

Mõju hindamise metoodika

Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei

2026

Sisukord

1. Poliitikakujundamine	3
1.1. Poliitikakujundamise protsessid ja mõju hindamine	3
1.2. Probleemi kindlaksmääramine	5
1.3. Eesmärkide seadmine	7
2. Arengukava mõju hindamine	9
2.1. Arengukava mõju hindamise eesmärk	9
2.2. Mõju hindamine arengukava etappides	10
2.3. Hindamise kavandamine ja korraldamine	11
3. Mõju hindamine õigusloomes	13
3.1. Mõju hindamine eelnõu koostamisel	13
3.2. Mõju hindamine väljatöötamiskavatsuse koostamisel	17
3.3. Mõju hindamine Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu asjades	17
3.4. Seaduse järelhindamine	20

1. Poliitikakujundamine

1.1. Poliitikakujundamise protsessid ja mõju hindamine

Metoodikaga kehtestatakse ühtsed põhimõtted, millest Vabariigi Valitsus lähtub poliitikakujundamise käigus tehtaval mõju hindamisel. Metoodika on kinnitatud Vabariigi Valitsuse reglemendi § 5 lõike 2 alusel.

Poliitikakujundamine on protsess, mille kaudu avalik võim otsustab, kas ja kuidas ühiskondlikku probleemi lahendada. See on süsteemne tegevus, mis hõlmab probleemi ja eesmärkide kindlaksmääramist, lahendusvariantide väljatöötamist, otsuse tegemist ning hilisemat tulemuste jälgimist ja hindamist. Poliitikavaliku mõju hinnatakse kogu protsessi vältel.



Joonis 1. Poliitikakujundamise tsükkel¹

Täitevvõimu peamised poliitikakujundamise viisid on:

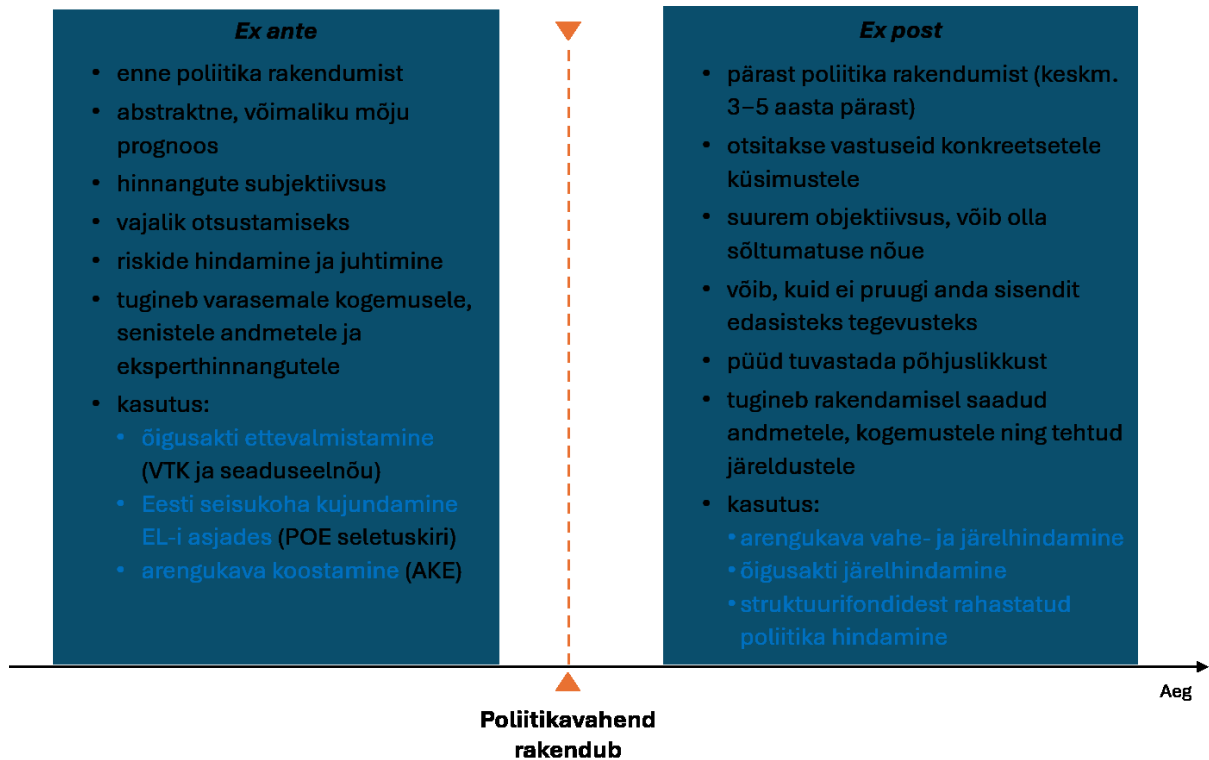
- valdkonna arengu kavandamine;
- Eesti seisukohtade kujundamine Euroopa Liidu asjades;
- õigusloome;
- Euroopa Liidu struktuurifondidest rahastatud poliitika kavandamine.

Mõju hindamise abil kogutakse tõendusmaterjali kavandatava või juba rakendatud poliitika tulemuste ja mõju kohta. Mõju hindamine on loogiline sammude jada, mis tuleb läbida poliitika väljatöötamisel, rakendamisel või selle rakendamise järel.

¹ Joonis põhineb eri autorite käsitlustel, nagu 1) Anderson, J. E., 2015. *Public Policymaking: An Introduction (8th ed.)*, 2) Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A. 2020. *Studying Public Policy: Principles and Processes*.

Sõltuvalt sellest, kas mõju hinnatakse enne poliitika rakendamist või pärast seda, eristatakse eel- ja järelhindamist (vastavalt *ex ante* ja *ex post* hindamine).²

Eel- ja järelhindamise tunnused on kokkuvõtlikult esitatud ja nende kasutamist poliitikakujundamises lühidalt kirjeldatud joonisel 2.



Joonis 2. Mõju eel- ja järelhindamine

Poliitikakujundamise aegne mõju hindamine on demokraatliku õigusriigi toimimise eeldus. Mõju hindamine:³

- aitab tuvastada, kas riigi sekkumine on vajalik.
Riigi sekkumise eeldus on selgelt ja andmepõhiselt kindlaks määratud eluline probleem. Probleemi kindlaksmääramine ja kirjeldamine on iga poliitikakujundamise protsessi lähtekoht;
- suurendab poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvust.
Mõjuhinnangus põhjendatakse poliitika kujundamise käigus tehtud valikuid, tagades seeläbi ülevaate sellest, miks ja kuidas eri poliitikamuudatusteni jõuti;
- parandab poliitikaotsuste kvaliteeti, toetab ressursside optimaalset kasutamist ja aitab vältida kahju.

