutada mõjude hindamist poliitikatsükli

Käesolevas osas kirjeldatakse üksikasjalikumalt, kuidas tuleks mõjusid hinnata igas poliitikatsükli faasis. Kuna peatüki raskuspunkt on teisel faasil – väljatöötatava vahendi mõjude hindamisel – käsitletakse seda esimesena ning üksikasjalikumalt. Paljut selle faasi kohta öeldut saab siiski kohaldada ka ülejäänud kahele faasile.

1.6.1. Väljatöötatava vahendi mõjude hindamine

Õigusliku vahendi väljatöötamisel kasutatakse mõjude hindamist eesmärgiga optimeerida vahendi tõhusust ja mõjusust, et tagada kavatsetavate eesmärkide saavutamine minimaalsete kulutuste ja vähima hulga negatiivsete tagajärgedega parimal võimalikul viisil. Hindamine viiakse läbi, kontrollides eelnõu (või tema osade) vastavust reale eelnevalt määratud kriteeriumidele nagu teostatavus, kulud, rakendatavus, selgus ja loodetav järgimine.

Selles faasis seisnevad mõjude hindamise loodetavad tulemused informatsioonis järgmiste tegurite kohta:

- eelarvelised, sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnaalased kulud ja tulud;
- võimalikud probleemid jõustamise, heakskiitmise ning järgimisega;
- kulude ja tulude jaotumine elanikonna ja selle osade vahel;
- võimalikud vead, vastuolud, vähene selgus ja lüngad eelnõus ning
- soovimatud kõrvalmõjud.

Niisuguse mõjude hindamise tulemused loovad aluspõhja selliste muudatuste tegemiseks, mis alandavad kulutusi, suurendavad kasu ning viivad miinimumini vahendi soovimatud ja ettenägematud tagajärjed.

Loodetud tulemuste saamiseks tuleks mõjude hindamine jagada kolmeks eraldiseisvaks etapiks:

- ettevalmistus;
- analüüs;
- analüüsitulemuste hindamine.

Ainult põhjalik ettevalmistus võimaldab hindamist juhtival valitsusasutusel läbi viia tõhusa analüüsi ning pakkuda analüüsitulemuste hindamisel soovitusi muudatusteks, mida on võimalik läbi viia. Selgema ülevaate andmiseks töödest, mis mõjude hindamise kolmes faasis teostada tuleb, on allpool toodud suunised:

Ettevalmistamine

Hindamise ettevalmistamist tuleb alustada hindamise spetsiifiliste eesmärkide ja oodatavate tulemuste kindlaksteegemisest. Loodetavad tulemused võivad seejuures seisneda informatsiooniliste kulude, elluviidavuse või jõustamisvõimaluste kohta. Seejärel tuleb loodetavad tulemused liigendada ja defineerida detailsete hindamiskriteeriumidena (vt allpool p 1.5.1 lõpus), mille suhtes hindamine läbi viiakse.

Pärast otsuse langetamist hindamise kriteeriumide ja ulatuse osas tuleb kindlaks määrata meetodid ja tehnilised võtted, mida hindamisel rakendatakse.

Lõpuks on valitud meetodite ja võtete rakendamiseks vastavale vahendile vajalik edasine ettevalmistus. Hindamiseks väljatöötatavat vahendit erinevates võimalikes tingimustes, tuleb üldjoontes kirjeldada kõiki erinevaid tõenäoliseid tulevikuarenguid (stsenariume) vastavas poliitikavaldkonnas.

Tulude-kulude ning kulude tõhususe analüüsi tarvis tuleb koguda asjassepuutuvat statistikat valitseva situatsiooni kohta vastavas poliitikaharus. Simulatsiooniks tuleb välja töötada teoreetilised kaasused, juhtumid ja stsenaariumid, mille abil näiteks seaduseelnõu saab katsetada. Katsetamiseks reaalsete juhtumitega tuleb välja valida need juhtumid või regioon, millele eelnõu pilootkorras, paralleelselt olemasoleva seadusandlusega, kohaldama hakatakse.

Erinevate meetodite ja tehnikatega kaasnevad kulud varieeruvad märkimisväärselt. Vahendi katsetamine seda pilootkorras reaalsele juhtumitele kohaldades nõuab aega ning arvestataval hulgal ressursse. Kaasuste, juhtumite ja stsenaariumide ettevalmistamine laiaulatuslikuks simulatsiooniks võib olla kulukas, eriti kui ettevalmistamisse tuleb kaasata eksperte väljastpoolt haldust. Vahendi katsetamisele minevaid kulutusi ning jõupingutust tuleb kaaluda vahendi olulisuse ning tõenäolise eduga.

Analüüs

Erinevaid meetodeid ja tehnikaid tuleb rakendada alles pärast põhjalikku ettevalmistust, kuna alles siis saavad need anda parimaid võimalikke tulemusi. Kui on otsustatud läbi viia sügavuti mõjude hindamine, on tavaliselt vaja vahendi analüüsimisele kaasata välist ekspertiisi.

Üksikasjaline informatsioon selle kohta, kuidas viia läbi tulude-kulude ja kulude tõhususe analüüsi ning konsultatsioone kui analüüsi võimalikke meetodeid, on esitatud 2. ja 3. peatükis. Pilootkatsetused ja simulatsioonid peaksid, kuivõrd see üldse on võimalik, alati hõlmama ka neid, kes on vahendist tulevikus enim mõjutatud. Mõjutatute ring koosneb avalikest teenistujatest, kes peavad vahendit haldama või juhtima, samuti kodanikest ja ettevõtetest, kes saavad vahendist kasu või kellele see asetab mingid piirangud. Need inimesed on harilikult tundlikud eelnõuga kaasnevate võimalike probleemide suhtes, eriti, mis puudutab eelnõu rakendatavust (nt selge ettekujutuse omamist ülesannetest ning vastutusest ja jõustamisega seonduvatest küsimustest) ning sellega kaasnevaid kulutusi (nt vajalikke lisainvesteeringuid ning spetsiifilist administratiivset koormust ettevõtetele). Informatsioon, mida sellised isikud võivad anda, on seega hindamise kvaliteedi seisukohalt hindamatu.

Analüüsitulemuste hindamine

Analüüsitulemusi peab süstemaatiliselt talletama ning hindama. Selle faasi väljunditeks on hindamist kajastav aruanne ning soovitused. Väljatöötamisel oleva vahendi mõjude hindamise alusel valminud soovitus võib olla järgmine:

- säilitada vahendi eelnõu esitatud kujul;
- teha eelnõusse enne selle ministrile esitamist spetsiifilised muudatused või parandused;
- tühistada eelnõu või taotleda täielikult erinevat lähenemist.

Kui eelnõusse on tehtud kõik võimalikud muudatused või parandused, võib selle esitada juhtivministeeriumi ministrile heakskiitmiseks. Koos vahendi eelnõuga tuleb esitada ka mõjude hindamist kajastav aruanne koos soovitudestega. Kui mingitest üksikutest soovitudest on loobutud, tuleb see soovitus ära näidata ning esitada vastavad põhjendused.

Pärast ministri heakskiitu, kes võib algatada lisamuudatusi, võib aruande ja muudatused esitada valitsuskabinetile otsustamiseks.

Hindamiskriteeriumid

Nagu juba eespool viidatud, on lisaks kulutustele mitmeid teisi olulisi asjaolusid, mida mõjusid hinnates tuleb arvesse võtta.

Allpool on koos lühikeste selgitustega loetletud küsimused, mis peaksid alati sisalduma nende kriteeriumide loetelus, mille põhjal väljatöötavat vahendit hindama hakatakse. Vastav nimekiri sisaldab ka spetsiifiliste kulutuste aspekti (põhjalikuma ülevaate saamiseks vt 2. peatükki).

Kuna nimetatud kriteeriumid on olulise tähtsusega õigusliku vahendi eelnõu hindamisel, on need loetletud käesolevas alajaotuses. Samas võivad nad olla kasulikud ka muude mõjude hindamise vormide puhul, samuti investeerimisprogrammide ja muude valitsuse otsuste hindamisel.

Sõltuvalt kasutada olevast ajast ning ressurssidest tuleb eelnõu hinnata järgmiste kriteeriumide põhjal rohkem või vähem põhjalikult.

Eesmärgi saavutamine

See kriteerium on loetellu võetud, hindamaks, kas väljatöötatav vahend vastab seatud eesmärgile suurimal võimalikul määral. Analüüsimiseks on vajalik uurida järgmisi küsimusi:

- Kas võib esineda vastutõtavaid kõrvalmõjusid?
- Kas on võimalik/hõlbus järgimist vältida?
- Kas on võimalik vahendi väärtarvitamine?
- Kas lühiajalisi kulutusi õigustab kasu pikas perspektiivis (nt preventiivsed tervishoiumeetmed või keskkonnavalasid sätteid)?
- Kas tulude ja kulude jaotus on õigustatud ning kooskõlas antud eesmärgiga?
- Kas esineb märkimisväärset ebakõla elanikkonna selle osa, kes maksab hinna, ning tulusaajate osa vahel?

Näide:

Liiklusõnnetuste vähendamine

Hinnatava vahendiga plaanitakse kehtestada kiirusepiirangud ja suurendada trahve liikluses toime pandud rikkumiste eest. Analüüsid seda sätet "eesmärgile vastavuse" kriteeriumi põhjal, tuleb kaaluda järgmisi küsimusi:

- Kas õnnetused on tõepoolest põhjustatud liigsest kiirustamisest?

- Kas tõenäosus, et liiklusõnnetuste arv kiirusepiirangute kehtestamise ning kõrgemate trahvidega rikkumise eest väheneb, on suur?
- Kas kiirusepiirangud viivad liiklusummikute ja suurema saastatuseni?
- Kas juhtidel on kerge vältida kiirusepiirangute järgimist?
- Kas liiklusõnnetuste vähenemine õigustab investeringuid lisatööjõudu, mida politsei kiirusepiirangute jõustamiseks vajab?
- Milline ühiskonnagrupp trahve maksma hakkab – kas ainult need, kellel puuduvad hoiatavad vahendid (nt radaripüüdjad)?
- Kas maksumaksjad, kes annavad oma panuse politseijõududesse tehtavatesse investeringutesse, saavad samal ajal kasu maanteede kõrge turvalisusest?

Kasutatavus

Seda kriteeriumi kasutatakse hindamaks, kas väljatöötavat vahendit on olemasolevas haldusstruktuuris võimalik tulemuslikult kohaldada. Analüüsi tarvis on muu hulgas vaja uurida järgmisi küsimusi:

- Kas vahend on piisavalt paindlik, et kohanduda kõikidele võimalikele juhtumitele, pakkudes samas piisavalt juhatust, et diskretsioonilised sätted ei saaks viia meelevaldsete otsusteni?
- Kas administratiivsed nõuded mahuvad vajalikkuse piiridesse? Kas on tõenäoline, et vahendi haldamise kulud kaaluvad üles saadava kasu (nt haldusteenustelt võetavad tasud)?
- Kas vahendi täideviimise pädevus, sh koordineerimise osad on selgelt määratletud?
- Kas üleminek vanalt regulatsioonilt uuele vahendile on selgelt määratletud ning teostatav?

Näide:

Eesmärk: kiirendada halduse otsuseid ehituslubade väljastamisel:

Hinnatava vahendiga plaanitakse jagada vastutus ehituslubade väljastamise eest haldusorganite erinevate tasandite vahel sõltuvalt ehitusprojekti olulisusest. Lisaks näeb vahend ette nn positiivse “vaikiva” protseduuri (mis tähendab, et kui haldus pole ettenähtud ajalimiidi jooksul taotlusele vastanud, loetakse taotlus ehitusloa saamiseks rahuldatuks) sisseviimise väiksemamahulistesse ehitusprojektidesse.

Analüüsides neid sätteid “kasutatavuse” kriteeriumi alusel, tuleb kaaluda järgmisi küsimusi:

- Kas väikeste ja suurte ehitusprojektide definitsioonid on piisavalt selged, et haldus ja kodanikud saaksid hõlpsalt kindlaks teha, milline haldustasand on ülesande eest vastutav?
- Kas diskretsioonilised sätted erinevate haldustasandite vastutuse piiramise osas on selged või võivad need viia meelevaldsete otsustusteni?
- Kas erandid spetsiifiliste juhtude, nagu ohtlikud väikeehitised, tarvis on selgelt määratletud?
- Kas protseduurid on piisavalt lihtsad, et ka tegelikkuses otsusetegemist kiirendada?
- Kas erandeid on nii palju, et tegelikkuses muutub “vaikiv” protseduur ise erandiks, mistõttu uus regulatsioon ei ole kasutatav?

Selgus

See kriteerium on võetud loetellu, et hinnata veel üht täideviidavuse aspekti, s.o erasektori võimalikke raskusi vahendist õigesti arusaamisel ning selle kohasel viisil järgimisel. Analüüsiks on vajalik uurida järgmisi küsimusi:

- Kas sätte sõnastus on adressaatidele selge ja arusaadav?
- Kas vahendis leidub vastuolusid?
- Kas kõik definitsioonid on üheselt mõistetavad?
- Kas adressaatidele pandavad ülesanded on selgelt loetletud jne?

Näide:

Eesmärk: kiirendada halduse otsuseid ehituslubade väljastamisel:

Uus seadus on suunatud inseneridele ja arhitektidele, väiksemate ehitusprojektide puhul ka kõigile kodanikele. Analüüsides sätet "selguse" kriteeriumi põhjal, tuleb kaaluda järgmisi küsimusi:

- Kas sätte sõnastust on parimal võimalikul viisil sihtgrupile kohandatud?
- Kas ristviited seaduse sees ja teistele seadustele on viidud vajaliku miinimumini?
- Kas kõik ehituslubade väljastamisega seonduvad sätted on samas õigusaktis?
- Kas kodanikule on selge, milliseid dokumente ta ehitusloa saamiseks esitama peab jne?

Täideviimiskulud

See kriteerium on võetud loetellu, et hinnata vahendi täideviimisega otseselt seotud kulusid ja võimalikke säästusid. Analüüsi jaoks on esimese sammuna vajalik uurida, kellele (haldusele, tööstusele ja sotsiaalsetele gruppidele) nende kulutuste kandmine langeb, ning seejärel vastavate gruppide kaupa uurida järgmisi küsimusi:

- Kas kaasnevad kulud on proportsionaalsed vahendi kavatsetavate eesmärkidega?
- Kas on võimalikke säästusid, mis täielikult või osaliselt tasakaalustaksid väljapakutud vahendiga kaasnevad kulutused?
- Kas administratiivse töö, sh töö, mida vahend nõuab adressaadilt (ntstatistika, taotlusvormide, vajalike dokumentide, kontrolli jms seonduv), hulk on proportsionaalne loodetava kasuga?
- Kas ettenähtud institutsionaalne ülesehitus ning protseduurid on tõhusad või saab kulutusi vähendada teistsuguse korralduse kaudu?

Näide:

Eesmärk: Luua uusi töökohti töötusega võitlemiseks

Hinnatava vahendiga plaanitakse pakkuda toetusi väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele tingimusel, et nad värbavad pikaajaliselt töötuid koolilõpetanuid.

Analüüsides seda vahendit "täitmiskulude" kriteeriumi põhjal, tuleb kaaluda järgmisi küsimusi:

- Kas taotlemise protseduur on piisavalt lihtne, et väikseid ja keskmise suurusega ettevõtteid mitte heidutada?
- Kas vajaliku paberitöö hulk on mõistlikus suhtes loodetava toetuse suurusega?

- Kui palju aega kuluks väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel kõigi vajalike dokumentide kogumiseks?
- Kas kõik dokumendid on tõepoolest vajalikud?
- Kui nõutakse aruandeid, kas nende kirjutamine on lihtne?
- Kas keegi ka tegelikult aruandeid loeb?
- Kas aruandekohustus ja muud administratiivsed koormused on ettevõtetele peale pandud ilma kontrollisüsteemi või tagajärgi, mis kaasnevad ülesannete täitmata jätmisega, ette nägemata?

Vastastikune sõltuvus

See kriteerium on võetud loetellu hindamaks, kas uus vahend toob kaasa vastastikusest sõltuvusest põhjustatud vastuolusid muu seadusandlusega, mis võib viia soovimatute kõrvalmõjudeni. Kõne alla võib tulla näiteks see, et adressaadid, kellele uus vahend ei ole suunatud, saavad sellest kasu või kannatavad kahju. Analüüsi tarvis on vajalik uurida järgmisi küsimusi:

- Kas olemasolev seadusandlus katab samu või täiendavaid sihtgruppe?
- Kas on võimalik osaline kattumine olemasoleva seadusandlusega, mis võib uue vahendi elluviimist takistada?
- Kas olemasoleva seadusandluse sätted võivad takistada või olla vastuolus uue vahendi kavatsetavate eesmärkidega?

Näide:

Eesmärk: Hõlbustada väikeste ning pereettevõtete loomist

Kavatsetav seadus näeb ette väikestele ja pereettevõtetele perekonnaliikmete töölevõtmise lubamise ilma kohustuseta deklareerida nende võimalikke palkasid ning maksmata muudel tingimustel tasumisele kuuluvat tulumaksu ning sotsiaalkindlustusmaksuid.

