

Valdkonna arengukavade mõjude hindamise süsteemi analüüs



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

2015

Rakendusuringu tellis Riigikantselei.

Autor:

Rauno Vinni on Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht.

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



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee

Sisukord

1. Üldosa.....	3
1.1. Sissejuhatus.....	3
1.2. Metoodika.....	3
1.3. Analüüsi lähtekohad.....	4
2. Olukorra kirjeldus.....	7
2.1. Esmane mõjuanalüüs.....	7
2.2. Mõjude põhjalikum analüüs.....	11
3. Järeldused.....	14
3.1. Peamised probleemid.....	14
3.2. Soovitused.....	16
4. Kokkuvõte.....	20
4.1. Olulisemad mõjude hindamise metoodika täiendused.....	20
4.2. Laiem mõjude hindamise korralduse arendamine.....	20
Kasutatud allikad.....	23
Lisa 1. Intervjuu pidepunktid.....	24
Lisa 2. Valdkonna arengukava koostamise ja mõjude hindamise tegevused.....	26

1. Üldosa

1.1. Sissejuhatus

Mõjude hindamise meetodika (edaspidi ka MHM või meetodika) on kehtinud 2012. aastast. Meetodika kohaselt tuleb koos arengukava koostamise ettepanekuga (edaspidi AKE) esitada Vabariigi Valitsusele seisukoha võtmiseks esialgne mõjude analüüs. Põhjalikum mõjuanalüüs esitatakse koos arengukava eelnõuga.

Praeguseks on nii esialgne kui ka põhjalikum mõjuanalüüs koostatud seitsmele valdkondlikule arengukavale (edaspidi AK). Tekkinud kogemuse põhjal on AK-de väljatöötamisega seotud ametnikud tähelepanu juhtinud järgmistele mõjude hindamise korralduse probleemidele:

- Mõjuanalüüsid on pinnapealsed, sest esmasel hindamisel pole AK eesmärgid ja meetmed alati veel selged ja põhjalikumal analüüsimisel tekitab raskusi hoopis analüüsimist vajavate detailide rohkus;
- Mõjude hindamine on ressursimahukas tegevus ning tekib küsimus, kas tulemus on investeringuid väärt, kui mõjude analüüsid jäävad pinnapealseks ja nendest on otsustamisel vähe kasu.

Siinse analüüsi ajendiks oli Justiitsministeeriumi algatusel toimuv Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) ning mõjude hindamise meetodika uuendamine, et täiendada **seaduseelnõude** mõjude hindamise korraldust. Käesoleva töö keskmes on MHM-i **arengukavade** mõjude hindamist puudutavate juhiste ülevaatus. Kuid vaadates esialgset probleemikirjeldust, on üleval ka laiemad küsimused AK-de mõjude hindamise vajalikkusest, ulatusest ja põhjalikkusest kuni selleni välja, et kas AK-de mõjude hindamise nõue on otstarbekas.

Siinse aruande eesmärk on:

- Analüüsida mõjuanalüüsi teostamist valdkondlike arengukavade koostamise protsessi eri etappides;
- Tuua välja mõjuanalüüsi teostamise probleemid ja lahendused;
- Teha soovitusi MHM-i muutmiseks ja täiendamiseks.

Aruande ülesehitus on järgmine:

- Esitatud on kokkuvõtte mõjude hindamise eesmärkidest ja sammudest, et raportis esitatud probleemid ja lahendused asetuksid konteksti;
- Seejärel on antud praeguse olukorra kirjeldus;
- Edasi on kokku võetud peamised probleemid ja analüüsitud MHM-i täiendamise võimalusi.

Raport lõppeb laiemate, kogu mõjude hindamise korraldust puudutavate soovitude kokkuvõttega.

1.2. Meetodika

Mõjude hindamise korraldust on nii meil kui mujal varemgi analüüsitud¹. Siinse **rakendusuringu keskmes on MHM-i täiendamine** toetudes esialgsele Eesti avalikus halduses tekkinud AK-de mõjude

¹ Mõjude hindamist Eestis on analüüsinud nt Uudelepp, A. (2008) „Ülevaade strateegiate mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest Eestis“. Samuti Jürgenson, A. ja Rell, M. (2014) „Mõju

hindamise kogemusele. Töö sihiks ei olnud põhjaliku alusuuringu tegemine. AK-de väljatöötamisega seotud isikute kogemuse koondamiseks ja probleemide ning lahenduste tuvastamiseks on siinne töö rajatud intervjuudele järgmise isikutega:

- AK-de koostamisega tegelenud poliitikakujundajad ja analüütikud;
- Riigikantselei strateegiabüroo esindajad, kes on osalenud AK-de koostamises;
- Mõjude hindamise ja strateegilise planeerimise metoodika arendamisega eest vastutavad Riigikantselei strateegiabüroo ja Rahandusministeeriumi töötajad.

Vaadeldavate juhtumitena valiti välja viie arengukava koostamine:

- 1) Energiamaajanduse arengukava aastani 2030;
- 2) Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020;
- 3) Riiklik turismi arengukava 2014–2020;
- 4) Siseturvalisuse arengukava 2015–2020;
- 5) Vägivalla ennetuse arengukava 2015–2020.

Kaasuste valikut mõjutasid järgmised asjaolud:

- Nii esialgne kui ka põhjalik mõjude analüüs on tehtud veel vähestele AK-dele (kokku seitse näidet);
- Paar juhtumit olid vananenud ja/või oli AK koostamist vedanud võtmeisik ametist lahkunud.

Intervjuud toimusid 2015. a 20. aprillist 6. maini. Intervjuud olid poolstruktureeritud ehk vestlused toimusid küll vabas vormis, kuid intervjuueerija toetus vestluse tegemisel ettevalmistatud pidepunktidele (vt [lisa 1](#)). Kokku osales intervjuudel 10 AK-de väljatöötamisega seotud poliitikakujundajat/analüütikut. Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei esindajaid oli kokku neli.

Teiseks teabekogumise viisiks oli dokumentide analüüs, mille sisendiks olid esialgsed ja põhjalikumad mõjuanalüüsid, seletuskirjad, HÕNTE ja MHM-i muudatusettepanekute kooskõlastuskirjad 2015. a veebruarist ning varasemad mõjude hindamise korralduse analüüsid (vt esimest viidet). Kuivõrd töö keskmes on AK-de mõjude hindamine strateegilise planeerimise protsessis, siis esialgsete ning põhjalike mõjuanalüüside sisulist kvaliteeti süvitsi ei analüüsitud. See ülesanne eeldanuks eraldi projekti ja töö ulatuse ning eesmärgi muutmist. Dokumentide läbivaatus siiski toetas intervjuude käigus kogutud informatsiooni tõlgendamist ja analüüsimist.

Kitsaskohtade ja soovitude esmase sõnastamise järgselt toimus nende arutelu ministeeriumide arendusjuhtide võrgustiku koosolekul 14.05.2015. Lõplik aruanne valmis pärast seda sündmust.

1.3. Analüüsi lähtekohad

Mõjude hindamise korralduse analüüsimisel tuleb aluseks võtta mõjude hindamise põhimõtted, eesmärgid ja protsessi loogika. Mõjude hindamise **üldine eesmärk** on tõsta poliitikakujundamise kvaliteeti, kasutades teadmispõhist analüüsi ja pakkuda välja erinevaid võimalusi eesmärgi saavutamiseks. **Poliitilise tasandi otsustuse** jaoks on mõjuanalüüside **väärtus** eelkõige selles, et mõjude analüüside abil suurendatakse nii tulemuste, kulutuste kui ka kaasnevate kõrvalmõjude ennustatavust. Mõjuanalüüs aitab võrrelda alternatiivseid viise eesmärgi saavutamiseks ning mõista

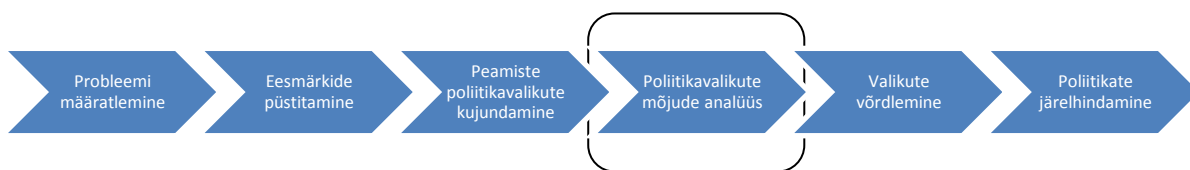
hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades“ ja Riigikontroll oma 2011. a aruandes „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“.

erinevate poliitikameetmete mõttekust. Märkimist väärib ka mõjuanalüüsi kui protseduuri efekt demokraatia tugevdamisele alates **läbipaistvuse suurenemisest**, laiemast **avalikust arutelust** ja huvigruppide **kaasamisest** kuni ühiskonnaliikmete **teadlikkuse** kasvuni rakendatavatest poliitikatest (Uudelepp 2008: 3)².

MHM (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 3-5)³ sedastab, et:

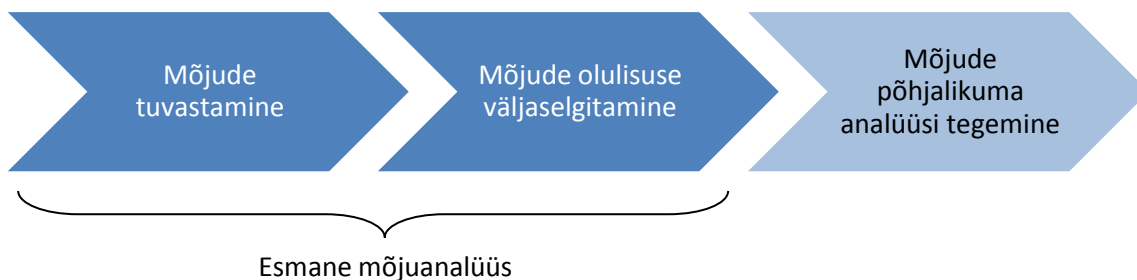
- Mõjude hindamine on **protsess**, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Mõjude hindamine on sammude jada, mis tuleb läbi teha poliitika väljatöötamise käigus (vt joonis 1);

Joonis 1. Mõjude hindamise etapid



- Mõjude **analüüsi** tegemiseks on tarvis, et tuvastatud oleks probleem, seatud eesmärk ning välja töötatud poliitikavalikud (sh mitte midagi tegemine) või -vahendid, mille suhtes mõju analüüsida. Mõjude analüüsi ei saa teha abstraktselt, ilma nende kolme komponendita;
- Poliitikavalikute mõjude **analüüsimise** etapis tehakse läbi kuni kolmesammuline mõjude analüüsi protseduur (vt joonis 2), mille tulemiks on analüüsitud mõjude kirjeldus eelnõu juures selle üle otsustamise eel;
- **Kahte esimest sammu nimetatakse esmaseks mõjude analüüsiks** ja need tuleb läbi teha kõigi eelnõude puhul, mis mõjude hindamise läbivad. Kui eelnõuga kaasnevad olulised mõjud, tuleb kirjeldada nende mõjude avaldumisega seotud asjaolusid (kellele avalduvad, kuidas, millal). Mõjuanalüüsi **kolmas samm on oluliste mõjude põhjalikum analüüs** (juhul kui neid on).