² Levinud on kasutada ka ladina keelel põhinevaid termineid *ex ante* ja *ex post* hindamine. Inglise keeles eristatakse termineid *assessment* ja *evaluation*.

³ Eesmärkide koondamisel on kasutatud järgmisi allikaid: [Implementation Toolkit for the OECD Recommendation on Public Policy Evaluation \(EN\)](#), [Regulatory Impact Assessment \(EN\)](#), [OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results \(EN\)](#).

Mõju hindamine aitab teha teadlikke otsuseid ja suurendada informeeritust kavandatavate lahenduste mõjust. Väheneb otsuste subjektiivsus ja suureneb riskiteadlikkus;

- toetab kaasavat poliitikakujundamist.

Huvirühmade kaasamine ja neilt saadud teave on mõju sisulise hindamise vältimatu eeldus. See tagab sihtrühmadele avalduva mõju ja võimalike riskide teadvustamise ning annab huvirühmadele võimaluse poliitikas kaasa rääkida;⁴

- võimaldab tuvastada, kas tehtu toomis, miks, kelle jaoks ja millistel tingimustel.
- Järelhindamine aitab kriitiliselt hinnata riigi sekkumise tulemuslikkust ja mõju. See annab võimaluse tehtust õppida, mis omakorda parandab poliitikakujundamise järjepidevust ning suurendab vastutust otsuste eest;

- suurendab riigi üldist usaldusväarsust.

Teadmuspõhine ja kaasav poliitikakujundamine suurendab rahva usaldust riigi vastu. Usalduse olemasolu on eriti oluline kriisiolukorras.

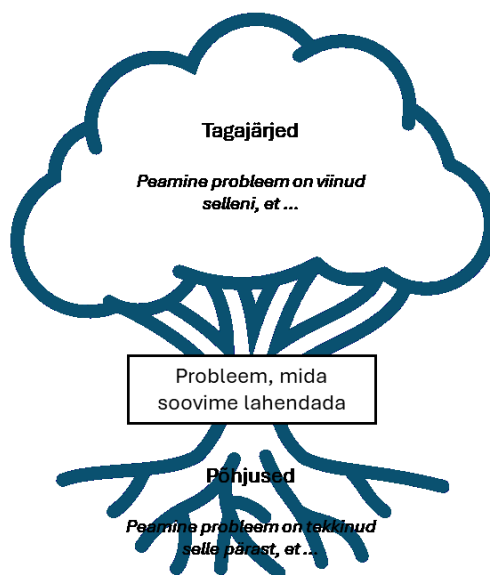
1.2. Probleemi kindlaksmääramine

Elulise, praktikas tajutava probleemi kindlaksmääramine on esimene samm poliitika väljatöötamisel. Probleemi kindlaksmääramise viis mõjutab kõiki järgnevaid etappe, sealhulgas lahenduste väljatöötamist ja nende edasist rakendamist.⁵ Probleemi kindlaksmääramine on harva täiesti objektiivne – see sõltub sellest, kuidas seda on tehtud, kes on seda teinud või selles osalenud ning milline on selle ühiskondlik ja poliitiline kontekst.

Probleemistik on probleemide kogum, sisaldades kesket probleemi, mida soovitakse lahendada, ning selle põhjuseid ja tagajärgi. Üks enim rakendatud probleemistiku kaardistamise viise on probleemipuu meetod, mida illustreerib allolev joonis:

⁴ Võimalus oma arvamust avaldada on üks olulisemaid tegureid, mis mõjutab valitsuse üldist usaldusväarsust elanike silmis (*OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*, lk 48) .

⁵ Weiss, J. A., *The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork*. Policy Sciences, 1989, 22. kd, lk 97–121 ([The powers of problem definition: The case of government paperwork | Policy Sciences](#)).



Joonis 3. Probleemipuu meetod: põhiprobleem ning selle põhjused ja tagajärjed

Lahendatava(te) probleemi(de) sõnastamine kuulub iga poliitikakujundamise protsessi juurde. Probleemi sõnastamist, näiteks väljatöötamiskavatsuse või eelnõu seletuskirja koostamist tuleb alustada järgmistele küsimustele vastamisest.⁶

- **Keda** probleem puudutab – kes on probleemist mõjutatud, kes seda põhjustavad või kes on sellega muul viisil seotud?
- **Milles** probleem seisneb – kui suur on vastuolu tegeliku ja soovitud olukorra vahel; milles seisneb kahju?
- **Kui sageli** probleem esineb – kas tegemist on püsiva, regulaarse või harvaesineva probleemiga, või hoopis riskiga?
- **Kus** probleem esineb – nt millised majandusharud, tegevusalad või piirkonnad on puudutatud?
- **Miks** on probleem tekkinud – mis on põhjused?

Konkreetses probleemi kõrval võib poliitikamuudatust ajendada ka uute võimaluste ärakasutamine või loomine, näiteks uute tehnoloogiate kasutuselevõtt. Sellisel juhul ei saa rääkida lahendamist vajavast probleemist, vaid pigem arengu toetamisest.

⁶ Loetelu põhineb 5W-meetodil (5W – *who, what, when, where, why?*).

Kuidas kirjeldada probleemistikku?

- ✓ Probleem peab olema eluline. Probleem on enamasti taandatav inimesele, kes olukorda probleemina tajub (inimesekeskne käsitlus).
- ✓ Poliitikadokumendid käsitlevad sageli korraga mitut probleemi. Enne järgmiste juurde asumist tasub läbi mõelda, kuidas probleemid omavahel suhestuvad ehk milline on kogu probleemistik.
- ✓ Probleemi mõistmise eeldus on tegeliku olukorra, sh kehtiva õiguse, andmete ja tavade põhjalik tundmine. Alati tasub kontrollida, kas andmed kinnitavad probleemi olemasolu sellisel kujul, nagu see on esitatud.
- ✓ Euroopa Liidu õigusakti ülevõtmisel tuleb selgitada õigusakti loomise vajadust ja probleemi akuutsust Eesti kontekstis.
- ✗ Probleem ei saa seisneda õigusaktis või selle puudumises – puudulik, õigusselgusetu või vananenud õiguskorraldus ei ole sisuline probleem.
- ✗ Probleemina ei saa käsitada Euroopa Liidu õiguse tähtsaks rakendamata jätmist.
- ✗ Probleemina ei saa käsitada kohtu tuvastatud normi põhiseadusvastasust, ilma probleemistikku sisuliselt selgitamata.
- ✗ Probleemi tuleb selgitada ka siis, kui eelistatud lahendus on juba teada (näiteks on tegemist VVTP-st tuleneva ülesandega).