Analüüsides seda sätet “vastastikuse sõltuvuse” kriteeriumi põhjal, tuleb kaaluda järgmisi küsimusi:

- Kas perekonnaliikmete maksuvabastus võib viia ettevõtte omaniku veelgi kõrgema ning võimalik, et ka õigustamatu maksustamiseni?
- Kas perekonnaliikmete töötushüvitiste kaotamine, mis on tingitud kindlustusmaksete mittetasumisest, on õigustatud?
- Kas see säte võib viia suurenenud kulutusteni avalikule tervishoiule või sotsiaalabile?
- Kas peaksid olema sätted ning kui jah, siis millised, vältimaks nende inimeste arvu suurenemist, kes sõltuvad sotsiaalabist vastavasse kindlustussüsteemi mittepanustamise tõttu?

1.6.2. Poliitika vahendi valimisele suunatud mõjude hindamine

Mõjude hindamist poliitika vahendi valikul kasutatakse selleks, et uurida õigusliku sekkumise vajalikkust, identifitseerida alternatiivsed poliitika valikud ja nende arvatavat mõju, võrrelda valikuid nende mõju ja teostatavuse seisukohalt ning määrata kindlaks parim võimalik poliitika valik (üks poliitika valik võib hõlmata mitmeid poliitika vahendeid).

Mõjude hindamise loodetav tulemus on aruanne, mis:

- kirjeldab ja hindab erinevate poliitika valikute ennustatavaid tagajärgi;
- määrab kindlaks iga valiku tõenäolise ebaedu ja eelised ning õigustab, miks mingi poliitika on kõige tõenäolisemalt parim valik kavandatud eesmärkideni jõudmiseks.

Lisaks kirjeldab aruanne üldjoontes kavandatavat ning ettevalmistamisel olevat õiguslikku vahendit.

Seda tüüpi mõjude hindamise kolm etappi on:

Ettevalmistamine

Pärast seda, kui on vastu võetud poliitiline otsus läbi viia mõjude hindamine eesmärgiga uurida võimalikku valitsusepoolset sekkumist mingis kindlas poliitika valdkonnas, on juhtiva ministeeriumi avalike teenistujate ülesandeks ette valmistada hindamise aluspõhi.

Just avalikud teenistujad on need, kes vastutavad probleemi küllaldase uurimise ning üldise poliitika eesmärgi praktiliselt teostatavateks ülesanneteks jagamise eest. Arendada tuleb erinevaid poliitika valikuid ja kindlaks määrata kriteeriumid (nagu näiteks kulude neutraalsus ja eelised mingile kindlale sihtgrupile), millele poliitika valik peab vastama.

Põhimõttelise küsimusena tuleb alati tõsiselt kaaluda ja uurida nn nullvarianti. Nullvariant tähendab, et valitsuse sekkumine ei ole vajalik. Põhjus nullvariandi kasuks otsustamiseks võib olla kas see, et valitsuse sekkumine probleemi ei lahendaks või et lahendust on võimalik saavutada ka juba olemasolevate vahendite õige rakendamise teel.

Enam-vähem usaldusväärsete andmete saamiseks on soovitatav kaaluda võimalikke tulevikuaenguid vastavas poliitikaharus ning hinnata poliitika valikuid neid tulevasi arenguid arvesse võttes ehk neid erinevatele stsenaariumidele kohaldades.

Poliitika valikuid ette valmistades peaks kõigepealt toimuma konsultatsioon(id). Konsultatsioonid tuleks läbi viia kõikide asjassepuutuvate ministeeriumidega ning, kui see on antud asjaoludel kohane, ka kohalike võimude, vastavate valitsusväliste organisatsioonide, muude huvitatud osapoolte ning sõltumatute ekspertidega. Konsultatsioonide ring teenib eesmärki koguda nii palju informatsiooni kui võimalik valdkonnas, kuhu valitsus tahab sekkuda, ning võimaldada avalikel teenistujatel välja arendada mõistlikke poliitika valikuid.

Erinevate poliitika valikute võimalike mõjude analüüs

Hindamisprotsessi järgmises staadiumis tuleb erinevaid poliitika valikuid analüüsida ning neid sisu, sisemise loogika ning täielikkuse seisukohalt võrrelda. Lisaks tuleb poliitika valikute võimalikke mõjusid analüüsida nii kvantitatiivsete kui kvalitatiivsete kriteeriumide valguses. Taas on poliitika vahendi väljaarendamise eest vastutavad avalikud teenistujad need, kes vastutavad ka nimetatud analüüsi kvaliteedi eest. Et saada parimaid võimalikke tulemusi, on vajalik poliitika valikuid kõikide asjassepuutuvate ministeeriumide, haldusorganite ja kohalike võimudega arutada, kuna just nemad võivad olla need, kes peavad kaalumisel olevat poliitika valikut tulevikus rakendama. Kui projekt on eriliselt tähtis, on soovitatav konsulteerida adressaatidega (nt valitsusvälised organisatsioonid) ning sõltumatute ekspertidega. Oluline on tagada kutsutud ekspertide erinev professionaalne taust ning vältida võimaluse piires erapoolikut informatsiooni. Diskussioon või konsultatsioon võib toimuda kirjalikult, aga ka avaliku arutelu või väiksema arutlusringi vormis.

Poliitika valikute hindamine

Viimase sammuna hinnatakse, dokumenteeritakse ning antakse võrdlev hinnang halduse siseste ja väliste konsultatsioonide ning juhtivministeeriumi avalike teenistujate poolt läbiviidud analüüsi tulemustele. Selle võrdleva hindamise väljundiks on soovitus poliitilise otsuse tegijatele, milles määratakse kindlaks poliitika valik, mis näib kõige paremini vastavat püstitatud nõudmistele.

Lõplik otsus selle kohta, milline alternatiiv valida, tuleb langetada poliitilisel tasandil. Täiesti võimalikud on poliitilised kaalutlused, mille tulemusel valitakse soovitud asemel mõni muu alternatiiv.

1.6.3. Mõjude hindamine olemasolevale õiguslikule vahendile hinnangu andmiseks

Olemasolevate seaduste või juba ellu viidud investeeringute hindamine viiakse läbi, et uurida, kas:

- kavandatud eesmärgid saavutati tõhusal viisil;
- esinesid soovimatud kõrvalmõjud ning millisel määral;
- vahend on osutunud hõlpsasti rakendatavaks;
- on saavutatud järgimise kõrge tase;
- tulud ja kulud jaotati õiglaselt.

Hindamise loodetav tulemus on informatsioon muudatuste või isegi õigusliku vahendi tühistamise võimaliku vajaduse kohta. Mis puudutab investeeringuid, siis võib loodetav tulemus seisneda informatsioonis selle kohta, kas tulevased sama tüüpi investeeringud on kasulikud või mitte või kas on vaja teha täiendavaid investeeringuid, et optimeerida esimeselt investeeringult saadavat tulu.

Hindamise kolm etappi on:

Ettevalmistamine

Hindamise ettevalmistamise käigus tuleb otsustada, kas hindama hakatakse kogu vahendit või ainult osa vastavast vahendist juhul, kui hindamise ulatus pole vahendi algse jõustamise hetkel valitsuse või parlamendi poolt eelnevalt ära otsustatud. Lisaks tuleb kindlaks määrata hindamiskriteeriumid. Hindamiskriteeriumid peaksid sisaldama järgmist: määra, milleni eesmärgid saavutati; kulude arengut; tasuvusega seotud mõjusid; täideviidavust ning positiivseid või negatiivseid kõrvalmõjusid.

Hindamine viiakse läbi, võrreldes oodatud ja kavatsetud mõjusid reaalse mõjudega. Selleks tuleb vahendi oodatud mõju hindamise ettevalmistamise käigus selgitada ja dokumenteerida. Kui on läbi viidud väljatöötatava vahendi hindamine või poliitika analüüs, võib vahendi oodatud mõju tuletada vastavast dokumentatsioonist.

Tegelike andmete analüüsimine vahendi kavatsetud mõju põhjal

Analüüs algab andmete kogumisega vahendi tegeliku mõju kohta. Seda informatsiooni tuleb seejärel võrrelda mõjuga, mida nähti ette vahendi algsel väljatöötamisel. Tegelikke andmeid tuleb, kui see on põhimõtteliselt võimalik, võrrelda ka andmetega, mis koguti enne uue vahendi jõustamist. Viimane on vajalik informatsiooni saamiseks selle kohta, milliseid muudatusi vahend, kui üldse, tegelikult kaasa tõi.

Vajalike andmete saamiseks saab võimaluse korral kasutada statistikat. Lisaks võib andmeid paluda aruandeid täidesaatvate valitsusasutuste käest. Eriti siis, kui statistilised andmed ei ole hõlpsasti kättesaadavad, tuleks konsulteerida ka adressaatidega.

Vahendile hinnangu andmine

Kogutud informatsiooni hinnatakse võrdleval meetodil. Hindamiskriteeriumid ning vahendile antud lõplik hinnang tuleb dokumenteerida. Hindamisel põhinevad soovitud peavad olema põhjendatud, et anda poliitilisele tasandile vajalikku informatsiooni hästi informeeritud otsuse tegemiseks kõnesolevasse vahendisse – s.o selle muutmisel, kaotamisse või endisena säilitamisse - puutuva tulevase tegevuse osas.

1.7. OECD head tavad

1997. aastal avaldas OECD raporti “*Regulatiivsete mõjude analüüs: OECD riikide head tavad*” (i.k. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*). Nimetatud väljaande peatähelepanu on spetsiifiliselt regulatsioonidel ning ta identifitseerib 10 head tava, mida nende kogumis võib vaadelda kui hea regulatiivsete mõjude analüüsi (RMA) eeltingimusi. Need head tavad on üksteisest vastastikku sõltuvad.

Nimetatud tavad tunnistavad muu hulgas seda, et RMA peab selleks, et olla efektiivne, olema osa laiemast süsteemist. RMA tuleb integreerida poliitika arendamise üldisesse süsteemi ega tohi olla vaid lisand poliitika kujundamise viimastes staadiumides. Tuginedes oma liikmesriikide kogemustele, soovib OECD, et valitsused käsitleksid RMA korraldamisel järgmisi küsimusi:

- **Poliitilise kohustuse (kasutada RMA-d) suurendamine.** See on peamine vahend tagamaks RMA rakendamise kohustuse kehtima jäämise ka muude poliitiliste survetega konflikti sattumise korral. Ministeeriumi vastutus täideviimise eest on selle nõudmise peamine element.
- **Vastutus tuleb jagada selgelt ja hoolikalt.** Nõue puudutab valitsust, parlamenti ning haldusaparaati. Valitsusaparaadis peavad RMA korraldamise eest vastutama regulatsioonidega tegelevad inimesed, ent *vaja on ka järelevalvet teostavat organit, tagamaks järjepidevuse, kvaliteedikontrolli ning koolituse.*
- **Koolitus on esmatähtis,** et tagada regulatsioonidega tegelejate vajalikud tehnilised oskused ning *arusaam RMA tähtsusest ning väärtusest.*
- **Analüüsimeetodid** peavad nõudma laia lähenemist ning tulude-kulude printsiipi tuleb kohandada kõikide regulatsioonide tarvis. Siiski tuleb tunnistada tegelikkuses esinevat andmete piiratust ning vajadust integreerida analüüsi nii kvantitatiivset kui kvalitatiivset. Järjepidevuse tagamiseks tuleks välja anda analüüsile esitatavaid nõudeid puudutavad kohustuslikud juhised.
- Arendada tuleb **andmete kogumise strateegiaid.** Kvaliteetse hinnangu saamiseks on vaja kvaliteetseid andmeid. Tuleb arendada ning levitada strateegiaid, mis võimaldavad heade andmete saamist madalate kuludega.
- **RMA-alane jõupingutus peab olema suunatud** regulatsioonidele, millel on olulised mõjud, ning situatsioonidele, kus hindamise tulemustel võib väljundi seisukohalt olla oluline tähendus. See tähendab “täielikku” RMA-d suuremate regulatsioonide puhul, mõõdukat (ent samal analüütilisel baasil põhinevat) pingutust “keskmiste” ning hindamisest vabastamist tehniliste või ebaoluliste regulatsioonide korral.
- **Hindamise integreerimine poliitika kujundamise protsessi.** RMA-ga tuleb alustada pigem varem kui hiljem, et see saaks tõepoolest mõjutada poliitika valikute tegemist, vastandatuna juba tehtud otsuste vabanduseks olemisele.

- **Tehke tulemused teatavaks.** Kõigile, kes on suutelised mõjutama poliitika valikuid, olgu sees- või väljaspool bürokraatiat, peavad RMA tulemused olema kättesaadavad, et nad saaksid täita oma rolli järgmistes poliitika kujundamise protsessides. Läbipaistvus on ka süsteemi aususe võtmeks.
- **Rakendage RMA-d nii olemasolevatele kui uutele regulatsioonidele.** RMA-d peaks kasutama ka olemasolevate regulatsioonide ülevaatamisel ning parandamisel, kuna nii arendatakse selliste revideerimiste süsteemsust ning tõenäosust, et need viivad paremate tulemusteni.

Reguleerimise kvaliteedi parandamine

1995. aastal andis OECD Nõukogu välja soovitus valitsusepoolse reguleerimise kvaliteedi parandamiseks (i.k *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*). Soovitus sisaldab reguleerimise kvaliteedi nn kontroll-loendi, mis formuleerib põhilised nõudmised heatasemeliste regulatsioonide väljatöötamiseks.

Soovitus on 10 küsimust, mille poliitikud peavad iga vastuvõetava (ning olemasoleva) regulatsiooni kohta esitama. Need on:

- Kas probleem on õigesti defineeritud?
- Kas valitsuse sekkumine on õigustatud?
- Kas reguleerimine on valitsuse sekkumise parim viis?
- Kas regulatsioonil on õiguslik alus?
- Missugune on sekkumise korral sobiv valitsustasand?
- Kas reguleerimise tagajärjel saadud tulu õigustab kulutusi?
- Kas mõjude jaotumine ühiskonnas on läbipaistev?
- Kas regulatsioon on tema kasutajaile selge, järjekindel, arusaadav ja kättesaadav?
- Kas kõigil huvitatud osapooltel on olnud võimalus esitada oma seisukohad?
- Kuidas saavutatakse õigusakti järgimine?

2. VALITSUSE POLIITIKATE EELARVELISTE JA MAJANDUSLIKE MÕJUDE HINDAMINE

Ettepanekud, millega kaasnevad avaliku sektori kulutused, nõuavad üldiselt rohkem ressursse, kui on kasutada nende finantseerimiseks. Valikute tegemine ja prioriteetide paikapanemine kuuluvad lahutamatuvalt valitsuse kohustuste hulka. Kõikide avaliku sektoriga seotud ettepanekute süstemaatiline hindamine aitab tagada, et tehakse häid valikuid ning saavutatakse optimaalne raha eest saadava väärtuse tase. Mõjude hindamine aitab poliitikakujundajatel neid eesmärke saavutada. Siinjuures tasub meenutada esimeses peatükis rõhutatud mõtet, et mõjude hindamine on siiski vaid kasulik vahend mõjusaks ja tõhusaks poliitika kujundamiseks ega asenda otsuste tegemist, millega kaasnevad nii tehniline analüüs kui poliitilised valikud. Ülejäänud osa sellest peatükist tuleb lugeda nimetatud konteksti silmas pidades.

Väljapakutud poliitika puhaskulude kalkuleerimine on mõjude hindamise erakordselt oluline aspekt. Praktika on siiski näidanud, et kõige olulisem poliitikaotsuste kvaliteedile kaasaaitaja ei ole mitte kalkulatsioonide täpsus, vaid juba ettepaneku algstaadiumis käivitunud analüüsimise protsess ise. On vale eeldada, et mõjude hindamine on viis "õigete" numbrite saamiseks. Oluline on hoopiski see, et administratsioon oleks suuteline kindlaks tegema nii väljapakutud poliitika võimalikke tagajärgi kui selle poliitika elluviimise alternatiivseid mooduseid.

Kõigele vaatamata on kulud nüüdisajal erilise tähelepanu all. Valitsustel lasub aina kasvav surve kulutada avalikke rahalisi vahendeid kuluefektiivsemalt. Ressursside paigutamine vähem tõhusatest valdkondadest rohkem tõhusatesse alternatiividesse on oluline samm üldise kuluefektiivsuse parandamiseks. Kui ei midagi muud, vähendab see vähemalt valitsuse tegevuskulusid.

Et kuluefektiivsust maksimeerida, peaks arvessevõetavate kulude kontseptsioon sisaldama mitte ainult otseseid kulusid, vaid ka tervet rida muid kulusi, eelkõige keskkonnavalaseid ning sotsiaalseid kulusid. Samal ajal, kui need küsimused lisavad ülesandele keerukust, ei tohi neid vältida, kui soovitakse, et hindamine oleks võimalikult kõikehõlmav.

2.1. Kulude tüübid

Kulud võib jagada kolme põhilisse rühma. Need on:

- Valitsuse otsesed kulud, mis hõlmavad kõiki valitsustasandeid – teenuse pakkumise või regulatiivse süsteemi haldamise kulud;
- Täitmiskulud mõjutatud ettevõtetele ning kodanikele – haldus- ja paberitöö- ehk tegevuskulud ning kapitalikulud;
- Kaudsed kulud majandusele tervikuna, nagu keskkonnavalased ja sotsiaalsed mõjud või vähenenud konkurents, innovatsioon ning investeeringud.