Joonis 2. Mõjude analüüsi tegemise sammud



² Uudelepp, A. (2008) „Ülevaade strateegiate mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest Eestis“ (Praxis, <http://www.praxis.ee/tood/ulevaade-strateegiate-mojuhindamise-hetkeolukorrast-ja-selle-peamistest-kitsaskohtadest-eesis/>).

³ Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012). Mõjude hindamise meetodika. https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf.

- Mõjude hindamine ja sellega seotud eelnõude **kooskõlastamise** ning **kaasamise** protseduuride läbimine aitavad kaasa sellele, et tehakse vähem asju, mille tagajärjed on prognoosimata või olulisel määral ebaselged;
- Hinnatakse, kas õigusakti, arengukava või muud instrumenti on üldse vaja; seejärel, **kas eelnõu eesmärgid, nende saavutamise vahendid ja nende rakendamise prognoositavad tagajärjed on kooskõlas ja tasakaalus**, ning viimaks, **kuidas vältida võimalikke negatiivseid tagajärgi**;
- Mõjude analüüsimisel tuleb lähtuda põhimõttest, et see oleks **proportsionaalne** otsustatava küsimusteringi tähtsusega. Mõjude hindamist võib vajadusel ja võimalusel teha üldisemalt või põhjalikumalt. **Iga konkreetne olukord nõuab just selleks puhuks hoolikalt kujundatud lähenemisviisi** (täpsemaks) mõjude prognoosimiseks;
- Mõjude analüüsi üks kõige **praktilisemaid väärtusi** on see, et ta aitab teha informeeritud valikuid piiratud ressursside ja võimaluste paljususe korral.

Valdkonna arengukava menetlemise protsessis võidakse mõjusid hinnata neljas etapis (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 6):

- 1) AK **koostamise ettepaneku** väljatöötamise etapis, tuvastades **mõjuvaldkonnad** ja **võimalikud olulisemad mõjud**;
- 2) AK **ettevalmistamise** käigus, kus **meetmete** rakendamisega kaasneva võivaid **olulisi** mõjusid (st need, mille esinemise sagedus, ulatus, sihtrühm ja ebasoovitavate mõjude risk on suured) hinnatakse põhjalikumalt;
- 3) AK **vahehindamise** käigus, mille vajaduse üle otsustab kas algataja või Vabariigi Valitsus;
- 4) AK **järeldamise** käigus, kui arengukava eest vastutav ministeerium või Vabariigi Valitsus otsustab tellida sõltumatu eksperdihinnangu, millisel juhul ekspert hindab meetmete tulemuslikkust ning eesmärkide saavutatust.

Mõjude hindamine esimeses ja teises etapis on kohustuslik, kolmandas ja neljandas etapis toimub mõjude hindamine vastavalt otsustatule. AK puhul on nõutav arengukava koostamise ettepaneku juurde MHM-i lisa 2 antud vormi täitmine ning selle lisamine ministeeriumidevahelisel kooskõlastusringil AKE-le (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 18). Siinse aruande [lisa 2](#) on kiirema kättesaadavuse huvides ära toodud MHM-i tabel, mis nimetab valdkonna arengukava koostamise tegevused ja selgitab nende seoseid mõjude hindamisega.

2. Olukorra kirjeldus

Teine peatükk annab intervjuude leidude ehk AK-de mõjude hindamise korralduse **kitsaskohtade** ja **arendusvõimaluste** abil ülevaade praegusest olukorrast. Täiendavalt on kasutatud dokumentide analüüsist saadud teavet, et luua vajalik kontekst intervjuude tulemuste mõistmiseks.

2.1. Esmane mõjuanalüüs

Esialgse mõjude hinnangu formaalsus

Intervjuude ja dokumentide analüüsi alusel võib väita, et enamatel juhtudel on senised esialgsed mõjuanalüüsid jäänud pigem formaalseteks ehk pinnapealseteks dokumentideks, mis koostati ennekõike vastava kohustuse täitmiseks. Intervjueeritud ametnikud põhjendasid seda järgnevalt:

- Ühed pidasid olulisemaks AKE kui terviku koostamist ja mõjude analüüsi vormi (MHM-i lisa 2, edaspidi ka esialgse mõjude analüüsi aruanne)⁴ täitmine oli AKE kokkupanemisel teisejärgulise tähtsusega ülesanne, mille täitmiseks üleliia aega ja energiat ei kulutatud;
- Teised ütlesid, et AK eesmärgid ja meetmed olid esialgse mõjude hindamise etapis veel ebaselged ja mõjude hindamine jäi pealiskaudseks suure üldistusastme tõttu.

Esialgse mõjuanalüüsi tegemist peeti pigem vormitäiteks ka põhjusel, et AK-de koostajad ei saanud tagasisidet, kas ja mil määral poliitilise tasandi otsustajad esialgset mõjuanalüüsi AKE heakskiitmisel kasutasid. Ka ministeeriumid ja (kaasatud) huvirühmad ei ole enamasti esialgse mõju analüüsi aruannet AKE kooskõlastamisel edasiviiva põhjalikkusega kommenteerinud.

Esialgse mõjuanalüüsi koostamise eest vastutasid reeglina AK kokkupanemist vedavad poliitikakujundajad ehk nn sisuinimesed. Kuid enamjaolt said sisuinimesed abi ka analüüside koostamisele spetsialiseerinud ametnikelt (analüütikutelt). Mõne AK koostamisel oli sisuinimeste ja analüütikute panus mõjude hindamise aruande koostamisel üsna võrdne. Samuti küsiti ja saadi mitmel juhul meetodilist nõu Riigikantselei strateegiabüroo ametnikelt, kes AKE-t tervikuna koostada aitasid. Sisuinimeste, analüütikute ja Riigikantselei ametnike vahel ringles AKE vajadusel (koos esialgse mõjude analüüsi aruandega) enne dokumendi valmimist mitu korda. Sellist juhust ei ole esinenud, kus kooskõlastusringil oleks AKE esialgse mõjude hinnangu madala kvaliteedi tõttu jäänud kooskõlastamata. Samas nii intervjuude kui ka dokumentide analüüsi tulemuste põhjal võib väita, et esialgse mõjude analüüsi aruannete kvaliteeditase on kõikuv. Riigikantselei kontrollib mõjude analüüsi olemasolu ja annab selle sisukusele üldise hinnangu, aruande tegelik kvaliteet sõltub üsna suures ulatuses sisuinimeste ja analüütikute suvast. Kvaliteeti mõjutavad muidugi ka andmete kättesaadavus ja mitmed muud objektiivsed tegurid nagu tööde tegemiseks eraldatud aeg ja raha. Neid tegureid on vaadeldud allpool.

Esmase mõjuanalüüsi väärtus seisneb paljude intervjueeritute arvates esialgse mõjude hindamise tegevuses endas. Sisuinimestel oli ülesande täitmisest edasises arengukava koostamises kasu, mis seisnes ideede ja kogutud teabe süstematiseerimises, edasiste tegevuste planeerimises ja arengukava väljatöötamise protsessi ülevaatamises. See leid haakub hästi esmase mõjude hindamise ühe eesmärgiga tuvastada olulisemad mõjud ja nende põhjalikuma analüüsimise vajadus, mis võib kaasa tuua ka AK koostamise protsessi korrigeerimise tarviduse.

⁴ MHM-i lisa 2 „Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“.

Näide. Energiamaajanduse arengukava⁵ (ENMAK) koostamise kogemus

Käesoleva aruande keskmes on vaid viis AK koostamise kaasust, sest AK-de mõjude hindamise kogemus on Eestis ikka veel võrdlemisi napp. Näidete väikese arvu tõttu tuleb tugevate järeltulete tegemisse siinses analüüsis suhtuda ettevaatusega. Üldistamise muudab keeruliseks ka asjaolu, et küsitavate näidete kõrval leidus ka kaasus (ENMAK-i koostamine), mida võib esile tuua kui juhtumit, kus MHM-i põhimõtteid ja nõudeid on edukalt rakendatud.

Energiamaajandus on eluala, kus andmed on suhteliselt hästi kättesaadavad ja kvaliteetsed, olemas on üsna hea arengukava elluviimise kogemus, valdkond on „kaetud“ nii EL kui ka riiklikul tasandil kindlaks määratud eesmärkide ja regulatsioonidega, eksisteerivad prognoosimiseks vajalikud teadmised ja oskused ning kogemus kvantifitseeritavate (majandus- jm mõju) mudelite arendamisel jne. Sestap ei saa ENMAK-i kogemust üle kanda kõikide valdkondade AK-de koostamisse. Nt on olukord keerulisem sellistes poliitikavaldkondades, kus arengukava(sid) ja „riiklikke“ eesmärke ei eksisteeri, on vähem kvaliteetseid andmeid ja mõjusid on raskem mõõta jne. Samas tuli ka ENMAK-i koostamisel rohkete probleemidega rinda pista – nt koondati energiamaajanduse AK alla mitu varem eraldi strateegiadokumentide koosseisus olnud teemat, ENMAK-i koostamisel oli tarvis teha mitmeid uusi/täiendavaid analüüse, korrastada andmeid, kaasata suur hulk eri huvidega ja võimekuse ning mõjukusega huvipooli jne. See kõik lisas valdkonna planeerimisele keerukust.

ENMAK-i peamine õppetund on see, et edu võti seisneb kvaliteetses arengukava koostamises: hästikavandatud strateegilise planeerimise, kaasamise ja mõjude hindamise protsess (ning nende funktsioonide oskuslik kombineerimine) aitab tagada ka analüüside sisulise kvaliteedi. Taoline poliitikakujundamine eeldab võimekuse olemasolu ehk nii analüütilist, rahalist kui ka ajalist ressursi. ENMAK-i näite varal võib väita, et põhjalik probleemi, eesmärgi/eesmärkide ja valikute sõnastamine lubab teha sisulisemat mõjude hindamist nii esmase kui ka põhjalikuma mõjude hindamise etapis. Investeeringute probleemide, eesmärkide ja esialgsete valikute sõnastamisse aitab mõjud selgemalt kirja panna ja planeerida edasist mõjude analüüsimist käsitledes seda poliitikakujundamise protsessi loomulikuks osana. Näiteks ENMAK-i koostamise ettepaneku loomise ajal mõeldi ka AK elluviimise ja seire korraldusele. Tervikvaade poliitikakujundamise tsüklile aitab luua seoseid esmase ja hilisemates etappides toimuva mõjude hindamise vahel. ENMAK-i mõjude hindamise korralduse kavandamisel oli aluseks idee, et majandusmõju analüüsi mudel ja AK koostamise ajal tehtavad analüüsid loovad aluse AK mõõdikutele ning eesmärkide/indikaatorite jälgimise süsteemile. Kui mõjude hindamist käsitleda valdkonna poliitikakujundamise protsessi, sh vahe- ja järelhindamise, iseenesestmõistetava osana, siis on ka analüüside tegemiseks kulutatud (esimaste) investeeringute tasuvus parem.