1.3. Eesmärkide seadmine

Eesmärkide seadmisel kirjeldatakse põhjuslikku seost lahenduse, tegevuse, tulemuse ja mõju vahel. Mõjuahel on loogiline põhjuse-tagajärje seoste kirjeldus, mis näitab, kuidas tegevused ja nende vahetud tulemused viivad soovitud mõjuni. Poliitikamuudatuse puhul saab eristada tegevus-, tulemus- ja mõjueesmärke.



Joonis 4. Poliitikalahenduse mõjuahel

Tegevuseesmärk kirjeldab, millised tegevused või sekkumised on vajalikud lahenduste elluviimiseks.

Tulemuseesmärk kirjeldab vahetut muutust, mis peaks tegevuste tulemusena sihtrühma käitumises, teadmistes või seisundis aset leidma. Tulemuseesmärke saab enamasti mõõta.⁷ Eesmärk peab olema sõnastatud piisavalt konkreetselt, et see oleks üheselt mõistetav ja et hiljem oleks võimalik hinnata, kas soovitud tulemus saavutati. Eesmärgi saavutamine on ajaliselt kindlaks määratud.

⁷ Näiteks menetluse kiirenemine, aruandluskohustuse vähenemine, maksulaekumise paranemine, rikkumiste vähenemine, võrdsemad võimalused jne.

Mõjueesmärk on pikaajaline eesmärk, mis näitab, millist laiemat muutust soovitakse ühiskonnas, majanduses või elukeskkonnas saavutada. Pikaajaline mõju sõltub mitmetest teguritest, mistõttu on seda keerulisem mõõta või ajaliselt kindlaks määrata. Seetõttu piisab mõjueesmärkide puhul nende üldisest kirjeldamisest.

Õigusliku muudatuse eesmärk on sageli seatud juba varem. Algatus võib tuleneda näiteks valdkonna arengukavast, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist, koalitsioonileppes või Euroopa Liidu õigusaktist. Sellisel juhul tuleb õigusliku muudatuse eesmärgi sõnastamisel arvestada vastavas strateegilises dokumendis või Euroopa Liidu õigusaktis seatud eesmärgi.

Kuidas kirjeldada eesmärgi?

- ✓ Eesmärgid on elulised ja seotud probleemiga.
- ✓ Hea eesmärgikirjeldus sisaldab nii soovitud tulemust kui ka mõju kirjeldust.
- ✓ Esitatud on mõõdikud, mille abil saab eesmärgi saavutamist hinnata.
- ✓ Eesmärgi saavutamine on ajaliselt määratud.
- ✓ Eesmärkide kirjelduses tuuakse välja seos valdkondlike strateegiadokumentide ja poliitikasuundadega.
- ✗ Eesmärk ei saa seisneda õigusakti muutmises, direktiivi ülevõtmises, õigusakti ajakohastamises ega õigusselguse tagamises.
- ✗ Üldjuhul ei piisa eesmärgi sõnastamisest lahenduste või tegevuste kaudu (nt *eesmärk on luua uus register, laiendada volitusi, ühendada aruanded jm*). Selgitada tuleb ka soovitud tulemust ja pikaajalist mõju.

2. Arengukava mõju hindamine

2.1. Arengukava mõju hindamise eesmärk

Valdkonna arengukavade koostamise ja elluviimise korral aitab poliitika mõju hindamine parandada poliitikakujundamise kvaliteeti ja tagab avaliku ressursi tõhusa kasutamise. Valdkonna arengukava hindamisel lähtutakse **sõltumatuse, tõenduspõhisuse, läbipaistvuse, proportsionaalsuse ja kasutatavuse põhimõtetest**. Hindamine on toetav protsess arengukava kõigi etappide jooksul.

Valdkonna arengukava mõju hindamise õiguslik alus tuleneb Vabariigi Valitsuse relemendist ja hindamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“.

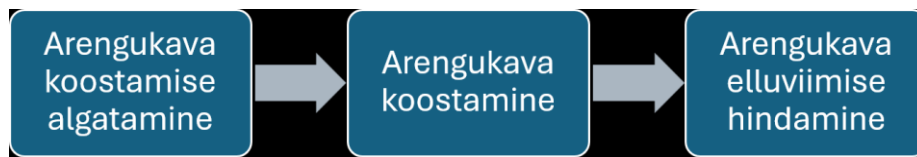
Arengukava koostamise algatamise etapis on mõju hindamise eesmärk selgitada välja, millised ühiskondlikud probleemid vajavad riigi sekkumist, milliseid mõjuvaldkondi ja sihtrühmi kavandatud arengukava mõjutab ning kas selle elluviimisega võib kaasneda olulist mõju, mis vajab põhjalikumat analüüsi või keskkonnamõju strateegilist hindamist. Hindamine aitab määrata arengukava koostamise ulatuse, eesmärgid ja peamised analüüsivajadused ning hinnata arengukava seost strateegia „Eesti 2035“ eesmärkidega.

Arengukava koostamise käigus on mõju hindamise eesmärk analüüsida kavandatud meetmete ja tegevuste eeldatavat mõju ning hinnata, kas planeeritavad lahendused on asjakohased ja tõhusad ning aitavad saavutada arengukava ja strateegia „Eesti 2035“ eesmäärke. Hindamise käigus võrreldakse võimalikke lahendusi, hinnatakse nende mõju eri sihtrühmadele ning kavandatakse meetmed võimalike negatiivsete mõju vältimiseks või leevendamiseks.

Arengukava elluviimise hindamise eesmärk on anda sõltumatu ja tõenduspõhine hinnang sellele, mil määral on arengukava eesmärgid saavutatud, millist mõju on poliitikameetmed avaldanud ning kui tulemuslikud, tõhusad ja asjakohased need on olnud. Hindamise tulemusi kasutatakse poliitika elluviimisel ja eelarveotsuste tegemisel, arengukava muutmise või lõpetamise üle otsustamisel ning järgmise arengukava koostamise ettevalmistamisel. Vähemalt üks hindamine tehakse hiljemalt kolm aastat enne arengukava kestuse lõppu ja selle tulemuste põhjal koostatakse uus arengukava.