Kogukulud sõltuvad siiski reast faktoritest, mida tuleb algusest peale silmas pidada. Näiteks on vaja kindlaks määrata teenuse või regulatsiooni sihtgrupp, et saada aimu võimalike mõjude ulatusest; avalikkuse toetus või vastasseis, kui tegu on uue regulatsiooniga; kas käsitletavat probleemi saab paremini lahendada informatsiooni, seadusandluse või otsese teenusepakkumisega, millest igaüks toob kaasa erinevad kulutused; ning see, millises ulatuses suureneks uue teenuse või regulatsiooni korral halduse töökoormus.

Erinevaid võimalikke kulusid on käsitletud allpool.

2.1.1. Valitsuse otsesed kulud

Uue teenuse sisseviimisega, olemasoleva teenuse laiendamisega või mõnede poliitikate järelevalve või jõustamisega seotud ülesannetega võib kaasneda vajadus täiendavate tööjõuressursside järele. Mistahes täiendavad personalikulutused, sõltumata sellest, kas need on põhjustatud lisatööjõu palkamisest või ületöötundidest, tuleb kvantifitseerida. Kui väidetakse, et poliitikat on võimalik ellu viia vastutava avaliku organi käsutuses olevate ressursside piires, tuleb selle väite aluseks olevat selgitada, näiteks näidates ära, et lisaressursse on võimalik kasutada tänu mingile teisele programmile, mille läbiviimine on katkestatud või mille mahtusid on vähendatud.

Otsus vähendada personali mingis valdkonnas tähendab küll kokkuhoidu palkades, ent võib esimesel aastal kaasa tuua täiendavad personalikulud ning iga-aastast kokkuhoidu võivad vähendada suurenenud sotsiaalkindlustusmaksed.

Uue teenuse sisseviimisega võivad kaasneda märkimisväärsed käivitamiskulud, nagu investeringud hoonetesse ja infrastruktuuri, tehastesse ning seadeldistesse, õigusabi- ning konsultatsioonikulud, koolitus jms. Ka võivad esineda perioodilised kulutused lisanduvale äratarvitatavale materjalile nagu paber, elekter, telekommunikatsioonid jms.

Eelarvekulutuste kvantifitseerimine sõltub ka ettepaneku vastuvõetavusest ning jõustatavusest. Erinevad poliitikad mõjutavad erinevaid avalikkuse või ettevõtluse osi ning mõned neist vajavad rohkem jõustamist kui teised. Kui näiteks sotsiaaltoetuste laiendamisele suunatud poliitika järgimine on võimalik automaatselt (kuigi võimalik pettuste suurenemine võib nõuda hoolikamat järelevalvet), võib regulatsioon, mis kohustab tööstusettevõtteid vastama teatud keskkonnastandarditele, nõuda vastavat järelevalvet ning jõustamist. Kui poliitika või regulatsioon nõuab tõenäoliselt järelevalvet ning jõustamist, tuleb esitada järgmised küsimused:

- Kui suur on sihtgrupp (-grupid), keda ettepanek mõjutab, ja mis on jõustamisvajaduse tagajärjed? See küsimus peaks katma:
 - spontaanse järgimise võimalikku määra;
 - vajadust järgimise kontrollimise järele;
 - sanktsioonide ulatust ning nende pealepanemise võimalusega seonduvaid aspekte.
- Kui suur on jõustamisega seotud koormus, mis võimudele tõenäoliselt asetatakse? Küsimus peaks hõlmama:
 - kas mõjud on ühekordsed või korduvad;
 - vastasseisu määra ning seda, kas vastuseisu ületamine nõuab õiguslikke vahendeid või teadlikkuse tõstmise kampaaniat.
- Millised valitsusasutused on väljapakutud poliitikast mõjutatud ning milline on nende lõplik hinnang ettepaneku elluviidavusele või täitmiskuludele?

Mis puudutab viimast küsimust, siis võib ministriumidevaheline kehv kommunikatsioon hiljem probleeme tekitada. On äärmiselt oluline, et kõigi asjassepuutuvate ministriumidega juba protsessi varajases staadiumis konsulteeritakse, et minimeerida ettenägematute kulude ja negatiivsete kõrvalmõjude taset. Põhimõtteliselt ei tohiks ministriumide otsuste kulutuste osas esineda ettenägematuid tagajärgi. Kui need siiski esinevad, tähendab see tavaliselt, et ministriumidevaheline konsultatsiooniprotsess nurjus.

Ministeerium, kes on peamine ettepaneku eest vastutaja, peab seega kaaluma kõiki kulusid, millel on eelarvele mingisugune mõju ning mitte piirduma enda või tema valitsusalas olevate asutuste kulutustega. Näiteks, kui ettepanek meelitada turule rahvusvaheline tööstusettevõtte otsese finantsabi pakkumise kaudu võib kuuluda eelkõige tööstusministeeriumi vastutusalasse juhul, kui toetus tuleb talle tehtud eelarveeraldistest, võib see samas puudutada ka ministeeriume, kes vastutavad veega varustamise (tehas võib mõjutada vee kvaliteeti või rõhku oma lähiümbruses) ning teede ehituse ja korrashoiu (teedevõrgu arendamine on tihti vajalik, et hõlbustada toodetavate kaupade transporti) eest. Iga kulude kvantifitseerimine, mis jätab tähelepanuta teistele haldusorganitele ettepanekuga kaasnevad kulud, ei ole täielik, sest nad kõik peavad esitama oma tähelepanekud seoses nende vastutusala puudutavate kulu- ja täideviimise küsimustega.

Teine kaalutlemistvääriv asjaolu on, et valitsuse poliitikad mõjutavad harilikult ka majandust tervikuna. Seetõttu võib ettepanek lisatulude hankimiseks näiteks sigarettidele kehtestatava maksu kaudu põhjustada languse eelarvetuludes, kui nõudlus oluliselt väheneb. Ei saa eeldada, et tarbimine jääb samaks ning tulud suurenevad. Tulupoole muutuste kvantifitseerimine on olemuslikult keeruline, kuna sõltub oletustest, mida tehakse tulevikus aset leidva käitumise kohta. Sellest hoolimata tuleb oletus selgelt formuleerida, et seda saaks täielikult kaaluda.

Kui näiteks otsus suurendada sigarettide hindu on vastu võetud tervisekaitse kaalutlustel, tuleks samuti kvantifitseerida pikaajaline eelarvekokkuvõtte (näiteks vähenenud haiglapäevadele minevad kulutused). Siiski tõusetub küsimus poliitikate ettenägematustest mõjudest, nagu näiteks sigarettide salakaubanduse kasv. Poliitika kujundajad peaksid püüdma kaaluda uue poliitika kõiki võimalikke mõjusid selleks, et tulevik neid ei üllataks.

2.1.2. Järgimiskulud ettevõtlusele ja kodanikele

Hinnates poliitika mõjusid ettevõtlusele, on oluline teha vahet erinevat tüüpi koormuste vahel sõltuvalt sellest, kas need on tingitud täielikult, osaliselt või üldse mitte vastavast poliitikast. Vahetegemine on oluline seetõttu, et halduse jaoks võivad selle informatsiooni allikaks olla just konsultatsioonid huvitatud gruppidega. Taolistel gruppidel võib olla loomulik kiusatus liialdada kulude hindamisega. Võib juhtuda, et faktoril, mida kulutusena esile tuuakse, puudub igasugune seos poliitikaga ning seda ei tuleks kalkulasioonidesse lisada.

Näiteks on kõikidel ettevõtetel rutiinsed haldamiskulud nagu hoonete ülalpidamine ning müügikorraldus. Ettepanek, mille kohaselt kõik hooned peavad vastama ohutuse miinimumstandarditele, toob kaasa teatud lisakulutused mõnedele ettevõtetele, aga vaevalt oleks korrektne omistada kogu uue hoone ehitamiseks minevad kulutused uuele ettepanekule. Teine näide – ettevõtte koostavad oma tarbeks finantsaruandeid. Kui mingi spetsiifiline seadusandlusest tulenev nõue kohustab vastavat informatsiooni koguma mingil muul viisil ja seda avalikustama, on ettevõtetele asetatav administratiivne koormus vaid osaliselt sellest ettepanekust tingitud. Tõepoolest, nõudmine, et ettevõtte esitaksid iga-aastase finantsaruande, mis vastab rahvusvaheliste standarditele, peaks üldiselt tõstma selle ettevõtte väärtust, kes seda seni ei teinud, muutes ettevõtte välisinvestoritele atraktiivsemaks. Ka kaitseb selline meede hea mainega ettevõtteid vähem põhimõttekindlate konkurentide eest.

On ka selliseid administratiivseid protseduure, mida ettevõtte seadusandlusest tuleneva nõude või muu välise surve puudumisel ignoreeriksid. Need protseduurid ei pruugi lisada väärtust üksikule ettevõttele, kuid võivad tuua olulist kasu ühiskonnale või isegi ettevõtlusele tervikuna. Siia võib liigitada võrdse kohtlemise poliitika, ranged turvanõuded, vanuse miinimumnõuded töötajatele ning maksukohustuse järgimise nõuded.

Vaagides võimalikku mõju ettevõtetele, tuleb esitada järgmised küsimused:

- Milliseid ettevõtete kategooriaid mõjutatakse?
- Kui palju on neid, keda mõjutatakse?
- Mis on poliitika mõjude kõige tõenäolisem iseloom ja ulatus asjassepuutuvatele ettevõtetele. See küsimus peaks katma:
 - kas mõjud on ühekordsed või korduvad;
 - tõendmaterjal nende mõjude kohta ja ebakindluse aste;
 - lisanduvate halduskulude tagajärjed erineva suurusega ettevõtetele (halduskulud võivad kõikides ettevõtetes suurenda täpselt ühepalju, aga nende suhteline mõju väiksemale ettevõttele võib olla palju ulatuslikum kui suuremale ettevõttele).
- Kuidas kannatavad kulud ja tulud välja võrdluse mõjutatud ettevõtete ressursidega?
- Mis on tõenäoline mõju ettevõtete konkurentsivõimele väliskonkurentide suhtes?

2.1.3. Kaudsed mõjud majandusele tervikuna

Eelmise lõigu viimasel küsimusel võivad olla olulised tagajärjed majandusele tervikuna. See omakorda viib küsimuseni sotsiaalsetest ja majanduslikest mõjudest. Näiteks võib kulude ümberstruktureerimine nende vähendamise kaudu parandada eksportijate konkurentsivõimet, mis tõenäoliselt viib kohaliku tööhõive kasvuni, kõrgemate palkadeni, eelarve maksutulude kasvuni jne. Võimalik on ka vastupidine. Konkurentsi ebasoodsas suunas mõjutavad tagajärjed võivad mõnikord siiski olla õigustatud uuest poliitikast saadava kasuga. Näiteks võib meetmete väljaarendamisel, mis parandavad töötingimusi (eeldusel, et need on kohalike eelistustega kooskõlas), olla negatiivne mõju majanduskasvule, ent seevastu tõuseb ühiskonna kui terviku elukvaliteet.

Lisaks tööhõive ja majanduskasvuga seotud probleemidele tuleb hinnata ka keskkonnavalaseid küsimusi. Järgnevalt mõned küsimused, mis tuleks esitada:

- Mis on väljapakutud poliitika tagajärjed energiatarbimisele ja sõiduvahendite kasutamisele?
- Mis on väljapakutud poliitika tagajärjed saastatuse tasemele (sh vee-, õhu- või pinnasesaastele)?
- Mis on tagajärjed rahvatervisele?
- Mis on väljapakutud poliitika tagajärjed kasutatavale maastikule?

Näiteks võib vaadelda ettepanekut kehtestada märkimisväärne maks erasõidukitele, et suurendada eelarvetulusid. Kui maksutõus on liiga suur, võib juhtuda, et:

- ostetavate uute sõidukite arv kahaneb (tasakaalustades seega maksutulude tõusu);
- kasvavat nõudlust lisanduvate ühistransporditeenuste järele ei ole võimalik rahuldada, kuna ühistranspordisektor töötab oma võimete piiiril, mis omakorda viib avalikkuse rahulolematuseni;
- erasõidukite keskmine vanus tõuseb, tuues kaasa rohkem liiklusõnnetusi;
- vanemate sõidukite arvu kasv viib ka suurenenud saasteemissioonideni ajal, mil need on isegi väga kõrged.

Teisest küljest võib poliitika, mis viib sõidukite arvu kiire tõusuni ilma täiendavate muudatustega poliitikates, mis mõjutavad teede mahtu ning ühistransporti, viia tõsiste liiklusummikuteni, millel on

negatiivsed tagajärjed nii ettevõtlusele kui üksikisikute elukvaliteedile nii pikema teelolemise aja kui saastatuse tõttu.

Ülaltoodud küsimustele vastamine peaks mõnevõrra aitama kaasa selle tagamisele, et negatiivseid tagajärgi ei kaasneks. Loomulikult osutub küsimustele vastamine keerukamaks kui nende esitamine. Vaatamata sellele on isegi siis, kui mõjusid ei ole võimalik hõlpsasti kvantifitseerida, kasulik poliitika ettepanekute mõjude hindamisel kasutada teiste riikide kogemuse poolt pakutavat tõendusmaterjali. Peaaegu kõikidel poliitika vahenditel on planeerimatud kulud ja tulud. Tähtis on esitada nii palju küsimusi kui võimalik hindamise staadiumis, et oleks võimalik plaanimata mõjud ennetavalt kindlaks määrata ning nendega tegeleda.

2.2. Objektivne mõjude hindamine

Kuigi mõjude hindamine aitab säästa raha pikas perspektiivis, võib see isenesest olla kulukas. Seega tuleb hoolt kanda selle eest, et oleks tagatud hindamisülesande läbiviimiseks kulutatud raha eest saadav väärtus. Ei ole mõtet läbi viia hindamisülesannet, millele minevad kulud ei ole tasakaalus kõnealuse poliitika või regulatsiooni mõjudega. Pealegi peavad hindamisprotseduurid objektiivsuse tagamiseks järgima teatud püsivat vormi, ehkki suuremad kapitaliinvesteeringud võivad nõuda laiaulatuslikumaid uuringuid.

Oluline on hindamine läbi viimata nii, et kulukalkulatsioonid oleksid piisavalt tugevad, et jääda püsima ka pärast muude ekspertide analüüsi ja järelevalvet. Samuti tuleb nad selges ja arusaadavas vormis teatavaks teha poliitiliste otsuste tegijatele.

Eeltoodut arvestades on allpool loetletud küsimused olulised tagamaks, et otsusetegijad oleks suutelised vastu võtma suurimal võimalikul määral informeeritud otsuseid.

- Kas poliitikud on valmis tasuma märkimisväärseid lühiajalisi kulusid märkimisväärse pikaajalise kasu eest? Poliitikuid huvitab peamiselt valimistsükkel, ent valitsuse poliitikate mõjud ulatuvad tihti veel pikematesse perioodidesse. Valitsus võib olla tõrges kiitma heaks meedet, mis toob kaasa puhaskulutusi tema valitsusajal, samal ajal, kui loodetav kasu ilmneb alles siis, kui kõige tõenäolisemalt on võimal uus valitsus. Majandusliku kriisi aastatel on selline vastuseis veelgi tõenäolisem. Seega võib valitsus keskenduda lühiajalistele prioriteetidele, mis tõenäoliselt suurendavad tema populaarsust.
- Kas on hõlmatud kõik pika- ja lühiajalised mõjud? Kaaluda võib näidet, kus eraehitusettevõtte nõustub ehitama viie aasta jooksul silla, misjärel valitsus kohustub 20 aasta jooksul maksma iga-aastast tasu silla kasutamise eest avalikkuse poolt. Kulud valitsusele on esimese viie aasta jooksul küll olematud, kuid pikaajalised kulutused võivad olla oluliselt suured. Neid pikaajalisi kulutusi tuleb esile tõsta. Teisest küljest võib mõni kasu nagu näiteks saastekontrolliga seonduv ilmnedas alles pikema aja pärast.
- Kas pika- ja lühiajalised mõjud on õigesti kalkuleeritud? Kuna kasudel ja kuludel, mis ilmnevad alles tulevikus, on madalam hetkeväärtus kui nendel, mis ilmnevad täna, tuleb vastavad väärtused selle erinevuse peegeldamiseks diskonteerida. Kõige sobivama diskonto määra valik on oluline ning on majandusnimeste märkimisväärse debati, mida kirjeldatakse lühidalt järgmises osas, esemeks.

2.3. Diskonteerimine (hetke puhaväärtuse arvestamine)

On mitmeid diskonteerimise meetodeid. Nende kohta võib lis detaile leida standardsetes finantsanalüüsi õpikutes. Alternatiivide võrdlemiseks on siiski kõige usaldatavam meetod hetke puhaväärtuse meetod. Selle puhul hinnatakse projekti või poliitika *puhast* tulu (või kvantifitseeritud tulu), mis on diskonteeritud, kasutades sobivat intressimäära, ning mida on seejärel võrreldud esialgse maksumusega. Eelistatud oleks valik, millel on kõrgeim positiivne hetke puhaväärtus.