Esialgse mõjude analüüsi vorm

Esialgse mõjude hindamise tegemiseks on kehtestatud eraldi vorm, MHM-i lisa 2 (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 11). Vormi täitmine on kohustuslik, eesmärk on süsteemselt tuvastada mõju, selle olulisus ja mõju avaldumisega seotud asjaolud. Vorm lubab teabe esitada struktureeritud ja võrreldaval kujul. Vormi kasutatakse mõjuanalüüsi aruandena nii AK-de puhul arengukava koostamise ettepaneku juures kui ka Euroopa Liidu asjades Vabariigi Valitsuse seisukohtade kavandi juures.

⁵ Lisainfo aadressil <http://www.energiatalgud.ee/enmak>.

Intervjueeritud ei olnud vormi vajalikkuse suhtes ühesel arvamusel. Mõnede arvates aitas vorm infot süstematiseerida, teiste jaoks muutis see mõjude hindamise kunstlikumaks ja keerulisemaks. Viimast seisukohta esindas arvuliselt enam vastajaid. Vormi probleemiks peeti seda, et kui võimalikke mõjusid on palju (eriti kui eesmärgid ja meetmed pole veel selgelt paigas), siis nende olemust on raske kokku võtta, selle alusel olulisust määrata jne. Need, kes tabelit vajalikuks pidasid, arvasid, et ühtne vorm on hea kontrollivahend⁶, mis aitab mõjud läbi mõelda ja eristada olulist teavet ebaolulisest.

Esines ka arvamus, et tabeli peaks kujundama selliseks, et lisaks analüüsitava mõjule tuleksid selgelt välja ka probleemid ja eesmärgid ehk tekiks võimalus jälgida sekkumisloogikat (põhjus-tagajärg seoseid alates lahendatavast küsimusest). Lisaks võiks arusaadaval moel olema välja toodud sihtrühm või –rühmad, keda muudatus mõjutab. Teisalt arvati, et sekkumisloogika kirjeldamine ei peaks ilmtingimata vormi või tabeli kujul toimuma ja vabas vormis on esmast mõjude analüüsimist lihtsam teha.

Mis tasandil hinnata (muudatused, eesmärgid, meetmed)?

Metoodika kohaselt tuvastatakse esialgse hindamise käigus erinevate vahendite mõjud, määratakse kindlaks vahendite mõjude olulisus ja selgitatakse muude mõjude avaldumisega seotud asjaolud (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 17). Koos AKE-ga esitatakse valdkonna probleemide ülevaade, eesmärgid ja võimalikud meetmed. Tuvastatakse, millised mõjud võivad poliitikavalikute või -instrumentide rakendamisega kaasneda, millised on **olulised** mõjud ja **kuidas** mõjud avalduvad. Mõjude olulisuse hindamine aitab välja selgitada, milliseid neist kavatsetakse põhjalikumalt analüüsida, mis aja ja ressurssidega (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 6-7).

Metoodika p 2.1.1. kohaselt (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 6) esitatakse AKE ettevalmistamisel ülevaade probleemist või probleemidest, põhjendused sellega tegelemiseks riigi tasandil, esialgsetest **eesmärkidest** ning võimalikest **meetmetest** nende saavutamiseks. Tuvastatakse, millised mõjud võivad **poliitikavalikute** või **-instrumentide** rakendamisega kaasneda. Punktis 3.4. räägitakse **vahendite** mõjude hindamisest (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 17). MHM-i lisa 2 ütleb, et kirjeldatakse iga mõju avaldav **muudatust** või **meedet**.

Mõistete rohkuse tõttu on hindajatel praktikas tekkinud raskusi esialgse mõjude hindamise üldistamise või põhjalikkuse astme määratlemisel. Mitmed küsitletud väitsid, et MHM-i juhised on liiga laialt sõnastatud. Seega tegelikkuses jäädakse eesmärgi või alaeesmärkide tasandil mõjude hindamise juurde. Üldisema hindamise põhjusena toodi välja, et vaatluse all olnud AK poliitikavaldkonnas on raske mõõdetavaid sihte seada ja/või puudusid/puuduvad üheselt võetavad sekkumisloogikad ja mõjusid oli raske detailsemal moel esitada. Mõned intervjueeritud isikud pidasid vajalikuks metoodika lihtsustamist, teised aga vastupidi selgemate suuniste andmist, et mis tasandil esmane hindamine aset peaks leidma.

Hindamise ulatus ja põhjalikkus

Teise, eelnevaga tihedalt seotud probleemina toodi välja, et kui esialgseid AK eesmarke ja meetmeid on palju, siis nende hindamine on liiga töömahukas. MHM-i lisad 1 ja 3 toovad välja kuus

⁶ Märkus: MHM-i lisa 3 on eraldiseisev kontrollküsimustik, mille eesmärk on tuvastada, millistes mõjuvaldkondades ja alavaldkondades võivad esineda poliitikaalgatuse olulised mõjud. MHM-i lisa 2 aitab mõjude olulisust analüüsida, teavet süstematiseerida ja läbi mõelda.

mõjuvaldkonda⁷ koos rohkete alavaldkondade ja küsimustega. Metoodika järgselt peaks tuvastama, kas kavandatud meetmed avaldavad mõju ühes või mitmes kuuest mõjuvaldkonnast, kasutades vajadusel metoodika lisas olevat küsimustikku alavaldkonna tasandil või seda täpsustavaid abiküsimusi. Seda ülesannet peeti **esialgse** mõjude hindamise ja arengukava **koostamise ettepaneku** kontekstis liiga ajamahukaks tegevuseks. Esmase mõjuhindamise tegijad piirdusid reeglina napima ja pealiskaudsema lähenemisega.

Kolmas, taas eelnevaga seonduv praktiline hindamise takistus oli, et kui ühte eesmärki (või meetet) hinnati mõjuvaldkonna tasandil, siis meetme olulisusele koondhinnangu andmine tabelis (MHM-i lisa 2) osutus keerukaks. Ühes mõjuvaldkonnas võib olla erisuunalisi mõjusid. See tähendab, et juba esmane mõjude hindamine peaks minema alavaldkonna tasandile. Sel juhul ei tekiks hinnangu andmisel küsimusi. Praktikas esmased aruanded nii üksikasjalikud ei olnud ja sestap tekkiski aruande koostajatel probleeme koondhinnangu andmisel. Esmase mõjuhindamise tegijad arvasid, et mõjude olulisuse koondhinnangud jäid mitmel juhul mõnevõrra juhuslikuks, sest mõju (liigselt) üldistamisel on võimalik probleemides mööda vaadata ja enam rõhutada positiivseid asjaolusid.

Hindamise subjektiivsus

Kaks viimatimainitud probleemi lahendati seega nii, et esialgse mõjude hinnangu tegijad otsustasid oma ekspertteadmisi appi võttes, mida ja mis mahus kajastada ning milline olulisuse aste mõjule anda. Üldjuhul üritati vähemaga hakkama saada ehk analüüs jäi pinnapealseks. Selline pragmaatiline lähenemine teeb hindamise erapooliku(ma)ks. Nagu eespool viidatud, on seniste esmaste aruannete subjektiivsuse aste üsna kõrge ka mitmete intervjueeritavate endi hinnangul.

Siinkohal tuleb arvestada, et esialgne mõjude hinnang peabki olema kokkuvõtlik. See ei saa olla sama mahukas kui põhjalik mõjude aruanne. Kui mõjude hindamist käsitleda protsessina, mis algab juba probleemi määratlemise faasis, siis esmane mõjuhindamise aruanne on vaid üks verstapost kõikide analüüsitööga seotud tegevuste jadas. Esmane aruanne peab olema piisavalt kvaliteetne, et saada aru kogu töö ulatusest/vajadustest ja luua alused edasiseks analüüsimiseks. Probleem tekib siis, kui mõjude hindamisele mõeldakse esimest korda kui AKE esitamise tähtaeg on lähedal – nt mõned küsitletutest tunnistasid, et mõjude hindamise / aruande esitamise vajadusega kohe tugevalt ei arvestatud ja ülesandega alustati liiga hilja.

MHM võimaldab muuhulgas hinnata muudatuse või meetme mõju väikeseks või mõju üldse mitte välja tuua, et pääseda keerulise või lihtsalt ebamugava küsimuse edasisest analüüsimisest nt teadmiste ja oskuste, aja vm ressursside puuduse tõttu. Aruandes käsitlemist mitteleidnud oluliste mõjude tuvastamise peaks tagama huvirühmade kaasamine ja kooskõlastusringilt kogutav tagasiside. Tegelikult on eri protsessiosaliste tagasiside mõju hinnangute piisavusele ja kvaliteedile olnud vähene. Peamiste sisukama kommenteerimise takistustena nimetati aja- ja teadmiste ning oskuste nappust.

Juba intervjuude käigus pakkusid mitmed osalejad, et hindamise suvalisust saab vähendada eeltöö kvaliteedi tõstmisega – eesmärkide ja meetmete arv peaks olema optimaalne, esmane valikute sõelumine tehtud. Lisaks tuleb teadvustada, et mõjude hindamine on AK koostamise iseendastmõistetav osa, mitte nn kõrvaltoode. Kui mõjude hindamine ei ole strateegilise planeerimise ja kaasamise protsessidega integreeritud ning analüüsimisega ei alustata juba

⁷ Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud; mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; mõju majandusele; mõju loodus- ja elukeskkonnale; mõjud regionaalarengule; mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele.

esimestest sammudest (probleemide ja eesmärkide seadmiseks vajalik eelanalüüs käib siia alla), siis ongi tulemuseks formaalne ja vähese kasuteguriga mõjuhinnang.

2.2. Mõjude põhjalikum analüüs

Mõjude hindamine on poliitikakujundamisega ühendatud tegevus ja esialgse mõjude hindamise probleemid kanduvad edasi ka poliitikakujundamise hilisematesse etappidesse ning mõjude põhjalikuma analüüsi tegemisse. Sestap iseloomustavad põhjalikuma analüüsimise korraldust samad märksõnad – hindamise kohatine formaalsus, raskused analüüsi üldistuse astme leidmisel ja selle ulatuse määramisel (nt kas analüüsida kõiki eesmärgi saavutamise teid või ainult piiratud hulka valikuid?).