2.2. Mõju hindamine arengukava etappides

Mõju hinnatakse kolmes valdkonna arengukava etapis.



Joonis 5. Mõju hindamine arengukava etappides

1) Mõju eelhindamine arengukava koostamise algatamisel

Arengukava koostamise ettepanekut ette valmistades hinnatakse kavandatava arengukava võimalikku mõju esialgsel tasemel. Hindamise eesmärk on:

- sõnastada probleem ja arenguvajadus;
- määrata kindlaks peamised mõjuvaldkonnad ja mõjutatud sihtrühmad;
- hinnata võimaliku olulise mõju suurust;
- otsustada vajaduse korral keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamine;
- hinnata arengukava panust „Eesti 2035“ eesmärkidesse.

2) Mõju hindamine arengukava koostamisel

Arengukava koostamise käigus analüüsitakse kavandatavate eesmärkide, meetmete ja tegevuste mõju põhjalikumalt. Vajadusel tehakse KSH või muud lisaanalüüsid või -uuringud.

Hindamise käigus:

- võrreldakse erinevaid lahendusvõimalusi;
- hinnatakse olulist sotsiaalset, majanduslikku, keskkonna-, ruumilist ja muud mõju;
- tuvastatakse enim mõjutatud sihtrühmad;
- kavandatakse negatiivse mõju leevendamise meetmed;

Mõjuanalüüsi kokkuvõte on arengukava projekti lisamaterjal.

3) Arengukava elluviimise hindamine

Arengukava elluviimise käigus hinnatakse poliitika tulemuslikkust ja mõjusust. Vabariigi Valitsuse määruse „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ kohaselt hinnatakse iga valdkonna arengukava elluviimist vähemalt üks kord hiljemalt kolm aastat enne arengukava kestuse lõppu. Hindamise väärtus seisneb õiges ajastuses, mis võimaldab eelnenud perioodil ellu viidud poliitikameetmete mõju hinnata ning teha saadud kogemuste põhjal uue perioodi plaane, et tulemustest saadav kasu poliitikavalikule oleks maksimaalne.

Arengukava juhtkomisjon saab lisaks algatada vajaduspõhiseid hindamisi ka arengukava, programmi, alaeesmärkide või valdkondade üleselt.

Arengukava elluviimise hindamise eesmärk on:

- hinnata arengukava asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust ja mõju;
- selgitada, millised poliitikainstrumendid toimivad ning millistel tingimustel;
- hinnata arengukavaga saavutatud panust „Eesti 2035“ eesmärkidesse;
- teha ettepanekuid poliitika muutmiseks, arengukava uuendamiseks või uue arengukava koostamiseks.

2.3. Hindamise kavandamine ja korraldamine

Arengukava hindamise korraldab valdkonna eest vastutav ministeerium ja hindamine tuleb arvestada arengukava elutsükklisse nii ajaliselt kui ka rahaliselt.

Hindamisvajadus ja ajakava kooskõlastatakse arengukava juhtkomisjoniga ning vajadusel Riigikantselei ja Rahandusministeeriumiga. Kui arengukava on seotud Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite kasutamisega, on soovitatav hindamised ühildada, et vältida dubleerimist ning kasutada ressursse tõhusamalt. Lisaks võimaldab see hajutada koormust ning hindamisturu ülekuumenemist.

Sobivaima hindamismetoodika esitab pakkuja pakkumuses, arvestades hanke lähteülesandes nõutut. Hindamine ei pea tuginema konkreetsele hindamismetoodikale, kuid mõju hindamisel tuleb lähtuda ühtsetest põhimõtetest, mis on kirjeldatud hindamise heas tavas, strateegilise planeerimise käsiraamatus ja kokku lepitud hindamiste kavas.

Hindamiste fookuses on mõjususe, tuleviku vaade, andmepõhisus. Selleks, et tagada riigis koostatavate valdkonna arengukavade tulevikukindlus, on hindamisel soovitatav kasutada tulevikuseire meetodeid. Hindamiste käigus peab kasutama võimalikult palju tehtud analüüse ja uuringuid ning olemasolevaid andmeid.

Mõju hindavad sõltumatud eksperdid ning selle kavandamisel tuleb arvestada:

- selgete hindamisküsimuste ja eesmärkidega;
- piisava aja ja ressurssidega;
- usaldusväärsete andmete olemasoluga;
- huvirühmade kaasamisega;
- tulemuste praktilise kasutatavusega.

Hindamistulemused avalikustatakse ning nende põhjal otsustatakse vajalikud järeltegevused. Hindamistulemuste avalikustamiseks ja tutvustamiseks on soovitatav kavandada info- ja kaasamisseminar.

Hindamise põhjal esitatud soovitusi kasutatakse:

- järgmise arengukava koostamisel;

- programmide muutmisel;
- poliitikameetmete täiustamisel;
- eelarveotsuste tegemisel;
- tõhustamiskavade ettepanekute tegemisel;
- „Eesti 2035“ eesmärkide saavutamise toetamisel.

Hindamise järel tuleb kavandada soovitude elluviimine ja seirata seda.

3. Mõju hindamine õigusloomes

3.1. Mõju hindamine eelnõu koostamisel

Mõju hindamine õigustloova akti eelnõu koostamisel on aluseks teadlike ja põhjendatud otsuste tegemiseks, pakkudes objektiivset ning terviklikku ülevaadet sellest, kuidas kavandatavad õiguslikud muudatused mõjutavad erinevaid sihtrühmi. Mõju hindamisele kehtestatud nõuded aitavad tagada ühtse kvaliteedistandardi, millele Vabariigi Valitsuse ettevalmistatavate eelnõude mõju hindamine peab vastama.

Mõju hindamine peab olema **objektiivne**, **teadmuspõhine** ja **proportsionaalne**.

Tasakaalustatuse põhimõte

Tasakaalustatuse ehk objektiivsuse põhimõte tähendab, et soovitud positiivse mõju kõrval kirjeldatakse ka muud otsest või kaudset mõju, sealhulgas kahjulikku mõju, riske ja määramatust. Kui seaduse rakendamine toob haldusvälistele isikutele – eelkõige inimestele või ettevõtjatele – kaasa uusi kohustusi või piiranguid, hinnatakse koormust võimaluse korral kvantitatiivselt.