Tulevase kasumi hetkeväärtust arvutatakse, kasutades järgmist valemit:

$$1/(1 + r)^n$$

kus r on diskonto määr ja n on aastate arv, pärast mida hakkab tulema kasum. Kui hetke puhaväärtus on positiivne (tulud hetkeväärtuse mõttes ületavad kulud samas mõttes), võib sellist ettepanekut soovitada. Diskonteerimine on liitmise vastand, mis tähendab tagasiliikumist arvust, mis eeldatavasti sisaldab juba juurdeliidetud intressimäära. Tõeliselt oluline on siiski sobiva diskonto määra kindlakstegemine. Alljärgnevalt on lühidalt esitatud kolm määra:

- Mõned majandusteadlased väidavad, et valitsuse jaoks on kindlasse poliitikasse või projekti investeerimise kulu intressimaksete vähenemine, mis saavutatakse raha investeerimisel valitsuse võla vähendamisse. Nad väidavad, et diskonto määr peaks olema valitsuse võlgade intressimäär.
- Teised väidavad, et tuleks kasutada kõrgemaid diskonto määrasid, sest vähendatud intressimäär, millega valitsus laenu võtab, ei peegelda fakti, et maksumaksjad kannavad valitsuse investeringute jääkriski, eriti riski täita lubadused võlausaldajate ees võetud kohustuste suhtes. See argument toetab kommerts-laenumäära kasutamist.
- Arvatakse samuti, et sotsiaalsed kaalutlused tähendavad, et valitsused peavad aegajalt olema valmis investeerima madalamate tulumääradega, kui seda on valitsuse laenu intressimäärad. Selle seisukoha oponentid ütlevad aga, et kasutama peaks hoopis madalamat määra, mida teatakse ka sotsiaalse diskonto määra nimetuse all. Selle argumendi nõrkuseks aga on , et see võib julgustada valitsusi investeerima projektidesse, ajal, kui needsamad ressursid võiksid olla investeeritud kõrgema tulumääraga kuhugi mujale (nii avaliku kui erasektori poolt).

Vaidlused sobiva diskonto määra üle on üksikasjalikud ja keerukad ning jäävad väljapoole käesoleva dokumendi ulatust, kuid neid võib leida selleteemalistes standardsetes õpikutes või artiklites.¹ Sellel tasandil on oluline, et kulud ja tulud peab teatud ajavahemiku jooksul hindama pigem konstantsete praeguse hetke väärtuste kui praeguste hindade järgi.

2.4. Kas kõike peab saama kvantifitseerida

Tulude ja kulude kvalitatiivne hindamine võib olla poliitika kujundajate jaoks üsna kasulik, et anda igakülgset kõike arvestav hinnang, mis omaks ühiskonna suhtes puhaskasu. Kui analüütilised oskused ei ole väga hästi arenenud, informatsiooni kogumise kulud on liiga suured või kui ei ole võimalik jõuda ühise kokkuleppeni, kuidas hinnata tulusid, võib osutada vajalikuks toetuda põhiliselt pigem kvalitatiivsetele kui kvantitatiivsetele hindamistele.

¹ vt ka Michael Spackman, "Public Investment in EU Member States: Budgetary Management Discounting and the Cost of Capital", *Journal on Budgeting*. (OECD, 2000).

Poliitika mõjude rahaline hindamine seal, kus see on teostatav, lihtsustab siiski suuresti võrdlemisprotsessi, luues kergesti identifitseeritava süsteemi.

On võimatu luua süsteemi, mis kaardistaks mis tahes poliitika kõik kulud ja tulud. Mõjude hindamine nõuab mitmete eelduste tegemist ning on seega seotud üsna suure ebamäärasusega. Seda ebamäärasust saab osaliselt kompenseerida, märkides ära infoallikad ning tehtud eeldused väljatöötatava eelnõu selgitavates märkustes. Kõige olulisemad nõuded hindamise juures on alternatiivsete võimaluste hästi informeeritud ja eelarvamusteta kaalumise võrrelduna hästi defineeritud poliitika eesmärkidega ning nii nende tegurite, mida ei saa otseselt rahalistes terminites hinnata, kui ka tegurite, mille otsene hindamine on võimalik, kaalumise.

Väljapakutud projekti või programmi otsese avaliku sektori kulutuste tähenduste analüüsi kõrval on ka mitmeid teisi analüütilisi võtteid, mida saab kasutada. Kaks kõige levinumat on kulude-tulude analüüs ja kuluefektiivsuse analüüs. Neid käsitletakse lähemalt järgnevatel osades.²

2.4.1. Kulude-tulude analüüs

Kõige laiaulatuslikum hindamise vorm on kulude-tulude analüüs, mis ei hinda vaid neid kulusid ja tulusid, millel on turuväärtus, vaid ka teist laadi kulusid nagu keskkonnamõjud, ülemäärane vaba aeg või tarbimine. Siiski ei tohiks poliitikat, mis on läbinud kulude-tulude analüüsi testi, rakendada automaatselt. Kulude-tulude analüüs aitab poliitika kujundajatel kulutusi tähtsuse järjekorda seada, kuid avaliku sektori kulutuste ressursid on piiratud ning alati on olemas veel mõned strateegilised või muud laiemad teemad, mida ei ole saanud lisada arvulisse kalkulatsiooni.

Kuigi kulude-tulude analüüs peaks ideaalis olema kohaldatav kõikidele poliitika otsustele, peaks see vorm põhinema praktilistel hinnangutel mõistlikkuse ja kulu kohta. Peamised sekkumise vahendid võivad nõuda peamiste allelementide kulude-tulude analüüsi nii, et elemendid, mida ei saa õigustada, tuleb välja jätta. Näiteks, ühistranspordi algatuse analüüs, mis sisaldab investeerimist teedesse, bussidesse, trammidesse ja rongidesse, võib toota puhaskasu, kuid kui näiteks nii trammid kui bussid konkureerivad sama sõitjate hulga teenindamiseks, siis neist kahest vähem atraktiivse kasutamist peab võib-olla vähendama või üldse lõpetama. Skaala teises otsas võib olla näiteks, et ettepanek suurendada tööhõivet sellise piirkonna sotsiaalabi teenistuses, kus töötuse tase on järsult suurenenud, ei vaja samal tasemel hindamist. Ressursid on võimalik kiiresti leida sotsiaalse turvalisuse eest vastutavalt ministeeriumilt. Tulude-kulude analüüsi kõige põhilisem hea omadus on, et hinnatakse väga laia poliitikate mõju spektrit. Siiski võib tekkida raskusi laiaulatusliku informatsiooni kättesaadavusega, analüütilisi oskusi võib olla liiga vähe või eelarve võib olla piiratud. Enamikus avaliku poliitika valdkondades, nagu näiteks seadusandlus ja kord, kaitse, tööhõive, regionaalne, tööstuslik, haridusega seotud, terviseiga seotud või avalik haldus, on harva võimalik hinnata väljundeid väga üksikasjalt. Nendel põhjustel peab võib-olla kasutama vähem laiaulatuslikke, kuid samas ka vähem keerukaid ning aeganõudvaid alternatiive nagu kuluefektiivsuse analüüs või finantsanalüüs (võrreldes alternatiivsete võimaluste efekte valitsuse rahavoogudele).

2.4.2. Kuluefektiivsuse analüüs

Kuluefektiivsuse analüüsiga arvutatakse kulusid ühe ühiku kasumi kohta, kuid see ei määra selliste eesmärkide rahalist väärtust nagu võrdsed võimalused, vähenenud suremus või paranenud toitumus. Selline lähenemine kõrvaldab raskused kõigi tulude põhjalikul hindamisel ning pakub samal ajal kindla eesmärgi saavutamise erinevate viiside võrdlusi. Sel juhul võib valida, millist võimalust (mis

² Osad "kulude-tulude analüüs" ja "kuluefektiivsuse analüüs" on peamiselt võetud dokumendist W. Kip Viscusi "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making", *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). Laiaulatuslikumaks nende ja ka teiste analüütiliste võtete esitamiseks peab viitama sellele dokumendile.

kõik on suunatud samade või sarnaste tulemuste saavutamisele) eelistada. See annab teatud poliitika edendamiseks erinevate võimaluste indeksi – *suhtelised* kulud ühiskonna jaoks.

Kuigi kuluefektiivsuse meetmel on teavad piirangud, mis võivad põhjustada nende mitteveenvuse seoses optimaalse poliitika kindlakstegemise, peegeldab saavutatud tulu ühe ühiku kohta tehtud kulude määr teatud poliitika nii kasumit toovaid kui ka vastupidiseid mõjusid. Need on kasulikuks juhtnööriks erinevate poliitikate suhtelise väärtuse kohta. Kuigi on fakt, et ühe poliitika puhul on kulu ühe ühiku tulu kohta madalam kui teise poliitika puhul, ei tee see valikut veel vähem oluliseks³, otsustetegijad võivad kasutada neid määrasid koos väärtusega, mida nad tunnetavad saavutatava eesmärgi suhtes, et välja valida kõige kuluefektiivsem poliitika. Teiste sõnadega, poliitika kujundajad on vastutavad iseenesestmõistetava kuluefektiivsuse analüüsi läbiviimise eest, kasutades kuluefektiivsuse tulemusi, et rõhutada oma hinnanguid.

Lisaks sellele võib taoline analüüs aidata ka meetmete valimisel, põhinedes nende langemisel sobivasse ulatusse. Kui raskus kasumi väärtuse määramisel pole täpselt sõnastatud, siis võib seda vaadelda kui nõrgalt spetsifitseeritud kuluefektiivsuse analüüsi. Ei ole just väga suur pingutus teha kindlaks, et mingi poliitika on selliste kasumi väärtuste suhtes mõistlikus ulatuses. Näiteks poliitika, mis vähendab vähki suremist 40 juhtumi võrra aastas, kulutades 50 000 eurot ühele juhtumile, võib olla ahvatlev, kui arvestada asjaolu, et kõiki asju, mis lähevad maksma rohkem kui 100 miljonit eurot ühe juhtumi kohta, võiks pidada liiga kalliks. Niisiis, kui kuluefektiivsuse analüüs ütleb, et vähki suremise vähendamise poliitika mahub nendesse piiridesse, tuleks selle poliitikaga jätkata.

Kuluefektiivsuse meetmed on kõige tulusamad siis, kui valitsuse eesmärk on sõnastatud piisavalt, et saaks võrrelda mitmeid erinevaid poliitika alternatiive selle saavutamiseks. Need võivad tihti pakkuda kasulikke juhtnööre seoses poliitikate toimimise suhtelise efektiivsusega ning seoses võimalustega ressursse ümber paigutada puhta mõju maksimeerimiseks. Siiski ei esita kuluefektiivsuse mõõde küsimust poliitika eesmärgi mõttekuse kohta. See suhtub vastavalt etteantud soovi teatud eesmärgi saavutamiseks ega küsi, miks selline eesmärk on vajalik. Selle ülesanne on leida kõige vähem kulukas tee eesmärgi saavutamiseks. Ainsad poliitika vahendid, mille kasutamist ei kaaluta, on sellised, mis on ilmselgelt vähem soovitatavad eesmärgi saavutamiseks, s.t sellised, mis toodavad vähem tulu suuremate kulutustega. Seepärast peaks eksisteerima laiapõhjaline konsensus, et selle katsetuse rakendamine saavutab väärtusliku eesmärgi.

2.5. Kulude kvantifitseerimine

Kulude kvantifitseerimine peaks katma jooksvad kapitali- ja korduvkulud. Kui poliitika hõlmab kapitali aktive loomist, peaks nende aktive kasutamisest tekkinud tulu samuti kvantifitseerima. On vajalik hõlmata *kõik* kulud, sh. palgad ja töötasud, ülalpidamise ja korrashoidmise kulud, kapitalikulud ja juba kasutuses olevate aktive kohased kulud.

Nagu ka varem nimetatud, alluvad erinevad poliitikad paremini just kindlat tüüpi analüüsidele ning võib osutada vajalikuks panna lootused just kvalitatiivsetele, mitte kvantitatiivsetele hindamistele. Kui kõiki kulusid või tulusid ei saa kvantifitseerida, võib juhtuda, et teatud valik osutub parimaks juhul, kui arvesse võetakse ainult hinnatud rahalist väärtust, isegi siis, kui teine valik, millel oleks madalam rahaline väärtus, võib omada ka teisi, mitterahalisi tulusid või madalamaid mitterahalisi kulusi.

Kui see juhtub, siis peaks tulemused esitama sellises vormis, mis võimaldaks ministritel otsustada, kas valides alternatiivse võimaluse, lisanduvad mitterahalised tulud (või madalamad rahalised kulutused) on väärt kaotust rahalises väärtuses. Heaks näiteks on saastatus, sest see hõlmab ka

³ Näiteks on väga ebatõenäoline, et terviseprogramm, millest saaks kasu umbes 100 inimest, kulutades 50 000 eurot inimese kohta, oleks atraktiivsem kui alternatiivprogramm, millest saaks kasu umbes 200 inimest, kulutades 75 000 eurot inimese kohta.

sotsiaalseid kulusid, mida ei saa täpselt hinnata. Mõjude hindamisega tuleb anda informatsiooni, mis aitaks otsuste tegijatel hinnata, kas erinevused alternatiivprojektide puhastuludes kaaluvad üles erinevused saastamisega seotud mõjudes.

2.6. Teised olulised faktorid numbrilise arvutamise kõrval

Rääkides kulude kvantifitseerimisest, on siiski vaja vältida numbrilise arvutamise liigset rõhutamist. Näiteks, sobiv diskonto määr on oluline, kuid võib olla oht, et see numbriline arvutamine annab moonutatud ettekujutuse täpsusest ja täielikkusest. Võivad eksisteerida ka teised olulised teemad, nagu selgete eesmärkide püstitamine, liigsele optimistlikkusele kaldumise vältimine ja põhjalik riskianalüüs. Kaldumine ja risk väärivad veel edasist arutelu.

Hindamise olulised aspektid peavad kindlasti baseeruma eeldatavatel tulevastel väljunditel ja sündmustel. Need eeldused peavad olema realistlikud, käigu nad hinna, maksumuse, turukasvu või mõne teise faktori kohta. Aruannetes peavad need alati olema selgelt sõnastatud. Kui võimalik, peaksid eeldused põhinema *hiljutiste* teostuste analüüsil, nii halbade kui heade aastate kohta ning põhjalikul tuleviku arengute uurimisel. On oluline teha mõõndus ka võimalikule optimistlikkusele kaldumisele eeldatavates kuludes ja tuludes.

Realistlikud eeldused vähendavad, kuid ei suuda kõrvaldada ebamäärasuse elementi otsuste tegemise protsessis ning seega ka riski, et otsused, mis on tehtud hindamise põhjal, on lõppkokkuvõttes valed. Hea poliitika mõjude hindamine rõhutab neid elemente, mis on ebamäärased nii, et otsuste tegijad oleksid teadlikud riskidest, mis kaasnevad teatud poliitika edasiarendamise või mittearendamisega. Et riski vähendada, peaks toimuma pidev strateegia ülevaatamine, mis hindaks tulemusi võrreldes varasemate eeldustega ning eesmärkidega nii, et valesid otsuseid saaks ümber muuta nii ruttu kui võimalik. See peaks tagama eelarveliste ja majanduslike probleemide miinimumini viimise.

Lõpuks, seoses tegelike finantseerimisallikatega peab rõhutama, et välisabi mingi kindla projekti või poliitika puhul ei tohiks viia vähem jõulisele hindamisele kui juhul, kui seda abi poleks tulnud. Välisabi on rahvuslik ressurss ning seda peab kasutama sama efektiivselt kui mis tahes muud ressursi. See on veel eriti oluline, kuna välisabi võib olla saadaval vaid lühiajaliselt, kuigi halduskulud on pika-ajalised. Teiseks on oluline, et otsuste tegijad peaksid olema rahul, et nende fondide finantseeringut on kasutatud kõige kuluefektiivsemal viisil ning ei ole raisatud programmide peale, mille tulu ei pruugi olla sama suur kui mõnede alternatiivsete oma.

Selle näiteks on, et Euroopa Liit eeldab liikmesriikidelt, et need kasutaksid Euroopa Liidu finantseeringuid kõige kuluefektiivsemal viisil. Näiteks näevad struktuurifondide eeskirjad ette, et "selleks et hinnata nende efektiivsust, on Ühenduse struktuurilised tegevused avatud eelnevaks hindavaks uurimiseks ning *ex post* hinnangu andmiseks, kujundatud hindamaks nende mõju seoses eesmärkidega, mis on seatud artiklis 1 ning analüüsima nende mõju spetsiifilistele struktuurilistele probleemidele".⁴ Samad määrused nõuavad samuti, et Komisjonile edastataks paljude projektide, mis saavad toetust Euroopa Liidult, kulude ja sotsiaal-majanduslike tulude analüüs. Lisainformatsiooni sellel teemal võib leida Komisjoni koduleheküljelt.⁵

⁴ Artikkel 6.2, *The Framework Regulation*, Council (EEC) No. 2081/93.

⁵ Vt. <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>, *Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function*. Juhised viitavad mitmetele Komisjoni publikatsioonidele selles valdkonnas, sh. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects*, mis on saadaval Evaluation Unit of DG XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. See juhis on spetsiaalselt koostatud Komisjoni ametnike jaoks, kes ei ole kuluefektiivsuse analüüsi spetsialistid, kuid samuti pakub mõningaid viiteid ka väliseksperptidele, kellel võib olla vajalik mõista Komisjoni spetsiifilisi nõudeid informatsioonile pakutud projektide kulude ja tulude kohta.

2.7. Kokkuvõte

Käesolev peatükk pööras peamiselt tähelepanu nendele faktoritele, mis aitavad tagada kulude hindamise võimalikult suurt laiaulatuslikkust, nii et poliitika kujundajad omaksid parimat võimalikku ettekujutust võimalikest kuludest ja tuludest. Siiski peab ka teadvustama, et mitmetes valdkondades ei saa mõjude hindamine olema kerge ülesanne tänu erinevatele raskustele, mis on seotus teostatavuse ja/või oskustega mikromajandusspetsialistide puudusega. On oht, et see raskus ei julgusta poliitika kujundajaid ja ametnikke sellist hindamist üldse läbi viima.