Põhjalikuma mõjude analüüsi vormilisus

Põhjalikumad mõjude analüüsid on üldiselt sisukamad kui esmased käsitlused. Põhjalikuma analüüsi tegemise ajaks on eesmärgid ja meetmed märksa konkreetsemad ja põhjalikuma hindamise sisendid selgemad. Mitmed intervjueeritavad siiski tunnistavad, et arengukava enda koostamisega on nii palju tööd, et kvaliteetse mõjude analüüsi koostamiseks jääb vähem ressursi kui soovitakse või tarvis oleks. Sisuinimesed saavad tuge analüütikutelt, kuid viimased ei ole valdkonna peensustega nii hästi kursis kui esimesed ja see mõjutab mõjude analüüsimise kvaliteeti. Sisuinimestel endal aga on arenguruumi mõjude hindamise / analüüsimise meetodite tundmaõppimisel. Probleemi lahendamiseks tuleks analüütikuid kaasata võimalikult varases AK koostamise etapis, kuid see ei ole kõikidel juhtudel nii olnud, sest analüütikud on olnud hõivatud, puuduvad ressursid väljastpoolt organisatsiooni analüüsida tellimiseks jne.

Lühidalt, põhjalike mõjude analüüsida tegemisse ja kvaliteedi tagamise suhtutakse tõsisemalt kui esmaste aruannete kokkupanemisse, sest mõjude analüüsi tajutakse vahendina, mis aitab huvipooltele ja otsustajatele selgitada eesmärkide ja meetmete (valikute) tausta. Sellegipoolest tõdesid enamus küsitletuid, et põhjaliku mõjude analüüsi sisulise kvaliteedi tase võinuks olla kõrgem.

Mida analüüsida – eesmäärke, meetmeid või tegevusi?

Metoodika kohaselt peaks AK eelnõu koostamisega käsikäes analüüsima väljapakutavate meetmete olulist potentsiaalset mõju ükshaaval, komplektis (nt alaeesmärkide kaupa) või arengukava rakendamise eeldatavasti tulenevat mõju tervikuna (üldjuhul ebapiisav). Arengukava mõjusid tuleb analüüsida nii arengukava enda kui ka rakendusplaani koosmõjus. Koostatakse mõjude analüüsi aruanne (selle struktuur on antud MHM-i lisa 4) (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 7).

AK tegijatel on tekkinud küsimus, et kas põhjalikum analüüs peaks käsitlema AK tervikmõju (mis metoodika kohaselt võib olla ebapiisav) või peaks analüüsi fookus olema meetmetel või isegi tegevustel, sest metoodika kohaselt tuleks analüüsida AK ja rakendusplaani koosmõju. AK koostajad on valiku langetanud arvestades:

- Seda, kuid laiad on AK eesmärgid ehk milline on valdkonna olemus;
- Seda, kas AK on valitsusele heakskiitmiseks esitatud koos rakendusplaaniga (detailsem vaade) või ilma selleta (üldisem vaade).

Analüüsimisel tegevuste tasandile mineku eelisenähtis seda⁸, et detailsem käsitus lubaks eri alternatiivide põhjendusi üksikasjalikumalt välja tuua ja huvirühmadele otsuseid selgitada (läbipaistvus). Mõjude analüüsi tasandiks on reeglina siiski puhtpraktilisel põhjusel valitud meetmed (nt Siseturvalisuse arengukava mõjude hindamise aruanne kasutab ka mõistet „poliitikainstrument“), sest tegevuste tasandile minnes oleks analüüsitava teabe maht väga suur. Tulemusena on seniste põhjalikemate mõjude analüüside aruannete vorm ja maht üsna erinev. Mõnes aruandes kasutatakse ka arvandmeid, mõnes pea üldse mitte⁹.

Mõned AK-d esitati kooskõlastamisele ja valitsuses heakskiitmiseks koos rakendusplaaniga, mõned eraldi. Praegune strateegilise planeerimise kord¹⁰ lubab rakendusplaani esitada kolm kuud pärast AK heakskiitmist valitsuses. Intervjuul osalejad olid seda meelt, et AK tuleks esitada valitsusele koos rakendusplaaniga, et mõjude analüüsis saaks keskenduda meetmetele, et teave oleks täpsem ja asjakohasem. Siiani on AK-de koostajatel siiski olnud olemas teadmised võimalike meetmete kohta isegi kui AK on esitatud valitsusele ilma rakendusplaanita.

Kas analüüsida tuleb kõiki võimalikke alternatiive või juba sõelale jäänud meetmeid?

Esialgse mõjude hindamise üks eesmärgi on oluliste mõjude tuvastamine, et hiljem just neid põhjalikumalt analüüsida. Kuid pärast esmase mõjude hindamise aruande valmimist võib eesmärgi, meetmeid ja tegevusi lisanduda. Seepärast on AK väljatöötamisega seotud ametnikel tekkinud küsimus, kas analüüsima peaks vaid olulisi meetmeid või kõiki enam-vähem realistlikke alternatiive? Teooria kohaselt peaks mõjude analüüs katma **kõiki alternatiive** ja eraldi tähelepanu tuleks pöörata just **olulistele** mõjudele. Vastuolu metoodikas on mõneti näiline – ka põhjalikuma mõjude analüüsi aruanne on kokkuvõtte laiemast mõjude analüüsist / verstapost mõjude hindamise protsessis ja sellest peaks mh selguma, miks keskenduti teatud mõjude analüüsimisele põhjalikumalt. Vähe(m)olulisemad mõjud peaks ära mainima ja selgitama, miks neid pole süvitsi vaadeldud. MHM-i lisa 4 „Mõjude analüüsi aruande sisunõuded“ näeb ette, et kirjeldatakse, mille kohta analüüs tehti, esitatakse ülevaade vaatluse all olnud vahenditest, millele mõjuanalüüsi rakendati jne.

Põhjalikuma mõjude analüüsi aruande kokkupanemine ei tohiks olla ülesanne, mida tehakse vaid vastava kohustuse tõttu ja muu tegevuse kõrval. Kui põhjalikum analüüs keskendub vaid valitud meetmete analüüsimisele, siis on oht, et tegeletakse juba langetatud otsuste õigustamisega. Mõjude analüüsi eesmärk on siiski otsustustoe pakkumine alternatiivide seast valikute langetamisel ja kvaliteetses mõjude aruandes peaks käsitlema mitmeid valikuid koos võimalike mõjudega. Seejuures on oluline, et MHM-i kohaselt tuleb mõjude analüüsimisel lähtuda põhimõttest, et see oleks proportsionaalne otsustatava küsimusteringi tähtsusega (Justiitsministeerium ja Riigikantselei 2012: 5). Teisiti öeldes peavad mõjude analüüsi tegijad tegelema mõjude prioritseerimisega ja (huvirühmi kaasates) tuleb hinnata, mis küsimuste analüüsimisele enam ja mis küsimustele vähem ressursi eraldada ning kui üksikasjalikult ühte või teist teemat käsitleda.

⁸ Tegevuste tasandile läks nt Vägivalla ennetamise arengukava mõjude analüüs, kuid selles aruandes on mõjude ulatus, avaldumise sagedus, sihtrühm, ebasoovitavate mõjude risk ja koondhinnang olulisusele välja toodud vaid märksõnadena. Mõjude avaldumise asjaolusid põhjalikumalt kirjeldatud ei ole. Tegevuste tasandil analüüsimist on kaalunud ka ühe teise vaatluse all olnud AK koostajad.

⁹ Siinne analüüs aruannete sisukvaliteeti eraldi ei vaadanud. Arvandmete (vähese) kasutamise probleemile on tähelepanu juhtinud Riigikontroll oma 2011. aasta aruandes „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“.

Näide. Energiamaajanduse arengukava (ENMAK) koostamise kogemus (jätk)

ENMAK on näide üksikasjalikust ja põhjalikust alternatiivide mõjude analüüsimisest ning tulemuste otsustamise alusena kasutamisest. AK väljatöötamisel sõnastati viis eesmärki/valdkonda. Iga eesmärgi all analüüsiti läbi mitu baasstsenaariumi. Erinevate valdkondade stsenaariumite kombinatsioone tekkis kokku 135, kuid stsenaariumide mõjusid hinnati valdkonnapõhiselt. Keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) järel jäi aktsepteeritava keskkonnamõjuga stsenaariumite kombinatsioone järele 15. Teiste kombinatsioonide puhul ei olnud võimalik saavutada nõutud keskkonnaheitmete piirnorme või eesmärgiks seatud energia lõpptarbimise taset. Niisiis näidati ära suur hulk valikuid, kuid eelnevalt kokku lepitud raamid aitasid hoida fookust väiksemal arvul alternatiividel, mille mõjusid analüüsiti põhjalikumalt.

3. Järeldused

Siin on teises peatükis esitatud olude kirjeldus kokku võetud ja sõnastatud on peamised mõjude hindamise korralduse probleemid ning nende põhjused. Lisaks tehakse soovitusi valdkondlike arengukavade mõjude hindamise süsteemi edasiarendamiseks.

3.1. Peamised probleemid

Intervjuudest ja dokumentide analüüsist kõlama jäänud tähtsamad probleemid on kokku võetud tabelis 1.