Tasakaalustatuse põhimõttega kindlustatakse, et mõju hindamisel võetakse arvesse nii positiivset kui ka negatiivset mõju. Põhimõte aitab tagada, et mõjuanalüüsis ei piirduta vaid soovitud eesmärkide kirjeldamisega, vaid hinnatakse mõju tervikuna. Kui seletuskirja teistes osades põhjendatakse peaaesjalikult algatuse vajalikkust, siis mõjuanalüüs loob võimaluse – aga ka kohustuse – vaadelda algatuse mõju objektiivselt, hinnates muu hulgas võimalikku mõju ka neile, keda muudatus otseselt ei puuduta.

Risk on võimalik ebasoodne tagajärg, mis võib, kuid ei pruugi avalduda. Riski hindamisel analüüsitakse kaht aspekti: kui tõenäoline on riski realiseerumine ja kui tõsine oleks selle tagajärg.

Määramatus tähendab, et mõju kohta ei ole piisavalt kindlat teadmist. Põhjuseks võib olla andmete puudumine, asjaolu, et tegemist võib olla on uudse lahendusega, või sõltub mõju mitme osalise käitumisest.

Kas lahenduse mõju sõltub kiiresti muutuvatest teguritest?

- Tehnoloogia areng
- Turutingimuste muutumine
- Energiahindade kõikumine

Kas mõju sõltub paljudest osalistest või teguritest?

- Keeruline mõjuahel
- Mõjureid ja osalisi on palju
- Tehnoloogiline keerukus

Kas on olulisi asjaolusid, mille kohta puudub piisav teadmine?

- Sihtrühma käitumise prognoosimatus
- Mõjutatud sihtühma suurus on teadmata
- Kohanemisvalmidust ja -kulusid on raske ette näha

Joonis 6. Riski ja määramatust põhjustavad tegurid⁸

Tasakaalustatuse põhimõtte hõlmab muu hulgas kohustust selgitada muudatuse mõju **halduskoormusele**. Halduskoormus on õigusaktis sätestatud kohustuse täitmisega kaasnev koormus ettevõtjale, üksikisikule või kolmanda sektori organisatsioonile. Halduskoormuse hindamine eeldab, et oleks piisavalt täpselt selgitatud, millised kohustused ja kellele lisanduvad (või vähenevad). Mõjuanalüüsis hinnatakse halduskoormuse muutust võimalusel arvuliselt, st rahas või ajas.

Teadmuspõhisuse põhimõtte

Teadmuspõhisuse põhimõtte kohaselt lähtutakse mõju hindamisel parimast olemasolevast teabest. Lisaks teadus- ja tõenduspõhistele allikatele kasutatakse ka muud olemasolevat või kättesaadavat teavet. Näiteks võib selleks olla huvirühmadelt laekunud tagasiside, muudatuse kontekst, oskusteave, eksperdiarvamus, rakendus- või kohtupraktika.

Teadmuspõhisuse põhimõtte seisneb muu hulgas selles, et mõju hindamisel kasutatud allikatele viidatakse. Kui allikas ei ole avalik teave, siis tuleb seda märkida. Kui eelnõu seletuskirja koostamisel, sh mõju hindamisel, kasutati tehisaru abi, siis on hea tava see ära märkida ja selgitada, millises ulatuses tehisaru kasutati.

Andmete, protsesside või seoste kirjeldamiseks on soovitatav kasutada infograafikat. See võimaldab olulist infot esile tõsta ja ülevaadet anda. Infograafika all mõistetakse andmete, protsesside ja seoste kujutamiseks kasutatavaid vahendeid, mis võimaldavad esitada infot lihtsustatud ja selgemal kujul võrreldes tekstiga. Enim kasutatakse visualiseerimiseks tabeleid, diagramme, protsessi- ja hierarhijajooniseid, kaarte, ajajooni jm.

⁸ Joonis põhineb VUCA (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*) mudelil.

Proportsionaalsuse põhimõte

Proportsionaalsuse põhimõtte järgi tuleb olulisema mõju puhul teha ka põhjalikum analüüs. **Olulise mõju** kindlaksmääramine on seejuures kontekstispetsiifiline: kavandatavad muudatused võivad olla olulised nii üheskoos kui ka eraldi, samuti võib mõju ühiskondlikul tasandil olla pigem marginaalne, kuid ühele kindlale sihtrühmale või valdkonnale siiski äärmiselt oluline. Näiteks muudatus, mille sihtrühm on absoluutarvudes väike, võib teatud grupile avaldada ulatuslikku mõju. Seega sõltub mõjuanalüüsi proportsionaalsus alati konkreetse eelnõu või muudatuse asjaoludest.

Andmete kogumine ja analüüsimine on üldjuhul ressursimahukad tegevused, mida iga muudatuse puhul ei ole otstarbekas ega ka võimalik teha. Proportsionaalsuse põhimõtte eesmärk on muu hulgas tagada, et mõju hindamisel tuvastataks justnimelt see mõju teravik, mis vajab rohkem tähelepanu. Sinna tuleks suunata ka enam analüütilist ressursi (aega, raha, teadmisi).

Selge sõnumi seisukohast on oluline, et mõjuanalüüs oleks üles ehitatud proportsionaalselt: olulisemat mõju tuleb käsitleda seletuskirjas esmajärjekorras (erinevalt eelnõu struktuuril põhinevast järjestusest) ning analüüsi peamised järeldused tuleb tuua selgelt esile.

Proportsionaalsuse põhimõte kehtib ka väljatöötamiskavatsuse mõjuanalüüsi puhul. Võrreldes eelnõu etapiga, võib väljatöötamiskavatsuse mõjuanalüüs olla üldisem.

Tabel 1. Kokkuvõte õigusakti mõju hindamise põhimõtetest

Põhimõte	Peamised märksõnad
Tasakaalustatus ehk objektiivsus	- Positiivne ja negatiivne mõju - Otsene ja kaudne mõju - Tulud ja kulud - Kohustused ja piirangud, mõju halduskoormusele - Riskid - Määramatus
Teadmuspõhisus	- Andmete kogumine - Andmeanalüüs - Varasemad uuringud ja analüüsid - Rakenduspraktika - Allikatele viitamine - Visualiseerimine
Proportsionaalsus	- Olulise mõju eristamine - Ressursijaotus - Peamised järeldused

Õigusakti mõju hindamisele kohalduvad nõuded on sätestatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja §-des 46 ja 47. Lisaks üldiste põhimõtete järgimisele tuleb mõju hindamisel arvestada kohustusega selgitada sisulisi muudatusi, mida eelnõuga kavandatakse, määrata mõjutatud sihtrühmad ning kirjeldada eri valdkondades avalduvat mõju.