Nagu selle peatüki alguses märgitud, on poliitika ettepaneku puhastulu hindamine eriti oluline aspekt mõjude hindamisel. Praktika on siiski näidanud, et kõige olulisem poliitikaotsuste kvaliteedile kaasaaitaja ei ole arvutuste täpsus, vaid ettepaneku analüüsimine algtasandist peale. Kuigi on raskusi, on ka mitmeid olulisi faktoreid, mida saab suhteliselt kergesti ellu viia. Nendeks on selgete eesmärkide püstitamine, liigsele optimistlikkusele kaldumise vältimine ning põhjalik riskide analüüs.

Lõpetuseks peab ütleva, et isegi parim mõjude hindamine on kasutu, kui poliitika kujundajad ei kasuta seda kui poliitika tegemise vahendit. Uuesti väärrib kordamist tõsiasi, et see on abiks hästi kaalutletud otsuste tegemisel, kuid see ei saa kunagi olla aseaineks valikute tegemisel ning prioriteetide paikapanemisel, mis on kõikide valitsuste vältimatud kohustused.

3. KONSULTEERIMINE MÕJUDE HINDAMISEL

Konsulteerimine on alati olnud tunnustatud vahend konsensusse saavutamiseks, ideede uurimiseks, uutele ettepanekutele heakskiidu saamiseks, kulutõhusate poliitika lahenduste ning otsuste tegemise läbipaistvamaks muutmiseks. Eksisteerib üldine nõusolek, et teatud määran põhineb hea valitsemise põhjalikel konsultatsiooni mehhanismidel, millesse suhtuvad tõsiselt kõik osapooled.

Hoolimata üldisest nõusolekust konsulteerimise kui hea valitsemise vahendi suhtes, käsivad mõned haldusorganid ja poliitikud konsulteerimist huvitatud osapooltega kui oma võimu loovutamist. Veelgi enam, konsulteerimist käsitatakse tihti kui takistust optimaalsete ja selgete poliitiliste või juhtimisotsuste vastuvõtmisel ning kui faktorit, mis märkimisväärselt aeglustab otsuste tegemise protsessi. Loomulikult, halvasti läbiviidud läbirääkimised võivadki omada kõiki neid eespool nimetatud negatiivseid mõjusid. Kuid siiski, hästi ettevalmistatud ning juhitud konsulteerimine tõhustab peamist informatsiooni otsuste tegijate jaoks ning suurendab üksmeele saavutamise võimalusi ja kulude tõhususe arvestamisel põhinevate lahenduste arvu. Lisaks sellele vähendavad taolised konsulteerimised muutuste tegemise või poliitika vahendite kasutamise loobumise tõenäosust, kuna need võisid põhineda valel eeldustel või ebapiisaval informatsioonil.

Käesolev peatükk keskendub konsulteerimisele kui informatsiooni kogumise vahendile mõjude hindamisel. Konsulteerimine laiemas kontekstis, näiteks demokraatlike väärtuste edendajana, poliitika heakskiitmise edendajana ning läbipaistvuse suurendajana, ei leia selles peatükis käsitlemist.

3.1. Miks kasutada konsulteerimist

Nagu ka kõikide teiste tehniliste võtete ja meetodite, mida mõjude hindamisel kasutatakse, on konsulteerimise eesmärk parandada valitsuse otsuste tegemise analüütilist baasi ja koguda selleks otstarbeks informatsiooni kõikide valitsuse otsuste tulemuste ja tagajärgede kohta, olgu need kas investeerimismäärad, uus seadus või kehtiva seadusandluse võimalikud muudatused kehtivas seadusandlusesse. Soovitud informatsioon peaks sisaldama mitte ainult eeldatavat mõju riigi või kohaliku tasandi eelarvele, vaid ka mõju erinevatele ühiskonna gruppidele, majanduslikele teguritele jms. Näiteks, uued maksuseadused, investeerimisreeglid, keskkonnavalased määrused või kutsealased tervise- ja ohutuseeskirjad omavad tõenäoliselt suurt mõju väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele ning tööturule, kuid neil võivad olla ka kõiki teisi ühiskonna grupe puudutavad kõrvalnähud. Just ettenägematud kõrvalnähud peaksid olema tuvastatavad konsultatsioonide käigus, kuna need võivad põhjustada ootamatuid kulutusi vahendi rakendamisel.

Hoolimata sellest, kui hästi on informeeritud valitsuse otsuseid ettevalmistavad ametnikud, ei saa nad siiski kunagi omada täielikku ülevaadet uue poliitika vahendi kõikide võimalike tagajärgede kohta, eriti kui see on oma olemuselt keeruline. Lisaks sellele töötavad vahendeid ettevalmistavad ametnikud tavaliselt ministeeriumide poliitikaosakondades ning ka seepärast ei ole võimelised põhjalikult hindama probleeme, mis võivad esile kerkida uute vahendite rakendamisel.

Tihti ei ole piisav statistiline teave reguleerima hakatava valdkonna kohta kergesti kättesaadav ja eelnevad kogemused ning uuringud võivad olla ebapiisavad. Samuti võib olla puudus piisavast hulgast koolitatud ametnikest, kes suudaksid ellu viia mõjude hindamist või kulude-tulude analüüsi. Kui haldussuutlikkus on veel nõrk, võib teave, mida konsulteerimise käigus kogutakse, osutada peamiseks mõjude hindamise aluseks.

Juba konsulteerimine teiste ministeeriumidega parandab informatsioonilist aluspõhja märkimisväärselt. Konsulteerimine valitsuse erinevate tasandite vahel, sealhulgas täidesaatvate administratiivüksuste vahel, on vajalik juhul, kui poliitika vahend hakkab omama mõju nende üksuste eelarvetele, menetlusviisidele, töökoormusele, jms. Mittetulundusorganisatsioonid, nagu tööandjate

ühendused, ametiühingud, keskkonnakaitsjad jms, samuti akadeemilised ringkonnad, olenevalt ainestikust, võivad tihti omada puuduvat informatsiooni ning isegi statistikat. Informatsioon, mis on kogutud erihuvidega gruppide käest, võib olla erapoolik, sest nad kaitsevad mingi kindla ühiskonnagrupi huve, aga võimaliku erapooliku informatsiooni peavad ametnikud tasakaalustama põhjaliku pakutud teabe ülekontrollimise ja uurimisega.

Konsulterimine, kui seda kasutatakse juba olemasoleva poliitika vahendi hindamiseks, on vajalik, et tagada vahendi tegelik mõju. Selline konsulterimine peab kaasama rakendavaid ametkondi, neid, kellele vahend on suunatud, ning neid, keda see otseselt või kaudselt mõjutab. Selleks, et saada konstruktiivset, mitte destruktivist, tagasisidet erinevatelt adressaatidelt, peab nende kogemust vastava poliitika vahendiga käsutama kui väärtuslikku allikat vahendi hindamisel ja seda kogemust peab arvesse võtma ka võimalike muudatuste tegemise kavandamisel.

3.2. Millal kasutada konsulterimist

Konsulterimine peab olema kõikidesse mõjude hindamise viisidesse sisse kirjutatud, nagu on kirjeldatud ka 1. peatükis, nimelt mõjude hindamine poliitika vahendi valikul, väljatöötatava vahendi mõjude hindamine ja mõjude hindamine vahendile hinnangu andmisel.

Üldjuhul peaks konsulterimine toimuma poliitika arendamise protsessis nii vara kui võimalik. See peaks alati olema tehtud enne otsuse vastuvõtmist. Et konsulterides saadav informatsioon oleks kasulik, peab juhtiv ametkond enne konsultatsioonide alustamist töötama ainestiku kallal ning peab kõik konsultatsioonid väga hoolikalt ette valmistama.

Konsulterimist ei tohiks kunagi kasutada juba vastuvõetud otsuse õigustamiseks. Konsultatsioonide läbiviimine, ilma et saadavat informatsiooni tahetaks arvesse võtta või tõsiselt kaaluda, on aja raiskamine ning tavaliselt viib mitte ainult halva poliitika vahendini, vaid ka halvendab oluliselt suhteid nendega, kellega konsulteriti.

Peaks olema üldine tava alustada konsultatsioone administratsiooni sees kõikidel valitsuse tasanditel ning alles pärast seda, kui sellise konsulterimise tulemused on arvesse võetud, peaks alustama konsulterimist valitsusväliste organisatsioonidega või avalikkusega laiemalt.

Kui mõjude hindamine on rakendatud poliitika vahendi valimiseks, s.t arenguks, ja võimalike poliitika valikute võrdlevaks hindamiseks, peaksid konsultatsioonid toimuma pärast seda, kui juhtiv ametkond on välja arendanud ja visandanud võimalikud poliitika valikud (vaata allpool toodud näidet). Kõnesolevad valikud, nende teostatavus ja võimalikud mõjud on sel juhul konsultatsioonide teemaks.

Juhul kui mõjude hindamine on rakendatud selleks, et anda hinnang väljatöötatava vahendi võimalikele mõjudele, peaks administratsiooni sisene konsulterimine toimuma pidevalt. Seaduse/vahendi iga osa või peatükki tuleks arutada kõikide teiste haldusüksustega, kellel võiks olla huve reguleeritavas valdkonnas.

Kui on otsustatud läbi viia konsultatsioone väljaspool administratsiooni, näiteks konsulterida valitsusväliste organisatsioonide ja/või akadeemiliste ringkondadega, peavad need konsultatsioonid toimuma hiljemalt enne seda, kui eelistatud poliitika valik või eelnõu läheb juhtivministeeriumi ministri kätte heakskiidu saamiseks, et siis minna edasi ministrite nõukogule arutamiseks. Hea konsulterimistava eeldaks juba varasemat konsultatsiooni, et vältida võimalikku ulatuslikku poliitika vahendi ümbertöötamist, mis võib tuleneda hooletusvigadest ning valedest eeldustest. Kui seadusloomeprotsessi ajal kerkivad esile spetsiifilised küsimused, mis puudutavad antud regulatsioonide mõju, on üldine tava kasutada väliseksperthe.

Konsulteerimist juba olemasoleva vahendi hindamise kontekstis defineeritakse hindamise ajastamise kaudu, mis võib olla paika pandud juba materiaalõiguses või valitsuse või parlamendi otsusega.

3.3. Kuidas kasutada konsulteerimist

Kõik konsultatsioonid peavad olema läbipaistvalt läbi viidud. Seepärast peavad kõik konsultatsioonid olema hästi dokumenteeritud sellistes valdkondades nagu: kellega konsulteeriti, teemad, mille kohta konsultatsioon läbi viidi, ning konsulteerimise tulemused.

Need, kellega konsulteeriti, peavad saama vastavasisulise kirjaliku informatsiooni. Juhtiv ametkond peab selle dokumentatsiooni ette valmistama ning olenevalt mõjude hindamise eesmärgist peab see sisaldama kas poliitika valiku kirjeldust või seaduseelnõu või väljatöötatavat dokumenti ning lisaks sellele ka konsulteerimise peamiste teemade definitsioone ja spetsiifilisi küsimusi, mis neid teemasid puudutavad. Need teemad ja küsimused tuleks grupeerida ja suunata erinevatele gruppidele/isikutele, kellega konsulteeritakse. Näiteks võivad esile kerkida küsimused seoses rakendamise ja jõustamisega, mis on suunatud täidesaatvale administratsioonile (politsei, toll jms); küsimused seoses teostatavusega ja seoses kuludega kindlustusfirmadele või kommunaalteenustele ja küsimused seoses eelistatava rakendusviisiga ning järgimiskoormustega valitsusvälistele organisatsioonidele jne.

Kommentaari esitamise tähtaeg peaks olema piisavalt pikk, et adressaatidel oleks küllalt aega koguda lisainformatsiooni. Valitsusvälised organisatsioonid peavad võib-olla konsulteerima oma liikmetega, täidesaatva juhatusega, näiteks piirkondlike ametnikega või kohalike juhtidega, ning peavad saama arutada vastavat teemat sellega seotud ametkonnaga.

Reaalne tähtaeg kommentaaride esitamiseks võib samuti suurendada tõenäosust saada kogu kasulik informatsioon, mida need, kellega konsulteeritakse, saavad pakkuda. On loomulik, et need, keda valitsuse otsused otseselt puudutavad, soovivad mõjutada poliitikat või regulatsioone, tuues esile faktilise informatsiooniga toetatud argumente. Sellise teabe ettevalmistamine võib võtta veidi aega, kuid kui teema on oluline, võivad nad investeerida informatsiooni kogumiseks vajaliku aja ning tulemus võib olla otsuste tegijatele väga kasulik.

Näide konsulteerimisest, mis on suunatud võimalike poliitika valikute või seaduseelnõu hindamisele:

Eesmärk: Liiklusõnnetuste vähendamine maanteedel (tavaliselt formuleeritakse ministri/valitsuse/koalitsiooni kokkuleppena)

Võimalikud poliitika valikud või seaduseelnõu peamised sätted peavad olema juhtiva ametkonna poolt detailselt lahti seletatud.

Võimalikud valikuvariandid:

- (a) Ära tee mitte midagi.
- (b) Võta tarvitusele ja jõusta kiirusepiirangud kõrgete trahvidega ning võimaliku vangistuse ohuga (regulatiivne valikuvariant).
- (c) Koostöös kindlustusfirmadega alanda kindlustuse sissemakseid autojuhtidele, kes ei ole põhjutanud autoõnnetusi (rahaline/ajendav valikuvariant).
- (d) Vii läbi reklaamikampaania, avalda statistikat, jne (informeeriv valikuvariant).
- (e) Investeeringuprogramm, et ehitada rohkem ja paremaid teid (valitsuse investeeringute valikuvariant).
- (f) Tõhusta autodele tehtavaid ohutuskontrolle ning tõsta ohutusnõudeid (regulatiivne valikuvariant).

Pärast valikute selgitamist peab määrama teemad, mille kohta administratsioon soovib informatsiooni saada, näiteks järgmiselt:

- Millist valikut on kõige lihtsam rakendada?
- Kui suurt investeringut on vaja (lühiajaline maksumus)?
- Millised on nõuded ametkonnale (püsivad kulud)?
- Milline valik pakub paremat ajendit nõusolemiseks?
- Mida võib eeldada seoses kasuga – õnnetuste vähenemist?

Lõpuks peab veel sõnastama erinevate sihtgruppide jaoks väga spetsiifilised küsimused, mille alusel konsulteeritakse ja erinevaid valikuid kaalutletakse.

Mõned näited sellistest küsimustest on ära toodud allpool, kuid see loetelu ei ole mingil juhul kõikehõlmav.

Valiku (b) puhul, liikluse kontrolli ja trahvide suurendamine liiklusreeglite rikkumise eest:

- Kas politseil on piisavalt ametnikke, et tagada selle valiku jõustumine, kas neil on autosid, töökindlaid radarisüsteeme, jne; kui palju läheb maksma neile varustuse muretsemine?
- Kas juhtivorganid on piisavalt varustatud, et tagada ja kontrollida trahvide kogumist (numbrimärkide ja aadresside register jne)?
- Kas planeeritud sisemine administratiivne trahvide käsitlemise protseduur on piisavalt lihtne, et vältida lisasissetulekute loomise asemel lisakulutuste tekkimist?

Valiku (f) puhul, autode ohutuskontrolli tõhustamine ning seejärel ohutusstandardite tõstmine:

- Millised poliitilised/sotsiaalsed mõjud võivad esile kerkida, kui autode ohutusstandardeid tõstetakse (autode hinna tõus ja hooldamine inimeste jaoks)?
- Millised on kulutused valitsuste ning ühistransporditeenuse pakkujate jaoks (valitsuse teenistuses ja ühistranspordis oleva autopargi korrashoidmise kulude kasv)?
- Kui ohutuskontrolli viib läbi erasektor, kui kallis võib olla sellest ülevaate omamine? Millisele institutsioonile pannakse ülevaate omamise kohustus ning kui suur on lisakulu?

Valiku (d) puhul, reklaamikampaania läbiviimine:

- Kas on võimalik läbi viia informatsiooni levitamise kampaania, mille eest maksab erasektor, või saab erasektorit kaasata koostööle selles kampaanias?
- Kui palju see maksma läheb?
- Kui suur on selliste kampaaniate õnnestumise tõenäosus teistes riikides?

Administratsiooni sees toimuva konsulteerimise ajal on arusaadav, et iga ministeerium tegeleb teemadega, mis kuuluvad tema vastutusalasse. Näiteks, Rahandusministeerium on peamiselt vastutav eelarveliste mõjude hindamise eest, Keskkonnaministeerium keskkonnamõjude ning Majandusministeerium majanduslike mõjude hindamise eest, jne. On arusaadav, et kui tekib vajadus luua uus ametkond või värvata ametnikud uue poliitika ellurakendamiseks, siis mõjude hindamisega tegeleb see ministeerium, kes on vastutav rakendamise eest, ning mis ei pruugi olla uue poliitika vahendi juhtivministeerium. Siiski, kui uus investering ja ametnike töölevõtmine toovad kaasa eelarve kulusid, vastutab Rahandusministeerium kulude hindamise eest.