Tabel 1. Kokkuvõtte: valdkondlike arengukavade mõjude hindamise korralduse kitsaskohad

Probleem	Selgitused ja põhjused
Esmane mõjuanalüüs	
Esialgne mõjude hindamine on reeglina formaalne; aruannete põhjalikkuse aste ja kvaliteet on ebaühtlane	<ul style="list-style-type: none"> - Esialgse mõjude hindamise aruande koostamist peeti üldjuhul AKE koostamise „kõrvaltooteks“, mitte põhiülesande osaks; mõjude hindamise protsess ei ole alati piisaval määral AK koostamise ja kaasamise korraldusega seotud; - AK-de eesmärgid ja meetmed pole alati AKE esitamise hetkel piisavalt selged ja seetõttu on mõjude hinnangud / aruanded küllaltki abstraktsed ning pealiskaudsed; - Otsustajad ja huvirühmad ei kasuta esialgse mõjude hindamise aruandeid oma arvamuse kujundamisel ja AKE kooskõlastamisel (AKE-t käsitletakse ja kommenteeritakse kui tervikut); kvaliteedi (kas kõik mõjud on tuvastatud, kas mõjude asjaolud on piisaval määral käsitletud ja olulisust õigesti hinnatud) kontrollimine on praktikas nõrk olnud
Esialgne mõjude hindamine on vajalik tegevus, kuid aruande esitamise vorm võiks olla vaba	<ul style="list-style-type: none"> - Esialgse mõjude hindamise tarvilikkust kahtluse alla ei seatud, küsitletud arvasid, et see on vajalik tegevus kasvõi AK koostajatele endile; - Esialgse mõjude hindamise kasu avaldus selles, et ülesanne aitas ideid/teavet süstematiseerida ja edasisi tegevusi planeerida
Esmasel mõjude hindamisel tekitab raskusi üldistamise/detailsuse astme leidmine; hindamine on praktikas võrdlemisi subjektiivne	<ul style="list-style-type: none"> - Metoodika sõnastus on veidi ebatäpne – üheselt ei selgu, kas esialgsel mõjude hindamisel peaks fookus olema (laiematel) muudatustel ehk eesmärkidel või alaeesmärkidel või (kitsamatel) meetmetel ehk poliitikavalikutel või -vahenditel; - Probleem on selles, et ebamääraste eesmärkide ja meetmete (nende pika loetelu) korral kujuneb esialgne mõjude hindamine kunstlikuks ja/või väga töömahukaks tegevuseks; - Tulemusena otsustavad AK-de loojad üsna subjektiivselt, mida aruandes kajastada ja mida mitte; üldjuhul piirduakse lihtsama hindamisega
AK koostajatel on praktikas küsimusi tekitanud muudatuste või meetmete olulisusele koondhinnangu andmine	<ul style="list-style-type: none"> - MHM-i kohaselt peaks iga muudatust või meetet hindama kuues mõjuvaldkonnas mõjude alavaldkondade tasemel (MHM p 3.4.1); seda aga tavaliselt ei tehta, sest detailsuse aste oleks esmase hindamise kohta liiga suur ja pigem üritatakse olulisuse koondhinnangut anda meetme tasandil; - MHM sisaldab suuniseid, kuidas meetme olulisusele koondhinnang anda, kuid AK koostajate arvates jätavad juhised ruumi liigsele subjektiivsusele; - Siiski, kui meetmed on selgelt sõnastatud ja sellest tulenevalt mõju avaldumise asjaolud (paremini) teada, on olulisuse määramine kergem; - Meetme mõju ulatuse, sageduse, sihtrühma suuruse (kas mõju on väike, keskmine või suur) ja ebasoovitavate mõjude riskide hindamise juhiseid peeti piisavaks

Põhjalikum mõjude analüüs	
Koos AK eelnõuga esitatavad (põhjalikumad) mõjuanalüüsid on samuti kohati liiga pinnapealsed	<ul style="list-style-type: none"> - Mitmed intervjueeritud tödesid, et AK-de koostamine on töömahukas tegevus ja mõjude analüüs on jäänud teisejärguliseks tegevuseks; mõjude analüüside kvaliteet võiks tegijate enda arvates olla kõrgem; - Takistustena nimetati aja- ja rahaliste ressursside nappust; samuti on probleemiks teadmiste ja oskuste vähesus (aja, raha ja kompetentside olemasolu on omavahel seotud – analüüse saaks ka sisse osta kui aega ja raha jätkuks või ise teha kui enam teadmisi ja aega oleks); - Olulise sõlmküsimusena toodi välja kvaliteetse analüüsi kokkupanemiseks vajalike andmete puudust või nende ebapiisavat kvaliteeti
Ka põhjalikuma mõjude analüüsi tegemisel on raskusi optimaalse üldistuse või detailsuse astme leidmisel	<ul style="list-style-type: none"> - MHM-i kohaselt peaks analüüsima väljapakutavate meetmete olulist potentsiaalset mõju üksikhaaval, komplektis (nt alaeesmärkide kaupa) või arengukava rakendamisest eeldatavasti tulenevat mõju tervikuna (üldjuhul ebapiisav); - Eelnev viitab, et mõjude analüüs peaks soovitatavalt olema ühtaegu nii kõikehaarav kui ka üksikasjalik; praktikas esines küsimusi, et kas aruandes võiks üldisemale ehk eesmärgi tasandile jääda või peaks vastupidi kuni tegevuse tasandile välja minema; - AK-de puhul on detailne hindamine väga töömahukas ja kui mõjude analüüsi hakatakse kokku panema liiga hilja, siis tulemuse kvaliteet kannatab; abstraktne mõjude analüüs aga on väheinformatiivne
AK-de koostajad on praktikas seisnud silmitsi küsimusega, kas mõjude analüüs teha sõelale jäänud valikutele või peaks kõiki alternatiive analüüsima	<ul style="list-style-type: none"> - Metoodika kohaselt peaks analüüsima kõikide tõsiseltvõetavate alternatiivide mõjusid; mida praegu alati ei tehta suure töömahu ja ressursside piiratuse tõttu; - Kui mõjude analüüs keskendub piiratud arvule väljavalitud meetmetele, siis on oht, et analüüs kujuneb juba tehtud otsuste õigustamiseks; selle vältimiseks peaks mõjude analüüsimine hõlmama ka alternatiive
AK-de loojate arvates MHM ja läbivate teemade juhend kattuvad ja see muudab süsteemi keerulisemaks	<ul style="list-style-type: none"> - Rahandusministeeriumi (2014) koostatud läbivate teemade juhend arengukavade koostajatele ja MHM-i mõjude loend osaliselt kattuvad, läbivate teemade juhendi olemasolust (või sellest, mis staatus juhendil on) ei olnud mõned isikud teadlikud

3.2. Soovitused

Selles punktis on põhiprobleemide kaupa esitatud üldisemad soovitused ja MHM-i täiendamise võimalused.

Tabel 2. Soovitused arengukavade mõjude hindamise süsteemi arendamiseks ja MHM-i täiendamiseks: esmane hindamine

Probleem	Üldised soovitused	MHM-i muutmine
Esialgne mõjude hindamine on reeglina formaalne; aruannete põhjalikkuse aste ja kvaliteet on ebaühtlane	<ul style="list-style-type: none"> - Esialgse mõjude hindamise kasu suurendamiseks peaksid aruanded olema senisest sisukamad; selleks tuleb mõjude hindamist alustada ja analüüside tegemise vajadusi ning võimalusi planeerida juba AK probleemi määratlemise ja eesmärgi seadmise etappides; - AK koostajad peavad teadvustama, et kvaliteetne mõjude hindamine algab kvaliteetsest probleemide, eesmärkide ja peamiste poliitikavalikute sõnastamisest¹¹; - AKE tuleb kooskõlastamisele ja valitsusele heakskiitmiseks esitada pärast seda kui probleemid, eesmärgid ja peamised poliitikavalikud on huvirühmadega läbi räägitud ja edasise analüüside vajadus / mõjude olemus selgem; - Riigikantselei peaks mõjuhindamise kvaliteeditaseme tõstmiseks arendama metoodilise nõustamise ja kvaliteedikontrolli võimekust; ministriumid peaks oma mõjuvaldkonna kvaliteedikontrolli tõsisemalt võtma; AK koostajad peavad aruteludeks ning tagasiside kogumiseks aega planeerima ja korraldama kaasamist tõhusamalt. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Tähelepanek 1:</i> MHM kannab ideed, et mõjude hindamine on protsess, mis algab juba probleemi määratlemise faasis, praegu on Eestis probleemi tuum pigem selles, et tegelik praktika ei vasta metoodikale (sest strateegilise planeerimise, kaasamise ja mõjude hindamise oskused on ebapiisavad või napib ressursse jne); - <i>Täiendusettepanek 1:</i> Metoodikasse võiks lisada lause või paar selle kohta, et mõjude hindamise kvaliteedi kriitiline edutegur on probleemide ja eesmärkide selgus ning strateegiline planeerimine, kaasamine ja mõjude hindamine on terviklik protsess, mille kvaliteetseks läbiviimiseks tuleb piisavalt aega jm ressursse planeerida.

¹¹ Õigeaegne ja oskuslik huvirühmade kaasamine aitab ennetada riski, et AKE loomisse investeeritud ressurss kaotatakse, kui AKE-t heaks ei kiideta. Ka otsustajad peaksid juba peamiste poliitikavalikute sõnastamise faasis (vt joonis 1) kaasa lööma (soovitavalt varem).

<p>Esialgne mõjude hindamine on vajalik tegevus, kuid aruande esitamise vorm võiks olla vaba</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Esialgse mõjude hindamise kohustus peab jääma alles, et AK koostajad mõjude analüüsiga (selle planeerimisega ja analüüsitöö endaga) võimalikult varases etapis alustaks; - Esialgse mõjude hindamise faasis ei peaks vormi/tabeli (MHM-i lisa 2) kasutamine olema kohustuslik, kasu võiks olla kontrollnimekirjast, mille kasutamine ei oleks sunduslik. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Täiendusetepanek 2:</i> Esialgse mõjude hindamise vormi (MHM-i lisa 2) kasutamise kohustuse võiks kaotada; praegu kehtiva vormi võib MHM-i osaks jääda, sest saab mõjude hindamisel kontrolli vahendina kasutada; - <i>Täiendusetepanek 3:</i> Mõjude hinnang tuleks esitada AKE-s; MHM-is (p 2.1.1.) peaks selgelt rõhutama, et AKE-s tuleb esialgse mõjude hinnangu esitamisel muudatust/meedet analüüsida kuues mõjuvaldkonnas tuues välja tuvastatud mõjud, mõju avaldumise asjaolud, tuvastatud mõjude olulisuse koondhinnang ja see, milliseid tuvastatud mõjusid peetakse neutraalseteks või ebaoluliseks; tähtis on edasiste analüüside/uuringute tegemise vajaduse näitamine.
<p>Esmase mõjude hindamisel tekitab raskusi üldistamise/detailsuse astme leidmine; hindamine on praktikas võrdlemisi subjektiivne</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ainult eesmärkide või alaeesmärkide tasandil mõjude hindamine jääb liiga üldiseks ja tegevuste tasand oleks liiga detailne; seega võiks hindamine toimuda meetme tasandil - See omakorda eeldab, et AKE-s on tänasest rohkem avatud juba ka eesmärgid ja meetmeid. - MHM-i mõistete (mis on poliitikavalik ja –vahend, meede jne) täpsustamine peaks toimuma koos valdkondlike arengukavade ... määru¹² mõistekasutuse kokkuleppimisega. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Täiendusetepanek 4:</i> Metoodika sõnastuses (ja valdkonna arengukavade koostamise ... määru¹²es) peaks olema selgemalt määratletud, et esialgses mõjude hinnangus kirjeldatakse mõjusid meetmete (poliitikavalikud ja –vahendid) tasandil (mis peaks olema organiseeritud AK eesmärkide või alaeesmärkide kaupa) ja eeldatakse, et esialgse mõjude hindamiseks hetkeks on loodud optimaalne arv eesmärgid ning meetmeid.
<p>AK koostajatel on praktikas küsimusi tekitanud muudatuste või meetmete olulisusele koondhinnangu andmine</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eesmärgid ja meetmed peaks olema võimalikult selgelt sõnastatud, et mõju avaldumise asjaolud ja olulisuse määramine oleks kergem; - Subjektiivsust on võimalik vähendada kui poliitikakujundajate mõjude hindamise oskused paranevad, suva on väiksem kui kvaliteedikontroll kooskõlastamise vältel on tugevam; - Ministeeriumidel (ja Riigikantseleil) on kohustus hinnata mõjude hinnangu piisavust ja kvaliteeti ka praegu, metoodika muutmist ei vaja, takistuseks on pigem teadmiste ja oskuste nappus. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Tähelepanek 2:</i> Esialgse mõjude hindamise vormi vabatahtlikuks muutumisega lihtsustub ka olulisusele koondhinnangu andmine; seejuures on paratamatu, et mõjude väljatoomisel jääb ekspertteadmise roll alati suureks; - <i>Täiendusetepanek 5:</i> Kui mõjuvaldkonna sees esineb alavaldkonniti olulisi ja vastuolulisi mõjusid, siis tuleks need eraldi välja tuua / eraldi hinnata (teha vastav täpsustus MHM-i, p 3.4).