Sisuline muudatus on ühe või mitme õigusnormi muutmine, loomine või kehtetuks tunnistamine, millega soovitakse saavutada praktikas avalduvat mõju. Mahuka eelnõu puhul on üldjuhul otstarbekas muudatused koondada, näiteks lähtuvalt samast eesmärgist või ühistest sihtrühmadest. Mõju hindamine eelnõu etapis (ehk enne muudatuste rakendamist) on igal juhul prognoos ehk hinnang, sest enne muudatuse praktikas rakendamist ei saa tuvastada põhjuslikku seost ega rääkida tegelikust mõjust.

Tulemus on poliitika otsene tulem või tagajärg, mis avaldub vahetult pärast poliitikameetme rakendamist ning on mõõdetav või jälgitav. **Mõju** avaldub pikaajaliselt, ning on põhimõttelisem muutus ühiskonnas, majanduses või keskkonnas, mis võib lisaks rakendatud poliitikavalikule sõltuda ka muudest teguritest. Tulemust ja mõju ei ole vaja mõjuanalüüsis eraldi käsitleda, kuid analüüs peaks kindlasti hõlmama nii vahetuid tulemusi kui ka pikaajalist mõju.

Tabel 2. Võrdlustabel – poliitikavaliku tulemus ja mõju

	Tulemus (<i>output, outcome</i>)	Mõju (<i>impact</i>)
Tähendus	Poliitikavaliku otsene ja vahetu tulem või tagajärg	Pikaajaline struktuurne muutus käitumismustrites, majanduses või keskkonnas
Ajaraam	Lühike või keskpikk ajaraam (kuni paar aastat pärast poliitika rakendumist)	Pikaajaline – sageli ilmneb alles mitme aasta pärast
Mõõdetavus	Kvantitatiivselt mõõdetav või vahetult jälgitav	Keeruline mõõta, põhjuslik seos on raskesti tuvastatav. Eri tegurite koosmõju
Näide	Tulumaksumäära langetamisel väheneb inimeste maksukoormus. Riigieelarve tulud vähenevad	Tarbimine suureneb, majanduskasv hoogustub, inflatsioon suureneb

Mõjuanalüüsi käigus kirjeldatakse **sihtrühmi**, keda kavandatavad muudatused võivad mõjutada, ja hinnatakse nende arvulist suurust. Tavapäraselt esitatakse nii sihtrühma absoluutne kui ka suhteline suurus.

Muudatus ei pruugi mõjutada kõiki sihtrühma liikmeid ühtmoodi. Sihtrühmasisene varieeruvus on õiguslike muudatuste puhul tavapärane ja sellega tuleb arvestada ka sihtrühma kvantifitseerimisel.⁹ Erinevus võib tuleneda sellest, et sihtrühma liikmete algseisund, käitumine, vajadused, võimekus või muud tegurid on erinevad. Seetõttu võib pealtnäha sama sihtrühm tajuda muudatust erinevalt (näiteks on maksumuudatustel sageli proportsionaalselt suurem mõju väiksema sissetulekuga elanikkonnale).

⁹ Tavapärased tunnused, mille arvestuses mõju võib varieeruda, on piirkond (elu- või asukoht), demograafilised näitajad (sissetulek, sugu, vanus, leibkonna suurus, erivajadus), ettevõtte suurus, ettevõtja tegevusala või positsioon tarneahelas.

Mõju hindamisel tuleb arvesse võtta eri **valdkondades** avalduvat mõju. HÕNTE-s on loetletud seitse peamist valdkonda, millega arvestada. Kehtib siiski põhimõte, et analüüsitakse muudatuse kogumõju, olenemata sellest, kas mõjutatavat valdkonda on HÕNTE-s eraldi nimetatud või mitte.

Valdkondliku mõju hindamisel on abiks kontrollküsimustik.

3.2. Mõju hindamine väljatöötamiskavatsuse koostamisel

Vabariigi Valitsuse algatava seaduseelnõu koostamine algab väljatöötamiskavatsusega (VTK). Väljatöötamiskavatsuse peamised eesmärgid on toetada huvirühmade varajast kaasamist õigusloomesse ning suurendada otsuste läbipaistvust. Selgitades, miks on riigi sekkumine vajalik ja milliseid lahendusi kaalutakse, luuakse huvirühmadele võimalus otsustusprotsessis kaasa rääkida juba enne seaduseelnõu koostamist.

VTK mõjuanalüüsi koostamisele kohalduvad samad põhimõtted mis seaduseelnõu puhul – tasakaalustatus, teadmuspõhisus ja proportsionaalsus.¹⁰ Küll aga võib VTK etapis mõju hinnata laiemalt kui elnõu puhul, keskendudes eelkõige eri lahendusvariantide omavahelisele võrdlemisele.

Tabel 3. VTK ja elnõu etappide võrdlus mõju hindamise aspektist

	VTK	Eelnõu mõjuanalüüs
Eesmärk	Õigusliku sekkumise vajaduse ja võimalike lahenduste hindamine	Valitud lahenduse hindamine
Fookus	Probleemistik ja võimalikud lahendused	Muudatuste detailne mõju erinevatele sihtrühmadele ja valdkondadele
Analüüsi ulatus	Strateegiline – eri lahendusvariantide võrdlus, peamiste sihtrühmade kindlakstegemine	Detailne – konkreetsete muudatuste üksikasjad, kulud ja tulud, riskid, rakendamise läbimõtlemine, halduskoormus
Õiguslik alus	HÕNTE § 1 lg 1	HÕNTE §-d 46 ja 47
Kohustuslikkus	VTK ei ole alati nõutav, erandid on sätestatud HÕNTE § 1 lõikes 2	Mõjuanalüüs on elnõu seletuskirja alaline osa

3.3. Mõju hindamine Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu asjades

Eesti seisukohtade kujundamine on poliitikakujundamise protsess, mille käigus valmistatakse ette Vabariigi Valitsuse üldhinnang Euroopa Liidu asja kohta ja esitatakse põhjendatud seisukohad Euroopa Liidu asjas tehtud ettepanekute kohta.