Konsultatsioonid erinevate osapooltega väljaspool administratsiooni peavad olema suunatud spetsiifilistele küsimustele. Kõikide gruppide, kes omavad huve seoses uue poliitika programmiga, kaasamine peab olema tagatud ning seda tuleb hoolikalt jälgida. Samuti peavad kõik konsultatsioonide tulemused olema dokumenteeritud. Administratsioon peab tagama ka nende gruppide huvide arvestamise, kes ei ole täielikult esindatud valitsusväliste organisatsioonide poolt, näiteks vanurid, lapsed, jms.

Kontekstis, kus mõjude hindamine toimub selleks, et anda hinnang uuele vahendile, on konsulteerimisel teistsugune eesmärk. Hinnangu andmise protsessis tähendab konsulteerimine administratsiooniga ning nende ühiskondlike gruppidega, kellele seadus on suunatud, reaalse kogemuse ning statistiliste andmete järele pärimist seoses vastava seadusega ja samuti on võimalik, et soovitude küsimist muudatuste tegemiseks. Siin ei ole tegu võimalike mõjude ennustamisega vaid, nende uurimisega, mis reaalselt eksisteerivad. Seetõttu on iseenesestmõistetav, et väärtusliku hinnangu andmise jaoks tuleb koguda teavet mitte ainult nendelt, kellel tuleb poliitika vahendit rakendada, vaid ka nendelt, keda vahendi rakendamine eeldatavasti, kas positiivselt või negatiivselt, mõjutama hakkab. Vältides hinnangu andmise käigus konsulteerimist otsuste adressaatide ning laiemade vahendi sihtgrupi ja nende huvigruppidega, saadakse kõige tõenäolisemalt moonutatud tulemused, sest igasugune hinnangu andmine on poliitika vahendi oodatavate tulemuste ja tegelike tulemuste empiiriline võrdlus.

3.4. Millised konsulteerimise vormid on võimalikud

Administratsioonisisised konsultatsioonid võivad toimuda kirjaliku protseduurina või toimuda ministeeriumidevaheliste kohtumistena. Kui konsulteerimine toimub kirjalikult, peavad kõik kommentaarid olema saadetud kõikidele osapooltele. Kui konsulteerimine toimub suuliselt, on soovitatav korraga kohale kutsuda kõik asjast huvitatud administratsiooni esindajad selleks, et vahetada võimalikult erinevaid ja palju arvamusi ning selgitada erinevaid seisukohti.

Konsulteerimised väljaspool administratsiooni võivad samuti toimuda kirjalikult või siis avaliku arutelu käigus. Viimastel aastatel on mõned riigid hakanud konsulteerima nii huvitatud osapooltega kui ka avalikkusega laiemalt läbi interneti. Selline konsulteerimise vorm on odavam kui traditsioonilised viisid, sest ei pea välja saatma paberkanalil informatsiooni. Eelis on ka veel selles, et kõik asjast huvitatud saavad ettepanekuid kommenteerida. Teisest küljest on raskendavaks asjaoluks, et spetsiifilise informatsiooni küsimine muutub keerulisemaks. Siiani on sellise konsulteerimise vormi kohta väga vähe informatsiooni saadaval – kuidas seda vormi tunnustatakse ning milline on sel viisil kogutud informatsiooni kvaliteet.

Mõned seadusandluse ja investeerimisprogrammid, mis omavad märkimisväärset mõju suurele hulgale kodanikele teatavas spetsiifilises valdkonnas, peavad seaduse kohaselt läbima avalikud arutelud, enne kui neid saab vastu võtta. See kehtib eriti infrastruktuuri, nagu näiteks lennujaamade, maanteed, raudteede või uue õhuruumi plaani kohta, mis võib mõjutada omandi väärtust.

3.5. Kellega konsulteerida

Konsultatsioonidesse administratsiooni sees peaksid olema alati kaasatud need ministeeriumid, kellel on horisontaalne vastutusala. Need on peamiselt Rahandusministeerium (eelarveline kulu), Justiitsministeerium (põhiseaduslik ja õiguslik) ja Siseministeerium (korrastus ja rakendamine). Olenevalt ülesannete jaotumisest vastavas riigis võib olla ka teisi ministeeriume, kes peaksid alati olema konsultatsioonidesse kaasatud, näiteks seoses ametnike ümberpaiknemisega või poliitika vahendi ellurakendamisega kohaliku võimu poolt. Üldiselt on valitsuste puhul hea tava tagada sisemine informatsiooniga varustus kõikide tegevuskavade kohta nii, et ministeeriumid teaksid juhtivministeeriumi informeerida oma soovist mis tahes kava puhul konsulteerimistel osaleda.

Tavaliselt viiakse läbi konsulteerimised valitsuse erinevate tasandite vahel mitte ainult selle ministeeriumi kaudu, kellel on vastutus kohaliku omavalitsuse ees, vaid ka kohaliku omavalitsuse enda sidemete kaudu.

Administratsiooniväliste gruppidega on soovitatav konsulteerida mis tahes poliitika vahendi puhul, mis võib mõjutada ühiskonna spetsiifiliste gruppide huve. Mitmel põhjusel on seda raske tagada, et kõigi ühiskonna huvigruppidega konsulteeritakse, mõnedel gruppidel võivad puududa organiseeritud esindused, teised võivad olla organiseerunud, kuid nende organisatsiooni ei tunta juhtivas ametkonnas. Et vähendada teatud gruppide kõrvalejäämise tõenäosust, on soovitatav luua keskvalitsuse juurde register, kuhu kõik valitsusvälised organisatsioonid saavad ennast registreerida, andes sel viisil teada oma huvidest ning teemadest, mille puhul nad sooviksid osaleda konsulteerimistel. Konsulteerimine kõigi nendega, kes on selles registris kirjas, aitab vältida erapoolikut konsulteerimist või etteheiteid selles valdkonnas.

Sellistes riikides nagu Šveits, on pikk otsese demokraatia ning laia avalikkusega konsulteerimise kogemus. Avalikkusega laiemalt konsulteerimine võib olla väga aeganõudev ja kulukas, kui seda ei tehta interneti kaudu, ja dokumentatsiooni ettevalmistamisele ja laialijaotamisele tehtud kulutused ei pruugi olla proportsionaalsed võrreldes tulemustega. Seetõttu saab lai avalik konsulteerimine, mille puhul kodanikele jaotatakse laiali kirjalikud dokumendid, olla kasulik ainult väga oluliste ettepanekute korral, millel on kodanikele märkimisväärne ja otsene mõju. Üheks näiteks võib tuua loomulikult põhiseaduse muudatused. Siiski võib laiapõhjalisest konsulteerimisest kasu olla ka pensioni- või haridussüsteemi oluliste muudatuste puhul.

4. MÕJUDE HINDAMISE SPETSIIFILINE KOHALDAMINE EUROOPA INTEGRATSIOONI- JA LAIENEMISLÄBIRÄÄKIMISTE PROTSESSILE

4.1. Sissejuhatus

Riikidel, kes valmistuvad Euroopa Liiduga ühinemiseks, seisab ees väga raske ülesanne ümber kujundada oma majanduslikud, sotsiaalsed, õigus- ja valitsusstruktuurid. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid teevad seda Euroopasse integreerumise kontekstis, kuid samuti ka laiemas “läänelikus stiilis” valitsemise, globaliseerumise ja maailmakaubanduse kontekstis. Nendest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest 10 kandidaati püüdlevad hetkel suure strateegilise projekti poole, nimelt saada Euroopa Liidu liikmeteks, samal ajal kui teised riigid soovivad saada endale kandidaatriigi staatust. Kõik see paneb valitsustele suure koormuse, et suhteliselt lühikese aja jooksul arendada poliitikat, ette valmistada ja vastu võtta seadusi ja määrusi ning luua institutsioonid, kes oleksid suutelised neid efektiivselt rakendama ja jõustama.

Kõik see tekitab olukorra, kus eksisteerib märkimisväärne hulk omavahel haakuvaid ülesandeid, mida valitsused ja kandidaatriikide ametkonnad peavad lahendama. Need sisaldavad:

- sõelumisprotsessist edasiliikumine, üldise läbirääkimiste platvormi detailne ettevalmistamine;
- *Acquis* vastuvõtmise rahvusliku programmi (National Programme for the Adoption of the *Acquis* – NPAA) regulaarne jälgimine ja ajakohastamine;
- NPAA rakendamine;
- institutsioonide loomine;
- Phare ja teiste abiprojektide programmeerimine;
- ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendi (ISPA) ja põllumajandusfondi (SAPARD) ettevalmistamine, programmi koostamine ja rakendamine pärast 2000. aastat;
- valitsusväliste organisatsioonidega ja laiemas avalikkusega suhtlemine;
- avaliku teenistuse ettevalmistamine ja koolitamine Euroopa Liidu otsuste tegemises osalemiseks.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on näidata, kuidas mõjude hindamise tehnilised lahendused võivad Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel kaasa aidata mõnede Euroopa integratsiooni või Euroopa Liiduga ühinemisega seotud ülesannete täitmisele. Spetsiifilises Euroopa integratsiooni poliitika kontekstis on mõjude hindamise eesmärgid põhiliselt tagada valitsustele ja erasektorile informatsioon poliitilise, majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase mõju kohta, rakendades Ühenduse poliitikat või üksikuid määrusi ja direktiive. Ideaalis võiks selle tulemuseks olla kvantitatiivsed hinnangud puhaskulude kohta ning nende jaotamine erinevatesse finantssektoritesse – riigieelarve, regionaalsed ja kohalikud eelarved, erasektor, tarbijad jms.

Kuid isegi juhul, kui täpset kvantitatiivset informatsiooni pole võimalik kätte saada, võib ka kvalitatiivne informatsioon olla olulise tähtsusega. Näiteks, tihti on võimalik viidata tähenduse mõõtmele riigiinstitutsioonide jaoks ilma, et oldaks võimelised täpselt välja selgitama, mis võiks olla selliste muutuste maksumus. Veelgi enam, mõnel juhul võib kvalitatiivne analüüs olla oluline, et rõhutada probleeme, millega on vaja tegeleda, kuid mis ei sisalda selgelt omistatavaid kulutusi. Näiteks, nende institutsioonide roll, kes tegelevad üldisema kontrolliga, võib muutuda liitudes Euroopa Liiduga, ning selliste muutuste läbiviimiseks on nõutav teatud aeg, et ette valmistada muutuste juhtimist ja ametnikke ning teha seda viisil, mis põhjustaks kõige vähem segadust. Pakutud muutuste mõjude hea analüüs ja selge mõistmine, nii kvantitatiivne kui kvalitatiivne, aitavad üleminekut pehmendada ning viia miinimumini probleeme inimressurssidega ning teeninduse katkemisega.

4.2. Mõjude hindamise kohaldatavus Euroopa Liidu laienemisele

Mõnikord öeldakse, et kuna liitumine Euroopa Liiduga nõuab kandidaatriikidelt *acquis communautaire*'i vastuvõtmist ja rakendamist, siis on mõjude hindamine mõttetu, sest kandidaatriigil ei ole valikut. See ei ole tõsi. On mitmeid erinevaid viise viia riigi õigusraamistik kooskõlla Euroopa Liidu nõuetega. Selle põhjus peitub Euroopa Liidu seadusandluse loomuses, mis on peamiselt kahes vormis:

- *määrused*, mida liikmesriigid peavad rakendama täielikult ning ilma muudatusteta. Neid kasutatakse valdkondades, kus peetakse vajalikuks saavutada seadusandluse lõpptulemusena täielik ühtsus;
- *direktiivid* vastupidi on märksa paindlikumad. Need koosnevad ühistest põhinõuetest (i.k. Common Essential Requirements), mis peavad sisalduma liikmesriikide seadusandluses. Siiski see, kuidas liikmesriigid seda läbi viivad, on jäetud nende enda otsustada.

Kandidaatriikidel on märkimisväärne tegevusvabadus selles osas, kuidas Euroopa Liidu direktiive rakendada, ja erinevad rakendusviisid võivad omada väga erinevaid mõjusid majandusele ja ühiskonnale. Mõjude hindamine on elulise tähtsusega otsustamiseks, milline on kõige eelistatavam viis direktiive rakendada. Isegi juhul, kui nõudmise rakendamine jätab kandidaatriigile vähe valikuvabadust, nagu tihti on regulatsioonide puhul, on mõjude hindamine siiski oluline, sest see on juhtnõu poliitika kujundajatele selle kohta, millist mõju regulatsiooni rakendamine omab teiste poliitika muutujate suhtes. Lisaks sellele võib regulatsioonide mõjude analüüs aidata tähtsuse põhjal järjestada erinevate regulatsioonide rakendamise ajastamist ning samuti eelarve planeerimist, seletades regulatsiooni lahti neile, keda see otseselt puudutab, ning tagades sellega nende koostöö, samuti planeerides rakendamise institutsioone.

Selles kontekstis peab ära märkima, et:

- mõjude hindamise läbiviimise protsess ja meetodid on üldiselt samad nii Euroopa integratsiooniga kui ka Euroopa Liidu laienemisega seotud poliitikal ja seadusandlusel, nagu see on ka kogu muu poliitika ja seadusandluse puhul. (Käesolevas peatükis tuuakse välja ka mõned erandid ja erijuhud.) Teemasid ja meetodeid, mida käsitleti 1. peatükis - mõjude hindamise abil poliitika vahendite tõhustamisest -, 2. peatükis - valitsuse poliitikate eelarve- ja majanduslike mõjude hindamisest ning 3. peatükis - Euroopa Liidu laienemisega seotud konsulteerimise olulisusest -, ei hakata siinkohal kordama.
- Mõjude hindamine ei asenda teisi protsesse ja strateegiaid integratsiooni ja liitumise saavutamisel. Selle eesmärgiks on kaasa aidata teiste strateegiate arengule ning efektiivsuse tõhustamisele ja/või vähendada nende kulusid ning negatiivseid kõrvalmõjusid.
- Mõjude hindamise läbiviimine on iseenesest *kulu* seoses ajakulu, inim- ja eelarveliste ressurssidega. Euroopa Liiduga liitumisel tuleb kandidaatriigil vastu võtta tuhandeid määrusi ning sama palju ka poliitikaid suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul. On mõeldamatu, et riik suudaks läbi viia tõsist mõjude hindamist kõikide nende muudatuste osas. Mõjude hindamist tuleb läbi viia nii, et saaks kindlaks teha võtmetähtsusega valdkonnad, mis mõjutavad riigi majandust ja ühiskonda ning suunata tähelepanu mõjude hindamisele nendes valdkondades.

Üldiselt peaks mõjude analüüsi läbi viima ainult siis, kui tulemustest oodatav tulu ületab eeldatavasti tehtud kulutused. Siiski on oluline omada laia ülevaadet "eeldatavatest tuludest" ning neid ei tohiks arvestada ainult rahalistes ja majanduslikes väärtustes. Arvesse tuleks võtta ka teistsugust kasu nagu suurem võrdsus, suurem vastutus, suurem austus seaduste vastu ning tõhustatud haldussuutlikkus.

4.3. Kuidas mõjude hindamine saab kaasa aidata Euroopa Liidu efektiivsele laienemisprotsessile

Nagu eelnevates peatükkides viidatud, on mõjude hindamine poliitika arendamise element, mille eesmärgiks on tõhustada otsuste tegijatele kättesaadavat informatsiooni. EL laienemise puhul võib mõjude hindamine aidata otsuste tegijatel optimeerida seda protsessi:

- lihtsustades tähtsuse järgi seadmise ja järjestamise protsesse poliitika kujundamisel ning *acquis communautaire*'i vastuvõtmisel ja rakendamisel;
- pakkudes erinevate Ühenduse poliitikale või meetmetele lähenemiste kulude hindamist ning seega toimida osana valitsusele vajalikust tõendusmaterjalist, et teha poliitika otsuseid;
- pakkudes informatsiooni meetmete mõjude kohta avalikus ja erasektoris selleks, et anda informatsiooni muudatuste kohta, mida läheb vaja institutsioonide, juhtimise ja tootmisprotsesside puhul;
- mõõtes kvantitatiivselt meetmete mõju riigi (ja kus see on teostatav, ka regionaalsele ja kohalikule) eelarvele ja ettevõtete finantseerimisvajadustele.

Kui eksisteerib rohkem kui üks tee edasiminekuks, tuleb teha valik. See kehtib ka poliitika suundade valimise, poliitika vahendi rakendamise ja jõustamise meetodi, institutsionaalse planeeringu, riigi strateegia ning edasiminekuks hea ajastatuse leidmise kohta. Kõik sellised valikud saavad paremad, kui omatakse head informatsiooni võimalike tagajärgede kohta, ning see ongi mõjude hindamise ülesanne – varustada sellise informatsiooniga, nii kvantitatiivse kui kvalitatiivsega.

4.3.1. *Acquis Communautaire*'i kuluefektiivne vastuvõtmine ja rakendamine

See on kõige laiem ja fundamentaalsem valdkond, millele mõjude hindamine saab kaasa aidata. Hinnangulised Euroopa ettevõtete kulud, vastates Euroopa Liidu ja riigi administratsiooni nõudmistele, ulatuvad kuni 540 miljardi euronit aastas (3-4% SKP-st). Lisaks sellele on veel eelarvelised kulud erinevatele valitsustasanditele. Võimetus valida kõige ökonoomsemat ja efektiivsemat viisi *acquis communautaire*'i rakendamiseks võib vähendada riigi konkurentsivõimet võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega. Kui rakendamise puhul on hästi läbi mõeldud, kuidas ning millises järjekorras seda läbi viia, jääb arusaadavalt ruumi ka veel personaalsete, ettevõtete ning ka riigi säästude jaoks.