¹² Silmas on peetud valdkonna arengukava, valitsemisala arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korda, mille Vabariigi Valitsus Riigieelarve seaduse (§ 20, lg 5) kohaselt oma määru¹²sega kehtestab.

Tabel 3. Soovitused arengukavade mõjude hindamise süsteemi arendamiseks ja MHM-i täiendamiseks: põhjalik hindamine

Probleem	Üldised järeldused ja soovitused	MHM-i muutmine
Koos AK eelnõuga esitatavad (põhjalikumad) mõjuanalüüsid on samuti kohati liiga pinnapealsed	<ul style="list-style-type: none"> - Mõned küsitlute testid, et aja- jm ressursside puuduse juurpõhjuseks on AK koostamise protsessi vähene läbimõtlemine; mõjude hindamiseks (sh andmete koostamiseks) jäetakse/võetakse liiga vähe aega; seega on üheks eduteguriks kvaliteetsemate AK lähteülesannete ja tegevusplaanide koostamine; - Oluliste küsimuste läbiarutamiseks võiks enam kasutada rohelisi raamatuid (arutelu algatav dokument, tegeleb probleemide ja sihtide määratlemisega) ning valgeid raamatuid (konkreetsemaid eesmärke ja valikuid analüüsiv dokument), et kõik poliitikavaldkonna arendamise otsused ei oleks seotud AK koostamise ja elluviimise protsessiga; rohelised ja valged raamatud võiks aidata probleeme ja lahendusi arutada kogu AK planeerimise ja elluviimise protsessi ajal, et valdkonna arendamine oleks dünaamiline; - Andmete kvaliteedi ja kättesaadavuse teema on MHM-i täiendamisest laiem probleemide ring; AK koostamine ja elluviimine võiks anda ajendi, et luua arusaam/plaan, mis andmeid on valdkonna arengu seireks tarvis ja kuidas neid optimaalsel moel koguda 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Tähelepanek 3:</i> MHM täiendamine otseselt eelmises veerus toodud ressursi ja andmekvaliteedi probleemide lahendamisele kaasa ei aita; MHM peaks jääma võimalikult lihtsaks dokumendiks ja strateegilise planeerimise ning kaasamise korraldust pole tarvis selles dokumendis põhjalikult käsitleda; - <i>Täiendusettepanek 6:</i> MHM ütleb selgelt, et vahe- ja järelhindamine on AK mõjude hindamise etappideks, mis praegu ei ole kohustuslikud (kuigi valitsus võib AK kinnitamisel need kohustuslikuks teha); ettepanek on mõjude vahehindamine¹³ muuta kohustuslikuks (arvestades ka asjaolu, et uued AK-d on üldiselt senisest pikema kehtivusperioodiga); (viimase) vahehindamise võiks ajastada nii, et selle tulemusi saaks kasutada uue/jätku AK ettevalmistamisel; - <i>Tähelepanek 4:</i> Järelhindamine peaks aset leidma pärast AK kehtivuse lõppu, vahehindamine aga annaks teavet saavutatud mõjudest juba uue AK loomise ajal, sestap järelhindamine ei ole nii põhjalik ja ei peaks olema sunduslik ülesanne; - <i>Täiendusettepanek 7:</i> MHM-is võiks selgemalt rõhutada põhimõtet, et mõjude hindamine on vajalik AK elluviimise seireks, mitte ainult AK heakskiitmiseks.
Ka põhjalikuma mõjude analüüsi tegemisel on raskusi optimaalse üldistuse või detailsuse astme leidmisel	<ul style="list-style-type: none"> - AK-de koostajad peavad enam teadvustama, et mõjude analüüs peab katma meetmeid ja võtma arvesse olulisi alternatiive ja nende mõjusid, mis tähendab, et mõjude analüüsi koostamist tuleb alustada enne kui AK eelnõu kooskõlastamisele saatmise tähtaeg kätte jõuab - Mõjude põhjalikum analüüsimine 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Täiendusettepanek 8:</i> Metoodika sõnastusest peab selgelt välja tulema, et mõjusid tuleb analüüsida meetme tasandil ja et AK koostajate töökoormuse hajutamiseks peaks mõjude analüüsiga alustama võimalikult varakult, enne AK seletuskirja koostamist; - <i>Tähelepanek 5:</i> mõjude analüüs

¹³ Vahehindamine keskenduks mõjude analüüsimisele, see oleks laiem kui iga-aastane arengukava täitmise aruanne, mis keskendub lühemaajaliste väljundite ja tulemuste saavutamise seirele.

	<p>sobib kokku trendiga, et AK-d ise muutuvad üldisemaks – mõjuanalüüsid võiks koondada infot, mis on/oli otsustamise aluseks ja mida saab hiljem elluviimisel / seirel kasutada.</p>	<p>peab arvesse võtma AK rakendusplaani. Täna on lubatud see esitada kuni 3 kuud pärast AK heakskiitmist, tulevikus tuleks rakendusplaani esitada koos AK-ga (see nõue on valdkondlike arengukavade ... määruse, mitte MHM-i teema, viimane dokument juba sisaldab nõuet, et mõjusid tuleb analüüsida kompleksis).</p>
<p>AK-de koostajad on praktikas seisnud silmitsi küsimusega, kas mõjude analüüs teha sõelale jäänud valikutele või peaks kõiki alternatiive analüüsima</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Praegust praktikat, et kõiki alternatiive ei analüüsita, tuleb muuta; selleks peab järjekindlamalt jälgima mõjude analüüside taset ja andma „roheline tule“ aruannetele, mille kvaliteedi tase rahuldab kõiki osapooli; - Tähtaegadega toimetulekuks ja töömahu ohjamiseks tuleb analüüsimisega tegeleda kogu strateegilise planeerimise protsessi vältel; analüüsimise vajadus võib olla laiem kui AK seletuskirja tarbeks vaja on; tähtis on, et otsused põhineksid tõenditel ja vajadusel oleks otsuste taustainfo kättesaadav; - Kvaliteetne, AK koostamise ajal (või enne seda) alguse saanud analüüsimine ja tehtud analüüsid parandavad poliitikakujundamise kvaliteeti laiemalt, tekib parem alus üksikotsuste langetamiseks ja/või mõjude analüüsimiseks AK kehtivuse perioodil. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Täiendusetepanek 9:</i> Kuivõrd AK-de koostajatel on praktikas olnud küsimus, kas hinnata vaid väljavalitud meetmeid või kõiki alternatiive, siis on vaja MHM-is selgemalt kirja panna, et mõjude analüüs peab hõlmama ka alternatiive. - <i>Tähelepanek 6:</i> Kohustuslik AK-de mõjude vahehindamine suurendaks AK koostamise ajal tehtud analüüsitöö kasutegurit (tekib sisend seiresse ja järelhindamisse, iga-aastaseks aruandluseks, AK ja rakendusplaani kohandamiseks muutuvate oludega jne).
<p>AK-de loojate arvates MHM ja läbivate teemade juhend kattuvad ja see muudab süsteemi keerulisemaks</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mõjude hindamise süsteemi aitaks lihtsustada läbivate teemade juhendi ärakaotamine; - Läbivate teemade AK-des arvesse võtmise kohustus / vastavad suunised peaks olema valdkondlike arengukavade ... koostamise määruse ja/või strateegilise planeerimise juhiste osaks; tähtis on juhistes välja tuua põhimõtte, et läbivate teemade¹⁴ ja AK põhieesmärkide seoste planeerimine / nende mõjude hindamise vajadus tuleb samuti läbi mõelda juba AK probleemide määratlemise ja eesmärkide seadmise faasis (et läbivad teemad toetaks täiel määral AK põhieesmärkide saavutamist ja vastupidi) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Tähelepanek 7:</i> Läbivate teemade mõju hindamise kohustus sisaldub juba MHM-is (sest analüüsida tuleks kõiki olulisi mõjusid); - <i>Täiendusetepanek 10:</i> üle tuleks vaadata vaid lisa 3 (Mõjude hindamise kontrollküsimustik), et kontrollida, kas küsimustikku saab läbivate teemade juhendi alusel täiustada (viimases on läbivad teemad põhjalikumalt lahti kirjutatud).

¹⁴ Läbivad teemad on määratletud Valitsuskabineti otsusega (21.06.2013).

4. Kokkuvõte

4.1. Olulisemad mõjude hindamise metoodika täiendused

Käesoleva analüüsi peamiseks eesmärgiks oli tuvastada MHM-i muutmise vajadused, sestap on selles punktis esitatud kõige olulisemad metoodika täiendamise ettepanekud:

- 1) Metoodika peaks sisaldama selget sõnumit, et sisuka mõjude hindamise kriitiline edutegur on probleemide ja eesmärkide konkreetsus ning strateegiline planeerimine, kaasamine ja mõjude hindamine on terviklik protsess, mille heatasemeliseks korraldamiseks tuleb piisavalt aega jm ressursse planeerida. Ka põhjalikum mõjude analüüs peaks AK koostajate töökoormuse hajutamiseks algama võimalikult varakult. Nende põhimõtete rõhutamine eeldab paari lause ja/või sõnumit võimendava joonise lisamist MHM-i punkti 1 või 2.1.1.
- 2) Metoodikas peaks üheselt kirjas olema, et esialgses mõjude hinnangus kirjeldatakse mõjusid meetmete (siin poliitikavalikud ja –vahendid) tasandil ja eeldatakse, et esialgse mõjude hindamiseks hetkeks on loodud **esialgne** eesmärkide ning meetmete kirjeldus või sekkumisloogika¹⁵ (p 2.1.1.). Meetmeid hinnatakse mõjuvaldkondade kaupa ja kui nende alavaldades tuvastatakse olulisi ja vastuolulisi mõjusid, siis tuleks need eraldi välja tuua (p 2.1.1. või 3.4).
- 3) MHM-i lihtsamaks tegemiseks võiks kaotada esialgse mõjude hindamise vormi (MHM-i lisa 2) kasutamise kohustuse; vorm võib alles jääda abivahendina, kuid AKE koostajatel võiks olla vabadus esitada mõjude analüüs sobival moel ühe AKE osana;
- 4) Mõjude vahehindamise võiks muuta kohustuslikuks; (viimase) vahehindamise võiks poliitikakujundamise tsüklis ajastada nii, et selle tulemusi saaks kasutada uue AK ettevalmistamisel; MHM-is tuleks selgemalt rõhutada põhimõtet, et mõjude analüüsid loovad aluse AK elluviimise seireks (p 1 ja/või 3.6).