¹⁰ HÕNTE § 46 lõiked 4–6.

Seisukohad koostatakse Vabariigi Valitsuse protokollis märgitava otsuse eelnõuna. Eelnõu seletuskirja üks osa on alati mõjuanalüüs.¹¹

Kuna seisukohtade kujundamine nii EL-i õigusakti (direktiiv, määrus, otsus, delegeeritud ja rakendusakt) eelnõude kui ka teiste algatuste kohta (teatised, aruanded, soovitused, rohelised ja valged raamatud, Euroopa Komisjoni konsultatsioonidokumendid jm) on osa Eesti poliitika kujundamisest, siis lähtutakse EL-i asjaga seotud mõju hindamisel samadest põhimõtetest nagu riigisisese õigusloomes (vt ptk 3.1).

Euroopa Liidu asjade puhul tuleb prognoosida EL-i õigusakti või muu EL-i algatuse rakendamisega kaasnevat mõju Eestis, et kujundada selle põhjal Eesti seisukohad ning hiljem nende seisukohtade põhjal kaitsta Eesti huve EL-i tasandi läbirääkimistel. Mõju hindamisel võetakse aluseks Euroopa Komisjoni esitatud eelnõu või dokument. EL-i asjas seisukohtade kujundamise eest vastutav ministeerium algatab koostöös kaasvastutavate ministeeriumidega mõju hindamise, kaasates sellesse ka huvirühmade esindajad. Kui eelnõu pärast seisukohtade kujundamist EL-i tasandi läbirääkimiste käigus muutub, siis tuleb nende muudatuste mõju läbirääkimiste käigus jooksvalt hinnata ning vajadusel algatada seisukohtade muutmine.

Tulenevalt EL-i otsustusprotsessi iseloomust peab EL-i asja mõju hindamine toimuma võimalikult varases faasis. Mõju peab olema hinnatud enne, kui läbirääkimine EL-i asja sisu üle on jõudnud faasi, kus seda mõjuanalüüsi tulemustest lähtudes poleks võimalik enam mõjutada. Kui Eesti seisukohtade kujundamiseks ja mõju hindamiseks ei ole piisavalt aega (sõltuvalt eelnõu menetlusgraafikust või subsidiaarsuspõhimõtte järgimise kontrollimise tähtajast võib ajavahemik ulatuda mõnest nädalast mõne kuuni), tuleb jätkata mõju hindamisega ning konkreetsetes küsimustes kujundada seisukohad hiljem.

Mõju tuleb hinnata kõigi EL-i asjade puhul, kuid eriti oluline on see algatuste puhul, mille kohta koostatud Eesti seisukohad peab heaks kiitma ka Riigikogu (EL-i õigusaktide eelnõud)¹², samuti nende puhul, mille suhtes Eestil on olulised huvid. Viimased nõuavad reeglina ka Vabariigi Valitsuse tasandil seisukoha kujundamist¹³.

¹¹ Protokollis märgitava otsuse eelnõu ja seletuskirja koostamist reguleerivad riigisekretäri [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised](#) (p 20 jj).

¹² RKKTS § 152¹ lg 1 p 1 kohaselt esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule seisukohavõtuks selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist.

¹³ EL-i õigusaktide eelnõude puhul sõltub VV seisukohtade kujundamine Riigikogu hinnangust mõju olulisusele. Muude EL-i asjade puhul nagu teatised, valged raamatud, konsultatsioonid jmt võib mõju olulisust näidata järgmine:

- mõjutatud on suur hulk isikuid (üksikisikuid, ettevõtjaid);
- märkimisväärne kulu riigieelarvele;
- suured riskid või määramatus;
- võimalik põhiõiguste riive;
- halduskoormuse suurenemine Eesti elanikele või ettevõtjatele;
- võimalike riskide ilmnemine riigi julgeolekule ja välissuhetele.

Ka EL-i asjades tuleb mõju hindamisel lähtuda põhimõttest, et hindamine oleks proportsionaalne otsustatava küsimusteringi tähtsusega.

Mõju hindamine seisukohtade kujundamisel on aluseks ka hilisemal EL-i asja riigisisel rakendamisel. Riigisisese seadus- või määruseelnõu seletuskirja koostamisel saab tugineda varem koostatud mõjuhinnaangule. Kui tegemist on otsekohalduva EL-i õigusaktiga (määrusega), siis ei pruugita selle mõju rakendamisel enam hinnatagi, kui rakendamine ei eelda riigisiseste õigusaktide muutmist.¹⁴ Sellisel juhul on seisukohtade kujundamisel koostatud mõjuanalüüs eriti tähtis.

Probleemi kirjeldus

EL-i asja puhul on lahendatavat probleemi kirjeldatud juba Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsis eelnõu seletuskirjas. Seisukohtade kujundamisel tuleks esile tuua EL-i õigusakti või muu EL-i asjaga lahendatava probleemi aktuaalsus nii Euroopas kui ka Eestis (vt ptk 1.2).

Eesmärgid

EL-i asja puhul on eelnõu eesmäärke kirjeldatud Euroopa Komisjoni eelnõu seletuskirjas. Seega tuleks EL-i asjas seisukohtade kujundamisel seletuskirjas selgitada, kas kavandatud eesmärk on pakutud muudatuste (vahendite) kaudu Eestis saavutatav. Eesmärkide seadmise kohta vt ptk 1.3.

Valitud vahendite sobivus

EL-i asja puhul kajastuvad probleemi lahendamiseks valitud vahendid õiguslike lahendustena Euroopa Komisjoni õigusakti eelnõus. Nende Eestis avalduvaid mõjusid seisukohtade kujundamise raames välja selgitataksegi.

Vahe- ja järelhindamine

EL-i asja puhul teeb poliitika vahe- ja järelhindamist Euroopa Komisjon, kui EL-i õigusakt näeb nii ette. Kindlasti tuleks Eestis avaldunud positiivsest ja negatiivsest mõjust Euroopa Komisjoni teavitada, et seda mõju oleks võimalik vahehindamisel arvestada.