Kulude miinimumini viimise seisukohalt on Euroopa Liidu sees integreerimise ettevalmistamine keeruline protsess. Hoolimata sagedasest vastupidisest seisukohast, ei ole ainult ühte teed Euroopa Liiduga liitumiseks, vaid võimalusi on palju. Need erinevad võimalused võivad omada väga erinevat mõju majandusele ja ühiskonnale. Selleks, et valida parimat teed Euroopa Liitu, on oluline teada, mida kujutab endast Euroopa Liidu poliitika ja määruste vastuvõtmise poliitiline, majanduslik, finantsiline, õiguslik ning sotsiaalne mõju ja mida erinevad viisid spetsiifiliste poliitikaotsuste rakendamiseks tähendavad vastava riigi jaoks.

Mitteoptimaalne Euroopa Liidu poliitika rakendamine mitte ainult ei suurenda kulutusi, vaid ka vähendab tulusid seoses majandusliku efektiivsuse ja konkurentsivõimega, mida eeldatakse Euroopa Liiduga liitumiselt. Et vältida selliseid tagajärgi, võib mõjude hindamist kasutada selliste lähenemiste otsimiseks, mis:

- tagavad, et *acquis communautaire*'i sotsiaalsete eesmärkide rakendamine (näiteks keskkond) ei põhjusta erasektorile suuremaid majanduskulutusi, kui hädavajalik;
- vähendavad avalike teenuste osutamise seotud kulutusi, et vältida maksudega seotud huvide vähenemise mõju tekkimist ning maksude tasumisest kõrvalehiilimist;

- tagavad, et kulutused ja viivitused nende ettevõtjate jaoks, kes pakuvad avalikke teenuseid ja suhtlevad administratsiooniga (näiteks litsentsi taotlemisel), ei ole suuremad kui hädavajalik;
- jäävad lootma vabatahtlikule nõustumisele, mis nagu praktika näitab, on tihti tööstuse jaoks odavam viis Euroopa Liidu regulatsioonide järgimiseks kui administratiivne kontroll.

Nendel põhjustel peaks mõjude hindamine olema nii palju kui võimalik reeglipärane seaduste harmoneerimise protsessi aspekt. Ministeeriumid ja töögrupid, kes valmistavad ette riigi õiguslikke vahendeid, et kohaldada *acquis communautaire*'i, peaksid nii palju kui võimalik arvestama oma töö loomulikus käigus alternatiivsete lähenemiste mõjusid direktiivide ülekandmisel riigi seadusandlusesse ning välja selgitama kogu olulise Euroopa Liidu seadusandluse kulud ja tulud. Kui leidub olulisi tagamõtteid või märkimisväärselt erinevaid mõjusid erinevate lähenemiste puhul seoses rakendamise ja teha seda arutama ministrite nõukogu (või vastav ministrite komisjon), et teha informeeritud otsuseid.

4.3.2. *Institutsioonide loomine*

Administratiivsed korraldused ja institutsioonid, mida riigil on vaja *acquis communautaire*'i rakendamiseks, ei ole enamasti Euroopa Liidu poolt ette kirjutatud, vaid jäetud iga riigi enda kujundada ja ellu rakendada. Eeldades, et *acquis communautaire* tõstatab funktsionaalseid teemasid, millele on pigem vaja leida vastused kui kirjeldada institutsionaalseid lahendusi rakendamise jaoks, muutub institutsioonide kujundamisel väljakutseks soov tagada efektiivne ühtivus vähimate kulutustega.

See lähenemine avab palju institutsionaalseid valikuid. Seoses *acquis communautaire*'i erinevate osadega on vaja esitada järgmisi küsimusi:

- Kas Euroopa Liidu seadusandlust peaks rakendama, tehes muudatusi juba olemasolevatesse institutsioonidesse või peaks loodama uus institutsioon?
- Kas teenusepakkumise süsteemid peaksid olema avalikud või erakätes või mõlemat?
- Kuidas teenusepakkumise süsteemid (olgu avalikud või era) saab allutada sisemisele või välisele kontrollile?
- Milliseid vahendeid on vaja, et tagada täielik avalik vastutus otsustatud spetsiifilise institutsionaalse vormi suhtes?

Praktika näitab, et Euroopa Liidu liikmesriigid on tegelikkuses valinud väga erinevad institutsionaalsed lähenemised *acquis communautaire*'i osade rakendamisele. Õppetund, mille liikmesriigid on saanud, on see, et ettevõtjatel lasuv koormus on suuresti kujundatud viisidest, kuidas *acquis communautaire* on üle toodud riikide õigussüsteemidesse ning kuidas on kujundatud rakendamise ja jõustamise korraldust. Ka haldusinstitutsiooni loomine selleks, et rakendada *acquis*'d, omab suuri mõjusid eelarvele nii lühiajalises kui ka pikaajalises perspektiivis.

Kujundades rakenduslikku lähenemist, on kõige olulisemaks küsimuseks otsustada, mida optimeerida. Selle otsuse peab tegema mitmes vallas. Esiteks, eeldades, et alates teatud piirist hakkavad jõustamiseks kulunud jõupingutuste kulud üle kaaluma nende tulused, peab hoolikalt tähelepanu pöörama mitmete jõustamise strateegiate suhtelisele "raha väärtusele". Teiseks, haldusepoolne reguleerimine põhjustab nii eelarvelisi (maksumaksja poolt tasutud) kui majanduslikke kulusid (makstud otse firmade poolt ning peegelduvad hindades tarbija jaoks). Tihti tehakse nende kahe vahel kompromiss. Näiteks, firmale võib auditi teha nii erasektori raamatupidaja, kellele firma ise maksab, või haldusinspektor, keda finantseerivad maksumaksjad. Tekib küsimus, kumb variantidest on majanduslikult ning kumb halduslikult efektiivsem.

Kasutades eelmises kolmes peatükis käsitletud meetodeid, võib mõjude hindamine olla keskseks vahendiks alternatiivsete institutsionaalsete vormide valikul, et välja selgitada ja mõõta väga olulist kulude ja efektiivsuse tähendust nii era- kui avalikus sektoris.

4.3.3. Ettevalmistused läbirääkimisteks ning positsioonide muutmine läbirääkimiste käigus

Mõjude hindamine võib riigi puhul kaasa aidata läbirääkimiste strateegia ettevalmistamisel, välja selgitades need valdkonnad, kus riik võiks soovida üleminekuperioode või reservatsioone ning tagades empiirilised andmed (nii kvantitatiivsed kui kvalitatiivsed) oma argumentide toetamiseks.

Välja selgitades valdkondi, mis vajaksid üleminekuperioodi, on kasulik eristada “tooteregulatsioonid” ja “protsessiregulatsioonid”. Tooteregulatsioonid puudutavad toote liiki, näiteks toidu kvaliteedinõuded, autode väljalaskestandardid, nõuded siltidele, jne. Tooteregulatsioonidele vastamine on eelduseks, et vastavat toodet saaks turustada Euroopa Liidu sees. Protsessiregulatsioonid aga puudutavad tingimusi, milles toode on valmistatud, näiteks tervise- ja ohutusnõuded töökohtadel või keskkonnastandardid tehastes.

Läbirääkimisi pidavad riigid peavad olema valmis liitumisel üle võtma kogu toodanguga seotud siseturu *acquis communautaire*'i. Mõned direktiivid võivad põhjustada probleeme. Neid tuleb lähemalt uurida ja kui probleemid on tõsised, tõstatada need läbirääkimistel. Kuid kasutama peaks puhtalt tehnilisi argumente, näiteks kui isegi parima tahtmise juures on füüsiliselt võimatu rakendada mõnda direktiivi õigeaegselt liitumise ajaks. Igasugused katsed kasutada siinkohal reservatsioonide või üleminekuperioodi taotlemist, et kaitsta riigisiseseid ettevõtteid, nii riigi- kui eraettevõtteid, raskendavad oluliselt läbirääkimisi ning võimalik, et pikendavad märkimisväärselt nende kulgu.

Protsessiga seotud direktiivide puhul peaksid mõjud olema korralikult hinnatud. Kõige olulisemad valdkonnad on keskkond, sotsiaalpoliitika valdkond (eriti tervise ja töökoha ohutuse teemad) ning ehk selline valdkond nagu transport. Kui direktiivi mõju saab olema vägagi märkimisväärne ning viib tõsiste finantseerimisraskusteni (või mõnikord ka institutsionaalse probleemini), peaks tõsiselt kaaluma võimalust taotleda üleminekuperioodi.

Üleminekuperioodi iseloom, mille suhtes ettepanek tehakse, sõltub suuresti probleemi iseloomust:

- Kui probleem on tehnilist laadi, näiteks, kui ei ole piisavalt aega, et lõpule viia direktiivi rakendamine enne liitumist, ning kui direktiivi vastuvõtmine on läbirääkiva riigi otsestes huvides, peaks rakendama nii lühikest ajagraafikut kui vähegi võimalik.
- Kui rakendamine põhjustab tõsist finantsilist kitsikust, peaks arutama kahte võimalikku ülemineku viisi:
 - Kui majanduskasvu ja makromajandusliku stabiilsuse jaoks on oluline direktiiv vastu võtta, siis peaks läbirääkimistel taotlema lühimat, progressiivset üleminekuperioodi, mis rahaliselt võimalik.
 - Kui direktiivi roll kasvu, stabiilsuse ja tööhõive kohapealt ei ole lühiajalises perspektiivis nii oluline või on isegi negatiivne, on kõige parem valik pikk, tagumisele osale pandud raskusega üleminekuperiood. Näiteks võib tuua linna reovete direktiivi (i.k *Urban Waste Water Directive*). Pikaajalises perspektiivis on selgelt iga riigi huvides nimetatud direktiiv vastu võtta, sest see toob märkimisväärset kasu tarbijatele ja keskkonnale. Nii lühiajalises perspektiivis kui ka keskmise tähtaja puhul on aga siiski vähe ühist direktiivi rakendamise ja majanduskasvu või isegi sotsiaalse heaolu vahel, või kui on, siis vaid negatiivsel viisil, s.t et rakendamine on niivõrd kulukas, et selle rahastamine omaks kasvu aeglustavat mõju. Sel juhul oleks ideaalseks variandiks pikk üleminekuperiood, kus enamus rakendamise protsessist jääb perioodi lõppu (kui riigi SKP on juba palju kõrgem).

Argumenteeritud seisukohad üleminekuperioodi taotlemisel, põhinedes mõjude hindamisel, muudavad postsioonipaberid veenvamaks. Lisaks sellele, läbirääkimiste arenedes ning kui riik on sunnitud lahti ütleva mõnedest omapoolsetest nõudmistest, taustinformatsioon, mida mõjude hindamine suudab pakkuda, aitab samuti kaasa otsuste tegemisele, kuidas seada tähtsuse järjekorda riigi huvide positsioone. Ilma sellise analüüsita ei ole ministrite nõukogul võimalik teha tõsisid otsuseid läbirääkimiste protsessi jooksul, mille põhjal võidakse loobuda teatud positsioonidest riigi jaoks minimaalsete kuludega ning mille alusel hinnata positsioone, mida peab kindlasti kaitsma.

4.3.4. Suhtlemine seoses Euroopa integratsiooniga

Enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on Euroopa Liiduga liitumise kava üsna populaarne ning tavaliselt omab peamiste poliitiliste jõudude toetust. Kuid kogemus näitab, et ei saa alati arvestada sellise toetuse olemasoluga, kui läbirääkimiste käigus on vaja teha raskeid otsuseid ning samuti siis kui teatud valdkondades on Euroopa Liidu nõuete rakendamise tulemustega seoses negatiivsed kogemused. Seepärast peavad kõik riigid protsessile püsiva toetuse tagamiseks mingilgi määral osalema avalikus kommunikatsioonis ühiskonnaga.

Mõjude hindamine võib aidata parandada valitsuse suhtlemist avalikkusega, pakkudes rohkem laiaulatuslikku informatsiooni, et näidata, kuidas valitsuse tehtud otsused toovad ühiskonnale kasu. Kui Euroopa Liidu laienemisprotsessi ettevalmistamise ja läbirääkimiste ajal tekib vajadus teha raskeid otsuseid, on erinevate ühiskonna osade mõju tihti ebavõrdne ning peaaegu kunagi pole võimalik vältida olukorda, kus otsused, isegi optimaalsed, ei tekitaks vähemalt mõningal määral vastuseisu kas avalikkuses või kindlate sektorite sees. Näiteks, hakata nõudma kasutajatasu teenuse eest, mis hetkel on veel "tasuta", on alati ebapopulaarne otsus. Aga kui valitsus suudab tõestatud faktide kaudu näidata, et selline otsus on pikaajalises perspektiivis kõige odavam või see on kõige õiglasem valik, võib taolist otsust olla palju lihtsam vastuvõetavaks teha. Kui valitsusel on võimalik näidata, et tehtud valikud on põhjaliku analüüsi tulemus, aitab see alati kaasa toetuse tagamisele tehtud otsustele.

Ette valmistades ja pärastpoole modifitseerides läbirääkimiste positsioone, on läbipaistvus hea poliitika. Valitsuse kavatsetavate seisukohtade valijaskonnale teavitamisele suunatud poliitikale töötab ajaline surve arusaadavalt vastu. Kuid kui nähakse, et valitsus võtab seisukohti ilma avalikkusega konsulteerimata ning nõu pidamata, viib see kogu integreerumisprotsessi toetuse langusele. Läbipaistvus omandab veelgi suurema väärtuse siis, kui läbirääkimised edenevad ning kui südamelähedasi riigi seisukohti peab muutma selleks, et läbirääkimised endiselt edasi liiguksid. Seepärast on hea poliitika suunata ressursse konsultatsioonidesse, informatsiooni liikumisele ja avalikele suhetele juba protsessi algusest alates.

Usaldatav informatsioon ernivate poliitikate ja rakendamise valikute väljavalimise mõttekuse kohta on eriti oluline, kui ollakse vastamisi parlamendiga, kes liitumise ettevalmistuste tulemusena peab vastu võtma palju seadusi, et ühildada rahvuslik seadusandlus Euroopa Liidu omaga. Seda juhtub tihti, et parlament püüab muuta valitsuse poolt talle saadetud seaduseelnõusid ning valitsus peab esitama veenvad argumendid, et tagada liitumisportsessi jaoks vajalike seaduseelnõude vastuvõtmine parlamendis.

4.3.5. Efektiivne liikmelisus

Euroopa Liidu liikmelisus nõuab riikide valitsustelt laiaulatuslikku osalemist Euroopa poliitikate arendamises. Ministeriumide ametnikud peavad olema võimelised reageerima uutele kavatsetavatele määrustele ning tihti üsna kiiresti hindama, kuidas need võivad mõjutada nende endi riike. Oskused seda efektiivselt teha sisaldavad tihti neidsamu oskusi, mida on vaja mõjude hindamiseks. Veelgi enam, mõningane mõjude hindamine on nüüd Euroopa Liidu poliitika kujundajatele kohustuslik. Näiteks võib tuua Euroopa Liidu direktiivi keskkonnamõjude hindamise kohta, mis kohustab nii avalikku kui erasektorit hindama suurte ehitusprojektide, nagu näiteks teedeehitus või uute tööstuskomplekside rajamine, mõju keskkonnale. Viimaseks, aruka tegevuskava valik Euroopa Liidu fondide rahade kasutamiseks nõuab samuti suutlikkust läbi viia mõjude hindamine.

Nimetatud põhjustel on kasulik meeles pidada, et praegu mõjude hindamise läbiviimisesse investeerimine ning ametnike oskuste koolitamine ja arendamine on samuti investering ministeriumide poliitikaanalüüsi võime tõstmisse ning sellega saab neid ette valmistada ülesanneteks, mida nad peavad täitma hakkama Euroopa Liidu liikmesriigi ametnikena.

4.4. Mõjude hindamine: prioriteetide paikapanek

Samal ajal kui mõjude hindamine võib arusaadavalt olla kasulik vahend Euroopa Liidu laienemisprotsessis, on samuti tõsi, et seadusandluse ja poliitikate muutmiste hulk, mida on protsessi käigus nõutud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidelt, ei võimalda neil läbi viia mõjude hindamist kõige suhtes. Kuna ressursid on piiratud ning aega vähe, on oluline valida välja kohad, kus mõjude hindamine iseenesest on tõenäoliselt kuluefektiivne. Peamiseks põhimõtteks on see, et mõjude hindamisse investeeritud ressursid peaksid olema proportsionaalsed teema olulisusega võrreldes. Mõned hindamised, kuigi isegi pealiskaudsed, tuleks läbi viia igas olulises Euroopa Liidu seadusandluse osas, kuid detailne mõjude hindamine peaks keskenduma võtmetähtsusega teemadele. Näiteks võib tuua määrused ja direktiivid, mille puhul on tõenäosus palju kokku hoida või mis on juba enne teadaolevalt problemaatilised ning rasked rakendada või strateegilise tähtsusega teemad läbirääkimiste ajal, nagu näiteks poliitiliselt üleskõetud valdkonnad ning võimalikud kandidaadid, kellele antakse üleminekuperiood.

On vähemalt 5 moodust selle seadusandluse väljaselgitamiseks, mida riik võiks soovida hinnata põhjalikumalt.