4.2. Laiem mõjude hindamise korralduse arendamine

See aruande punkt koondab üleüldisi ideid mõjude hindamise süsteemi arendamiseks. Intervjuud näitasid, et konkreetsed mõjude hindamise süsteemi küsitavused algavad põhimõttelistest poliitikakujundamise probleemidest. Siinse analüüsi üks järeldus on, et tänased mõjude hindamise takistused ei peitu niivõrd MHM-i kui dokumendi kvaliteedis (kuigi ka seda saab ja tuleb täiendada), kuivõrd strateegilise planeerimise, kaasamise ja valitsemisaladevahelise horisontaalse koostöö arendamises. Mõjuhindamise vallas **arenguhüppe** saavutamise võtmeks on poliitikakujundamise ja kaasamise parem sidumine mõjude hindamisega.

Mõjude hindamise põhiprobleemid saavad alguse andmete kehvast kättesaadavusest ja kvaliteedist; poliitikaprobleemide, eesmärkide ja valikute ebaselgusest; ebapiisavatest analüütilistest teadmistest ja oskustest või ressursside nappusest; koordineerimise ja kaasamise probleemidest jne (vt ka OECD 2011 ja 2015. aasta riigivalitsemise raporteid). Nimetatud probleemid on teada ja nende lahendamise tegeletakse mitmel rindel (vt nt Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava). Kuid edaspidine mõjuhindamise areng on paljuski seotud valitsemiskultuuri muutumisega ja see nõuab aega.

Muutuse dünaamika näitena võib tuua kaasamise arenemise. Kaasamise tänane tase pole Eestis kaugeltki ideaalne. Samas võib väita, et arusaam kaasamise tähtsusest ja kasust on nii ametnike kui

¹⁵ Uue valdkonna arengukava koostamise kohaselt peaks esialgne mõju hindamine jääma alavaldkonna ja eesmärkide tasandile, vt juhtimistasandite loogikat strateegilise juhtimise andmeobjektide juhendmaterjalist (Rahandusministeerium 2014).

ka poliitikute seas võrreldes aastatetaguse ajaga olulisel määral paranenud. Huvirühmade kaasamist poliitika kujundamisse reguleerib Vabariigi Valitsuse reglement, mis viitab kaasamise heale tavale (sellele viitab ka HÕNTE). Seda on toetanud kaasamise juhendmaterjalide järjekindel arendamine ning ametnike suhteliselt süsteemne koolitamine, ministriumides on kaasamise koordinaatorid ja arendatud on protsesse kaasamiseks ministriumides jne. Lühidalt, riik on tegelenud aluspõhimõtete ja eelduste arendamisega, ministriumid on panustatud oma süsteemide arendamisele ja nii riigi kui ka asutuste tasandil tegeletakse ametnike kompetentside arendamisega. Selline arengulugu näitab, et edu eelduseks on järjekindlus ja tegeleda tuleb terve „ökosüsteemi“ arendamisega.

Mõjude hindamise metoodika kehtib alles 2012. a lõpust, kusjuures selle juurutamine on olnud astmeline – kõikide olulisemate poliitikaalgatuste puhul on mõjude hindamine kohustuslik alles 2014. aastast. Mõjude hindamise baaskoolitust on küll saanud üsna arvestatav ametnikke, kuid praktilisi kogemusi on ikka veel vähe¹⁶. Ministriumides on mõjude hindamise tavad/kogemused/süsteemid alles arenemas. Lühidalt, mõjude hindamine on arenguetapis, kus panustada tuleb veel nii teadmiste ja oskuste parandamisele kui ka abimaterjalide kvaliteedi ja keskse toe (nõustamine, kvaliteedikontroll) arendamisele. Näiteks võiks:

- Jätakuvalt pakkuda mõjude hindamise baaskoolitusi nendele poliitikakujundajatele, kes ametnike vahetumise tõttu või muudel põhjustel pole alusteadmisi omandanud;
- Varasemast enam rõhku panna praktiliste mõjuanalüüside tegemise ja õppeprotsessi sidumisele. Mõjude hindamise olemust ja vajalikkust ametnikud üldiselt mõistavad. Edasiste koolitus- ja arendustegevuste fookus peaks olema sellel, kuidas mõju hinnatakse ja analüüsitakse ehk pigem tööriistade õpetamisel konkreetsete kaasuste najal. Teisiti öeldes võiks masskoolituste asemel pakkuda aktiivset õpet ühe/ühise poliitikaprobleemiga tegelevatele rühmadele;
- Kaaluda võiks eri valitsusasutuste väliste huvirühmade kaasamist juhtumipõhistele koolitustele, sest mõjude hindamise sisukus ja kasutegur sõltub ka huvipoolte antava tagasiside kvaliteedist ja ühiskoolitus aitaks paremini ühist keelt leida¹⁷;
- Igas ministriumis tuleks luua „kompetentsikeskus“ (mõjude hindamise ekspert ehk analüütik või analüütikud), kelle poole nn sisuinimesed saavad küsimuste korral pöörduda nii mõjude hindamise vallas metoodilise nõu saamiseks kui ka analüüside ja uuringute enda tegemiseks;
- Mõjude hindamise kvaliteedi suhtes tuleb olla senisest nõudlikum – Riigikantselei rolli tuleks AK-de mõjude hindamise kvaliteedi järelevalves järk-järgult tugevdada ja mõjuvaldkondade eest vastutavad ministriumid peaksid olema aktiivsemad oma valdkondades AK-dele tagasiside andmisel;
- Koos kvaliteedialase nõudlikkuse kasvuga peaks Riigikantselei kasvatama võimet mõjude analüüside koostajatele metoodilist nõu anda. Intervjuudes toodi välja, et heade näidete või parimate praktikate jagamine võiks nõustamise edendamisel olla üheks esimeseks sammuks. Lisaks tuleb tagada Riigikantselei ametnikele endile arendus- ja koolitustugi (nt võimalus ise mõjude hindamise eksperdi poole pöörduda, et (nõustamise) praktikaid ühtlustada jne);
- Praegu kehtiva korra kohaselt peaks mõjude analüüs olema kohustuslik kõikidele olulistele poliitikaalgatustele (v.a HÕNTE-s nimetatud eranditele), kuid heal tasemel laiaulatuslikuks

¹⁶ Justiitsministeeriumi andmetel tehti näiteks 2014. aastal 98 koostatud eelnõule väljatöötamiskavatsus (mis on seaduseelnõude esmase mõjuanalüüsi vahend) kõigest 19 ehk 20% eelnõu kohta (allikas: Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri, 12.02.2015).

¹⁷ Nt esitati ühel intervjuul mõte, et mõjude hindamise traditsiooni tekitamiseks võiks AK koostamisse kaasatud osalised oma ideid / rakendusplaani ettepanekuid esitada koos esialgse mõjude hinnanguga. See muudaks koostöö sisukamaks, sest kasvaks nõudlikkus ettepanekute kvaliteedi suhtes ja paraneks arutelude tase. Idee on rohkem arengukava väljatöötamises osalejate kaasamise ja töökorralduse kokkuleppe küsimus kui MHM-i muutmise ettepanek.

mõjude hindamiseks napib ressursse ja kogemusi. Tähtis on tekitada „eduelamus“, luua tuleks mõned tugevad näited, mille kasu ka poliitikuid tajuksid. Selleks peaks keskenduma prioriteetidele – Riigikantselei ja ministriumid võiks kokku leppida, mis valdkondadele/probleemidele keskendutakse ja kus korralik mõjude hindamine läbi tehakse. Teisiti öeldes – välja tuleb valida suure mõjuga ja poliitiliselt tähtsad probleemid, mille mõjusid süsteemselt analüüsitakse, et ressursse mitte pihustada.

- Taolise lähenemise toetamiseks oli Riigikantseleil eelmisel struktuurivahendite perioodil tarkade otsuste fond. Käimasoleval perioodil on samamoodi võimalik kasutada keskseid vahendeid mõjuanalüüside tegemiseks. Kuid ressursse ei ole nii palju, et kogu mõjude analüüside tegemise vajadus katta. Seega tuleb rahastatavad projektid hoolikalt välja valida ja tagada, et toetust saaks küsida ka mõjude vahehindamise tegemiseks.

Kui mõjuanalüüside aruannete kvaliteet tõuseb ja nende kasutegur otsustamisel kasvab, tekib ka poliitikutel tugevam motivatsioon nõuda ametnikelt (kvaliteetsemat) mõjude hindamist ja eraldada selleks enam (aja)ressursse.

Lõpetuseks, AK-de mõjude hindamisega jätkamine on vajalik – omal kohal on nii esmane mõjude hindamine kui ka põhjalikum analüüs. Seni tehtud mõjuanalüüsid kipuvad olema liiga pinnapealsed. AK-de laia haarde tõttu ongi nende mõjude hindamine keerulisem kui õigusaktide ja EL asjade puhul, kuid AK-de mõjude hindamise kohustus aitab kaasa mõjude hindamise kultuuri arenemisele. Tähtis on analüütilise „vundamendi“ tekkimine, et AK-de elluviimist paremini jälgida ning luua tugevam alus seaduseelnõude ja/või EL asjade mõjude hindamiseks. Mõjude hindamist vaadeldakse mitmel pool kui võimalust parandada valitsuse sisemist koordineerimist (Uudelepp 2008: 4). Ka Eestis võiks AK-de väljatöötamise raames tehtav laiem mõjude hindamine aidata luua tervikvaadet olukorras, kus sageli oodatakse üksikküsimustes kiiret reageerimist ja konkreetse küsimuse mõjude analüüsimiseks on vähe aega. Oluline on mõju hindamise sidumine üldise poliitikakujundamise protsessiga ja teadvustamine, et kvaliteetne mõjude analüüs sünnib kvaliteetsest planeerimisest.

Kasutatud allikad

Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava (2014).

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf.

OECD (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf

OECD (2015) OECD riigivalitsemise raport. Eesti ja Soome Valitsuse ülese strateegilise suutlikkuse ja piiriüleste avalike e-teenuste edendamine. https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/oecd/finest_assessment_recommendations_draft_glossy_word_est_loplik.pdf.

Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012). Mõjude hindamise metoodika. Tallinn, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf.

Jürgenson, A ja Rell, M. (2014). Mõju hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades. Tallinn, Praxis. <http://www.praxis.ee/tood/moju-hindamise-metoodika-rakendamine-euroopa-liidu-asjades/>.

Rahandusministeerium (2014). Läbivad teemad valdkonna arengukavas. Juhendmaterjal arengukava koostajale. Tallinn, Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/riigi-strateegiline-juhtimine>.

Rahandusministeerium (2014). Strateegilise juhtimise andmeobjektid. Juhendmaterjal. Tallinn, Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/riigi-strateegiline-juhtimine>.

Riigikontroll (2011). Õigusaktide mõju hindamise korraldus. Tallinn. <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/618/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>.

Uudelepp, A. (2008). Ülevaade strateegiate mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest Eestis. Tallinn, Praxis. <http://www.praxis.ee/tood/ulevaade-strateegiate-mojuhindamise-hetkeolukorrast-ja-selle-peamistest-kitsaskohtadest-eestis/>.

Lisa 1. Intervjuu pidepunktid

Sissejuhatus

- Töö eesmärk on **arengukavade** mõjude hindamise protsessi kitsaskohtade ja lahenduste kaardistamine
- Palun kirjeldage lühidalt oma kogemusi seoses mõjude hindamisega, mis on olnud suurimad probleemid, mis meenuvad?

Alused / lähtekohad

- Varasemate arengukavade olemasolu ja nende tulemuste/mõjude hindamise olemasolu/tulemused
- Uuringute ja analüüside kättesaadavus ning kvaliteet uue arengukava koostamise alguses

Milline oli mõjude hindamise protsess?

- Kuidas AK loomine ja mõjude hindamine töökorralduslikult organiseeriti?
- Kes olid kaasatud asutusest? Kes väliselt? Kuidas kaasatavate ring leiti?
- Kuidas mõjude hindamist ja AK koostamist eristada? (Kas/mis tunnused eristavad arvates seletuskirja ja MH analüüsi?)
- Riigikantselei tugi ja roll – kirjeldada koostöökogemust ... Rahandusministeeriumiga?
- Analüütikute olemasolu ja osalemine, nende roll protsessis
- Juhtkonna kaasatus: infovahetus, tugi jms ...
- Teenuste sisseostmise vajalikkus ja praktika ...

Väljundid

- Kattuvus esmase ja põhjaliku mõjuhindamise aruande vahel? Kuivõrd esialgsed ideed/hinnangud kehtima jäid? Kas kahe faasi vahel toimus tagasisidestamist, õppimist, sihtrühmade sekkumist/panustamist mõjude hindamisse?
- Kui palju mõjude hindamise tulemusena tekkinud materjali on pärast kasutatud? (kas on antud tagasisidet selle kasutatavuse vms aspektide kohta)
- Kuivõrd teised ministeeriumid / otsustajad andsid tagasisidet?
- Mil määral Te tajute seost mõjuhindamise järeldeste ja seisukohtade tekkimise vahel?
- Hinnang/ kommentaar ressursikulule ja saavutatud tulemuse kvaliteedile? Nende suhtele?
- Kuidas toimus mõjuhindamise tulemuste levitamine, kui laialt? (koos muude AK materjalidega, eraldi?)

Metoodika – esmase mõjuhindamise tabel kui töövahend

- Mis probleeme Teil on esinenud seoses esmase mõjude hindamise tabeli täitmisega? Mis tekitab raskusi tabeli täitmisel?
- Mis lõigetes mõjusid tabelis hinnatakse või peaks Teie arvates hindama?
- Kas ja missuguseid probleeme tekib kooskõla tagamisel tabeli ja seletuskirjas kajastatavate hinnangute vahel?
- Mis mõtteid tekitab olukord, kui ilmneb, et vaja on teostada põhjalikum mõjude hindamine (mida ei ole tööplaanis/eelarves)?
- Kokkuvõttes, kas vorm abistab või hoopis takistab? Kas (esialgset) mõjude hindamist sellisel kujul on üldse vaja?

Muud MH kvaliteedi teemad

- Millised olid (metoodiliselt) peamised raskused põhjaliku MH koostamise faasis?
- Kas mõju hinnati kõigi oluliste meetmete lõikes (või pidi tegema kompromisse mõjude olulisuse väljatoomisel)? Kas meetme mõju on hinnatud kõikides asjasse puutuvates mõjuvaldkondades?

- Kas avalduvat mõju on kirjeldatud faktipõhiselt ja piisavalt (nii positiivsed mõjud, kui negatiivsed mõjud)? Kas välja oli toodud arvatav kulu riigieelarvele?
- Kas mõju olulisust on hinnatud? Kas hinnangu andmisel on selgitatud, millistest andmetest ja kriteeriumidest lähtuti?
- Kas on välja toodud ka uue lahenduse mõju e alternatiivide analüüs?
- Kuidas on mõjuanalüüs toetanud tegelikke poliitikavalikuid?

Laiemad küsimused (aja olemasolul)

- Keskne võimekus ja tugi: kas peaks olema keskne kompetents / tugi ja kes üldse peaks toetama ja kvaliteeti hindama (nt teemad/tegevused: metoodika, juhendid, koolitused, arendustegevus, seire ...)
- Kus „viga“ asub – probleem metoodikas või laiem? Nt analüütilises suutlikkuses? (sh ka andmete olemasolu ja inimeste pädevus, analüütilise toe olemasolu „maja“ sees)
- Mida teha, et otsustajad mõjuanalüüse enam kasutaks? Tellijate (poliitikud, sh riigikogulased lisaks valitsusele; ajakirjanikud, eri sihtrühmad jne) teadlikkus – millised on võimalused ja takistused nende kaasamiseks?

Lisa 2. Valdkonna arengukava koostamise ja mõjude hindamise tegevused

Allikas: Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012). Mõjude hindamise metoodika, punkt 2.1.1.

Tegevus	Tegevus seoses mõjude hindamisega
<p>Arengukava koostamise ettepaneku (edaspidi ka AKE) ettevalmistamine. AKE-s esitatakse valdkonna probleemide või võimaluste ülevaade, valdkonna arendamise ja arengukava koostamise eesmärgid ning võimalikud meetmed nende saavutamiseks. AKE juurde täidetakse lisas 2 esitatud vorm „Esialgne hinnang arengukava või Euroopa Liidu algatusega kaasnevatele mõjudele“ (edaspidi <i>esialgne mõjuanalüüs</i>).</p>	<p>Esitatakse ülevaade probleemist või probleemidest, põhjendused sellega tegelemiseks riigi tasandil, esialgsetest eesmärkidest ning võimalikest meetmetest nende saavutamiseks (vt täpsemalt peatükid 3.1–3.3). Tuvastatakse, millised mõjud võivad poliitikalavalkute või -instrumentide rakendamisega kaasneda (mõjuvaldkonnad määratakse lisa 1 alusel, seejärel täidetakse asjakohastes mõjuvaldkondades kontrollküsimustik lisa 3 alusel). Hinnatakse, millised <u>olulised</u> mõjud (sh kõrvalmõjud) võivad arengukava meetmete rakendamisega kaasneda ja kuidas olulised mõjud avalduvad (kokku mõjude analüüsi etapid 1, 2 ja 3, vt peatükk 3.4). Antakse ülevaade, milliseid neist kavatakse põhjalikumalt analüüsida, mis eesmärgil ja ulatuses, mis aja jooksul ning milline on analüüside orienteeruv maksumus. Kui arengukava on jätk varem samas valdkonnas kehtinud arengukavale, esitatakse valitsusele ka kehtiva või kehtinud arengukava vahe- või järelhindamise tulemused.</p>
<p>AKE ja arengukava esialgse mõjuanalüüsi kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon</p>	<p>Iga ministeerium hindab, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti kindlaks määratud. Samuti võivad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad (vt mõjuvaldkonnad, lisa 1).</p>
<p>Arengukava eelnõu koostamine ja mõjude analüüsi tegemine</p>	<p>Analüüsitakse väljapakutavate meetmete olulist potentsiaalset mõju ükshaaval, komplektis (nt alaeesmärkide kaupa) või arengukava rakendamisest eeldatavasti tulenevat mõju tervikuna (üldjuhul ebapiisav). Arengukava mõjusid tuleb analüüsida nii arengukava enda kui ka rakendusplaani koosmõjus. Koostatakse mõjude analüüsi aruanne (vt aruande struktuuri lisa 4). Mõjuhinnangud peavad olema esitatud kujul, mis võimaldaks meetmeid prognoositava mõjususe järgi järjestada. Mõjuanalüüs peab välja tooma ka selle, kas eesmärkide saavutamiseks on vaja rakendada meetmeid üheskoos või võib meetmeid rakendada ükshaaval. Mõjude analüüsi aruanded on avalikud.</p>
<p>Arengukava eelnõu kooskõlastamine ministeeriumide ja huvirühmadega ning avalik konsultatsioon</p>	<p>Iga ministeerium hindab, ja vajaduse korral teeb lisaettepanekuid, kas tema valdkonna mõjud on piisavalt ja õigesti analüüsitud. Samuti võivad ettepanekuid teha kaasatud huvirühmad. Mõjude analüüsi kokkuvõtte esitatakse eelnõu lisa. Eelnõu ja mõjude analüüsi aruanne esitatakse vähemalt EIS-i kaudu (teiste kanalite kasutamine on soovitatav) avalikuks konsultatsiooniks.</p>
<p>Arengukava eelnõu mõjude hindamise aruande kvaliteedikontroll</p>	<p>Riigikantselei hindab mõjude hindamise piisavust ning kvaliteeti, Rahandusministeerium hindab eelarvemõjude hindamise kvaliteeti, vajaduse korral täiendatakse mõjude hindamise aruannet või sellest tulenevalt ka arengukava</p>

	eelnõu ministeeriumis.
Arengukava vahehindamine	Vahehindamise vajadus ja ajastus otsustatakse Vabariigi Valitsuses arengukava täitmise aruande põhjal. Vahehindamise tulemusi kasutatakse arengukava muutmiseks ja täiendamiseks või lõpetamiseks.
Arengukava järelhindamine	Valdkonna arengukava järelhindamise käigus antakse hinnang poliitikainstrumentide või tegevuste tulemuslikkusele eesmärkide saavutamisel. Järelhindamise korraldamine võib olla otsustatud juba arengukava heakskiitmise käigus Vabariigi Valitsuses või ka arengukava lõpparuande kinnitamise käigus. Kui samas või kattavas valdkonnas kavatakse koostada arengukava uueks perioodiks, esitatakse Vabariigi Valitsusele valdkonna arengukava koostamise ettepaneku juurde eelmise arengukava vahehindamise või järelhindamise tulemuste kokkuvõte.