Tabel 4. Ülevaade mõju hindamisest Eesti seisukohtade kujundamise käigus

Etapp	Tegevus seoses mõju hindamisega
Otsustamine, kas Vabariigi Valitsus kujundab Euroopa Liidu asja kohta enda seisukoha	Vastavalt Euroopa Liidu asja sisule otsustab Euroopa Liidu asjade koordineerimiskogu (KOK) Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ettepanekul asja esitamise Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks. Vabariigi Valitsus kujundab seisukoha alati, kui EL-i asi eeldab seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist.

¹⁴ Juhul, kui otsekohalduva EL-i määruse rakendamiseks on tarvis kehtestada riigisiseseid õigusnorme, näiteks määrata rakendusasutus, siis hinnatakse mõju vaid riigisisestest õigusaktidest tulenevas ulatuses.

	Määratakse vastutav ja kaasvastutavad ministeeriumid ning antakse tähtajad, millal tuleb eelnõu esitada KOK-ile ja Vabariigi Valitsusele.
Euroopa Liidu asja kohta seisukoha eelnõu koostamine (protokollilise otsuse eelnõu)	- Vastutav ministeerium algatab koostöös kaasvastutajatega mõju hindamise protsessi, kaasates sellesse ka huvirühmade esindajad. Ministeerium peab töö planeerimisel lähtuma menetluse ajaplaanist¹⁵ ning KOK-i määratud eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajast. - Mõju hindamisel järgitakse samu nõudeid mis riigisiseste õigusaktide ettevalmistamisel (HÕNTE § 46), arvestades seisukohtade kujundamise protsessi erisusi. Selgitatakse peamisi muutusi, mis kavandatava EL-i õigusakti rakendamisega kaasneksid, kirjeldatakse mõjutatud sihtrühmi, nende suurust ja neile avalduvat mõju. Nimetatakse kohustused, mida EL-i õigusakt riigile kaasa toob, ja rakendamisega kaasnevad kulud (HÕNTE § 47). - Mõju hindamise tulemused esitatakse mõjuanalüüsina seletuskirja osas „Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte“. Peamine mõju esitatakse ka seletuskirja sissejuhatuses. Mõju võib kirjeldada nii mõjuvaldkondade kui ka sihtrühmade kaupa (analüüsi ülesehitus on koostaja otsustada). Mõjust võib anda ülevaate ka seletuskirjas EL-i asja sisu kirjelduses, aga sel juhul peab olema esitatud kokkuvõtlik analüüs ka seletuskirja vastavas osas.
Euroopa Liidu asja kohta esitatud seisukoha eelnõu kooskõlastamine	- Kaasvastutav ministeerium kontrollib seisukohtade kooskõlastamise käigus, kas tema vastutusvaldkonnale avalduvat mõju on piisavalt ja õigesti analüüsitud. Vajadusel teeb lisaettepanekuid. - Ministeeriumi kujundatud seisukoha eelnõu koos mõju hindamise tulemustega kooskõlastatakse KOK-is enne selle Vabariigi Valitsusele esitamist. Seisukoha eelnõu KOK-is arutamise ja sellele heakskiidu saamise eelduseks on muu hulgas kvaliteetselt ja piisavalt põhjalikult hinnatud mõju. KOK-i arutelude ja ettepanekute põhjal täiendatakse mõjuanalüüsi ja vajaduse korral ka seisukohtade eelnõu või määratakse ministeeriumidele lisaaeg seisukoha eelnõuga tutvumiseks või peavastutajale esialgse mõjuanalüüsi täiendamiseks.
Seisukoha eelnõu heakskiitmine	Vabariigi Valitsus hindab seisukoha eelnõu ja vajaduse korral täiendab või muudab seda. Muu hulgas hindab Vabariigi Valitsus mõjuanalüüsi kvaliteeti ja huvirühmade kaasamise piisavust. Riigikogu annab arvamuse Vabariigi Valitsuse heakskiidetud seisukohtadele Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatu kohaselt.

3.4. Seaduse järelhindamine

Seaduse järelhindamine aitab mõista, kas kehtestatud normid täitsid oma eesmärgi ja millised olid selle rakendamise tulemused ning kas ja milline mõju avaldus. Järelhindamine tehakse tavapäraselt 3–5 aastat pärast muudatuse jõustumist.

¹⁵ Mõjuanalüüsi põhjal koostatud seisukohad EL-i õigusakti ettepaneku kohta peab kujundama ja heaks kiitma nii Vabariigi Valitsus kui ka Riigikogu enne EL-i töörühmas sisulise menetluse algust („Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“, punkt 17).

Erinevalt muudest poliitikakujundamise protsessidest, sätestatakse järelhindamise kohustus alati seaduses (rakendussättena).¹⁶

Järelhindamise kohustuse **kavandamisel**, sh sätte sõnastamisel, on abiks Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud järelhindamise korraldamise juhend.

Järelhindamise **tegemise käigus** koostatakse järelhindamise aruanne, milles üldjuhul esitatakse:¹⁷

- muudatus ja selle esialgne eesmärk, sh asjakohased mõõdikud;
- tulemuste ja mõju analüüs ning hinnang eesmärkide saavutamisele;
- huvirühmade tagasiside;
- edasised tegevused.

Järelhindamise tegemisel tuleb arvestada ressursside otstarbekat kasutamist ja järelhindamise eesmärki. Võimalusel võib õigusakti järelhindamise ühendada poliitikakujundamise raames tehtava muu hindamisega.

Järelhindamise tegemisel ei tule järgida sõltumatuse nõuet, st hindamise võib teha ka ministeerium, kes vastutas muudatuse väljatöötamise eest, või tema allasutus. Kuid ka sellisel juhul on kohustus järgida objektiivsuse põhimõtet. Tulemuste objektiivsust aitab tagada ka kohustus esitada järelhindamise aruanne nii huvirühmadele kui ka Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule.

Järelhindamisele kohalduvad samad põhimõtted mis õigusakti mõjuanalüüsile – tasakaalustatus, teadmuspõhisus ja proportsionaalsus (vt ptk 3.1). Järelhindamise meetodika on aga hindamise tegija otsustada, arvestades üldtunnustatud andmekogumise ja analüüsimeetodeid. Samuti on võimalik hindamise fookust täpsustada, arvestades hindamise eesmärki ja praktilist vajadust.

¹⁶ Üldist poliitikavaldkonna seiret seaduse järelhindamiseks ei loeta. Seaduse – või selle osa – järelhindamine on seotud konkreetse õigusliku muudatuse hindamisega.

¹⁷ Järelhindamise aruannet reguleerib HÕNTE § 1 lg 6.