- Valiku tegemine vastavalt poliitika enda iseloomule ja maksumusele

Erinevustest direktiivide ja määruste ning tulemuse ja protsessi vahel juba rääkisime. Direktiivid lasevad ennast vabamalt hinnata, sest nende rakendamisel on riikidel rohkem paindlikkust ning nii on rohkem võimalusi nende läbiuurimiseks. Protsesse käsitlevad määrused ja direktiivid on tõenäolisemad valdkonnad üleminekuperioodide taotlemiseks kui tootega seotud määrused ja direktiivid ning seega positsioonipaberite ettevalmistamise kontekstis võivad need olla iseenesestmõistetavamad teemad laialdaseks mõjude hindamiseks. On ka märkimisväärne, et mitmed finantsiliselt kõige koormavamad direktiivid lepiti alguses tooleaegsete liikmesriikide jaoks kokku pikkade rakendamisperioodidega ning see on argument, mida praegused liikmesriigid võivad kasutada, et saada ka eneste jaoks üleminekuperioodid.

Veelgi enam, just protsessi *acquis* valdkonnas nõutakse suurimaid nii avaliku kui ka võib-olla erasektori investeringuid. Valdkonnad, mis on kaetud Ühenduse seadusandlusega, on kõigepealt keskkonnaregulatsioonid ja see, mis tegeleb tervise ja töökoha ohutuse teemadega, mis nõuavad suuri investeringuid. Protsessi *acquis* rakendamiseks nõutud eelarveliste investeringute kogumaht ületab suuresti selle, mida Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on suutelised pakkuma, isegi veidi pikemaajalises perspektiivis. Kui lisada ka infrastruktuuri investeringud, siis on selge, et isegi eeldades pidevalt

jätkuvaid kõrgeid majanduskasvu näitajaid, arvestades ressursse, mis on juba praegu planeeritud riiklikesse mitme-aastalistesse eelarveplaanidesse ning erasektori suutlikkust rahastada teatud vajalikke investeeringuid, võtab täielik rakendamine siiski mitmeid aastaid aega. Erasektori või avaliku/erasektori investeringute rahastamine aitab kindlasti kaasa *acquis communautaire*'i kiirendatud rakendamisele, kuid taolistes direktiivides, mis panevad paika teeninduse miinimumtasandi, on vaja arvestada puhtalt eelarvelise rahastamisega. Võttes arvesse taoliste direktiivide tohutut eeldatavat maksumust, on säästmise tõenäosus vastavalt suurem, kui läbi viia korralik hindamine.

- Valiku tegemine tuginedes Euroopa Liidu 15 liikmesriigi kogemustele

Paljudel juhtudel saavad praegused kandidaatriigid kasutada liikmesriikide kogemust, et välja selgitada need *acquis communautaire*'i valdkonnad, kus investeeringud mõjude hindamise võivad ära tasuda. Näiteks, neid direktiive, mille puhul praegused liikmesriigid on kasutanud väga erinevaid rakendamise viise, võiks uurida, et valida sobiv lähenemine oma riigi situatsiooni arvestades. Direktiivid, mille puhul rakendamine on olnud väga kulukas või kus tulemuseks on olnud ootamatud, kuid olulised tagajärjed, on samuti head kandidaadid täieliku mõjude hindamise läbiviimiseks. Mõjude hindamise läbiviimine sellistel juhtudel võib ka iseenesest olla teiste riikide kogemust arvestades tulus, sest nende abil suudavad kandidaatriigid jõuda tulemusteni vähemate kulutustega, kasutades informatsiooni ja juba tehtud analüüse, mis on liikmesriikidele kättesaadavad.

Kaaludes võimalikke punkte mõjude hindamiseks üleminekuperioodil, saavad kandidaatriigid uurida Ühenduse direktiive, milles antakse üleminekuperioode liikmesriikidele vastava direktiivi rakendamiseks. See kehtib eriti keskkonnamääruste puhul, kus seoses linna reovete direktiiviga (*Urban Waste Water Directive*) on liikmesriikidel kuni 15 aastat aega selle direktiivi ühe kindla elemendi rakendamiseks. Arusaadavalt võivad sellised direktiivid põhjustada probleeme ka uutele liikmesriikidele ning selle tähendust peaks hoolikalt hindama.

- Valiku tegemine, kasutades eelmiste kandidaatriikide kogemusi

Eelmised laienemised ei ole tingimata heaks suunajaks peamiste laienemisega seotud probleemide leidmiseks. Viimastena liitusid Austria, Soome ja Rootsi, kuid nendel riikidel oli suhteliselt vähe probleeme *acquis communautaire*'i kohaldamisega osaliselt selle tõttu, et nad olid juba kohandunud Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (*European Economic Area Agreement*) kaudu ja osaliselt selle tõttu, et neil oli juba üsna palju Euroopa Liiduga sarnast seadusandlust. Hispaania ja Portugali liitumine on ehk parem näide arengutaseme seisukohalt, kuid need kaks riiki ühinesid 15 aastat tagasi, enne kui programm "1992" ühtse siseturu lõpuleviimiseks oli tegelikkuses käivitunud. On kindlasti huvitav siiski uurida lähemalt nende riikide liitumislepinguid ning arutada liitumisprobleeme ametnikega, kes olid seotud liitumise ettevalmistamisega.

Nende riikide puhul, kes alustasid läbirääkimisi Euroopa Liiduga 2000.a veebruaris, on kasulik uurida nende riikide positsioone, kes alustasid läbirääkimisi 1998.a kevadel. Need riigid on esitanud kõik oma positsioonipaberid ja enamik neist on avalikult kättesaadavad. Mitte kõik nendest liituvatest riikidest ei ole lõpule viinud mõjude hindamist *acquis communautaire*'i peamistes valdkondades, kuid arvestades kõiki üleminekuperioodi nõudeid või teisi meetmeid, mis kalduvad kõrvale *acquis communautaire*'ist, saab hea ettekujutuse võimalikest valdkondadest, kus on potentsiaalsed probleemid.

- Valiku tegemine, mis baseerub täitevministeeriumide ametnike kogemustele, kes on olnud seotud sõelumisprotsessiga

Täitevministeeriumide ametnikud on need, kes on valitsuse juures teoreetiliselt kõige paremate oskustega, et välja selgitada problemaatilisi valdkondi. Neil peaksid olema head teadmised sektorite kohta, millega nad tegelevad ning nad peaksid teadma peamisi probleeme nendes sektorites. Nad on samuti võtnud osa Euroopa Liidu seadusandluse sõelumisest Euroopa Komisjoni istungjärgudel Brüsselis. Üks peamistest probleemidest siinkohal on täitevministeeriumide ametnike tundlikkuse arendamine probleemiliikide suhtes, mis võivad nende kompetentsi kuuluvas valdkonnas kunagi tekkida. Euroopa integreerumist valitsuses koordineerival volitatud isikul peaks tavaliselt olema ülesanne stimuleerida täitevministeeriumi ametnikke välja selgitama olulisi valdkondi, milles tuleks kasutada mõjude hindamist.

- Valiku tegemine äri-, ametiühingute ja teiste ühiskondlike huvigruppidega konsulteerimise kaudu

Mõned valdkonnad, mis tõeliselt vajaksid täielikku mõjude hindamist, on nähtavad valitsusest väljaspool olevatele sektoritele, kuid mitte valitsusele endale. Seetõttu peavadki äri- ja teised väljaspool valitsust asuvad sektorid olema kaasatud nende valdkondade kindalkstegemisse, milles peaks läbi viima mõjude hindamise. Need väljaspool valitsust asuvad allikad on loomulikult samuti vajalikud mõjude hindamise protsessis oma valdkonda puudutavate faktide tõendamisel.

5. VIITED, KASULIKUD JUHISED, INTERNETILEHEKÜLJED NING OTSELINGID

1. Viited

Kip Viscusi "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making", lk 183. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). See OECD väljaanne toob ära kaasuste lahendused ning hea mõjude analüüsi järk-järgulised juhised.

OECD Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995).

Article 6.2, *The Framework Regulation*, Council (EEC) No. 2081/93.

2. Kasulikud väljaanded ja heade tavade juhised

SIGMA PAPER NO. 13: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*

SIGMA PAPER NO. 15: *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*

SIGMA Publication 1994 *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*

EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function. Nimetatud juhised viitavad mitmete Komisjoni väljaannetele vastavas valdkonnas, sh suuremahuliste projektide kulude-tulude analüüsi juhendile (i.k *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Project*), mis on kättesaadav XVI Peadirektoraadi Hindamisteenistusest, tel: 295.16.85/295.72.79. See juhend on koostatud spetsiaalselt Komisjoni ametnike jaoks, kes ei ole tulude-kulude analüüsi (i.k *Cost-Benefit Analysis – CBA*) spetsialistid, kuid annab teatud suuniseid ka väliseksperidele, kellel on vaja mõista Komisjoni spetsiifilist vajadust väljapakutud projektide tulude ja kulude kohta antava informatsiooni järele. Juhised on kättesaadavad internetiaadressil:

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>:

Austraalia (Victoria osariik)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform.orrsite.nsf>

Austraalia (Föderaalvalitsus)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Kanada

http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm

Kanada föderatiivse regulatiivse protsessi juhend (i.k *Federal Regulatory Process Guide*) on hetkel uuendamisel. Uus versioon on varsti kättesaadav.

Saksamaa:

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>:

Vaata saksakeelseid juhiseid mõjude ning kulude hindamiseks:

(1) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (pdf)

(2) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften (pdf)

Ühendkuningriik:

http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

Lisaks võib rohkem kui 200 valitsusserverit üle kogu maailma leida Maailmapanga koduleheküljelt:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

6. SEADUSTE JA MÄÄRUSTE MÕJUDE HINDAMINE

Määruse näidis,
mis sisaldub ministeeriumide üldistes tööjuhistes.
Tõlge juhistest, mida kasutatakse Palatinaadis (Saksamaa).

Art XX: Seaduste ja määruste mõjude hindamine

1. Seaduste ja määruste mõjude hindamine sisaldab protseduure:
 - alternatiivsete seadus- ja määruste eelnõude vajaduse, pakilisuse ja võimalike tagajärgede hindamiseks (tulevikku suunatud mõjude hindamine);
 - seadus- ja määruste eelnõude või nende osade uurimiseks ning neile hinnangu andmiseks (mõjude hindamine väljatöötamise käigus);
 - juba jõusolevate õigusaktide hindamiseks (tagasiulatuva mõjude hindamine).
2. Hindamine viiakse läbi iga planeeritava õigusakti mõju suhtes, mis on laia ulatusega või millel on tõenäoliselt märkimisväärsed tagajärjed.
3. Õiguslike vahendite mõju hindamisel on vajalik järgida lisas XXX toodud juhtnõore.

Art XXX

4. Kui seaduste/määruste mõju hinnatakse, tuleb hindamise tulemused ning see, millisel viisil neid on arvesse võetud, esitada põhjendavas osas; sellise hindamise ebaõnnestumist tuleb põhjendavas osas põhjendada.
5. Ettepanekut viia läbi seaduse/määruse tagasiulatuva hindamine tuleb selgitada õigusliku vahendi eelnõu kaaskirjas.

7. LISA

Juhised seaduste ja määruste mõjude hindamiseks

Seaduste ja määruste mõjude hindamine sisaldab spetsiaalseid protseduure:

- regulatiivsete alternatiivide väljaarendamiseks ja nende mõjude võrdlevaks hindamiseks⁶ ning ka parima reguleerimisvariandi põhjendatud väljavalimiseks;
- seadus- ja määruste eelnõude analüüsimiseks ja katsetamiseks rea funktsionaalsete kriteeriumide põhjal;
- juba jõusolevate õiguslike vahendite hindamiseks (ühekordsel, pideval või perioodilisel alusel).

Neid protseduure võib kasutada koos või eraldi. Kasutatav meetod sõltub konkreetsest planeeritavast seadusest/määrusest ning selle uurimiseks valitud kriteeriumidest.

1. Tulevikku suunatud mõjude hindamine

Seda protseduuri kasutatakse, et hinnata vajadust reguleerimise järele, defineerida alternatiivsed regulatsioonivariandid ning viia läbi vastavate variantide võrdlev hindamine nende ettenähtavate tagajärgede (koormused, mõju ühiskondlikele arengutele jne) aspektist.

Põhieesmärk:

Määrata kindlaks, milline regulatsioonivariant töötab eesmärkide saavutamiseks parimaid võimalikke vahendeid, võttes ühtlasi arvesse soovimatuid kõrvalmõjusid.

Planeerimisfaas:

- reguleeritava valdkonna uurimine;
- regulatsioonivariantide defineerimine;
- reguleeritava valdkonna erinevate võimalike arengute (stsenaariumide) kirjeldamine;
- regulatsioonivariantide kombineerimine erinevate stsenaariumidega.

Täideviimisfaas:

- mõjude hindamine koostöös ekspertide ning regulatsiooni sihtrühmaks oleva grupi või gruppidega;
- hindamisaruande väljatöötamine, milles määratakse kindlaks ning soovitatakse kõige sobivamat regulatsioonivarianti;
- Väljavalitud regulatsioonivariant võetakse aluseks seaduse või määruse eelnõu ettevalmistamisel.

⁶ Nende juhiste kontekstis viitab regulatiivne kõikidele poliitika valikutele, s.o sunduslikule, finantsilisele, informaalsetele ning nullvariandile. Saksamaal on õiguslik vahend vajalik kõigi valikute, välja arvatud nullvariandi täideviimiseks.

2. Mõjude hindamine eelnõude väljatöötamise käigus

Seda protseduuri võib kasutada erinevatel eesmärkidel faasis, kus regulatsioonivarianti (mis on võimaluse korral eelnevalt toimunud tulevikku suunatud hindamise põhjal välja valitud) olemasoleva dokumentatsiooni ja kontrolli- ning katsetamisprotseduuride abil töödeldakse. Hindamisel võidakse kasutada sobivat tehnikat nende osade, millel näivad olevat ulatuslikud tagajärjed, kontrollimiseks ning seal, kus see tundub sobiv, muutmiseks.

Põhieesmärk:

Kindlaks määrata, kas reguleerimise eesmärki täidetakse parimal võimalikul viisil ning kas see on jätkusuutlik.

Kindlaks määrata, kas grupil, kellele õiguslik vahend on suunatud, on lihtne seda täide viia või järgida.

Kindlaks määrata, millises ulatuses suurendab või vähendab õiguslik vahend sihtgrupil lasuvat koormat.

Tüüpiline protseduur:

- Hindamiskriteeriumide (nt määr, milleni eesmärgid tuleb saavutada, rakendatavus, kulud) ning hindamismeetodite (nt kulude-tulude analüüs, simulatsioonid, kulude mõjususe analüüs) kindlaksmääramine.
- Uuringute ja katsetuste läbiviimine, võimaluse korral koostöös sihtgrupiga.
- Kindlakstegemine, kas väljatöötamise kestel läbiviidud mõjude hindamise tulemused õigustavad väljatöötatavat seadust või määrust või nõuavad need hästi põhjendatud muudatusi ja parandusi.
- Hindamistulemuste ning eelnõus tehtavate muudatuste dokumenteerimine.

3. Tagasiulatuv mõjude hindamine

Seda protseduuri kasutatakse õigusliku vahendi tegelike mõjude kindlakstegemiseks pärast tema jõustumist, võrrelduna kavatsatud mõjudega. See hindamine võib olla ühekordne, pidev või perioodiline ettevõtmine.

Põhieesmärk:

Kindlaks määrata, kas õigusliku vahendi kõige olulisemad eesmärgid on saavutatud (edu määr). Kindlaks määrata, kas on soovitatav või vajalik olemasolevat vahendit muuta, uuesti kujundada või eemaldada.

Tüüpiline protseduur:

- Hindamiskriteeriumide (nt määr, milleni eesmärgid tuleb saavutada, vastuvõetavus, kulud, tegelik mõju ja kõrvalmõjud regulatsiooni kohaldamisalas) kindlaksmääramine.
- Regulatsiooni hinnatavate osade väljavalimine (terve seadus või osad, millel on tõenäoliselt arvestatav mõju).
- Hindamise kuupäeva või perioodilisuse kindlaksmääramine (kui see ei ole juba sätestatud õiguslikus vahendis eneses).
- Sobivate hindamismeetodite (nt kohapeal teostatavad uuringud, küsitlused, vahendeid kohaldavate asutuste ärakuulamine, aruanded, tegelike tulemuste võrdlemine loodetutega) kindlaksmääramine.
- Uurimistöö/katsetuste läbiviimine.
- Tulemuste hindamine hindamiskriteeriumide põhjal.
- Tulevaseks tegevuseks motiveeritud ettepanekute dokumenteerimine (viidetega tulevikku suunatud hindamis(t)ele ning väljatöötamise käigus tehtud hindamis(t)ele, kus see on sobiv).

4. Mõjude hindamise kohaldamine

- Mõjude hindamise kolme protseduuri ja nende erinevaid staadiume tuleb kohaldada paindlikult poliitiliste eesmärkide ning praktiliste vajaduste põhjal kooskõlas kulutustele/ajale seatud kriteeriumidega.
- Metodoloogia peab võtma arvesse tervet rida erinevaid reguleerimise vahendeid ning hindamiskriteeriume; nende kasutamine peaks kokku sobima probleemide ja kaasuste spetsiifikaga ja seda peaks edasi arendama.
- Vajaduse korral peaks kasutama olemasolevat dokumentatsiooni, nt käsiraamatuid, aga ka välist konsultatsiooni ning asutusesisest koolitust.
- Tuleb teostada regulaarset kontrolli, määramaks kindlaks, kas õiguslike vahendite institutsionaliseeritud mõjude hindamine on soovitatav ning kui jah, siis millises paindlikus vormis see peaks toimuma.