



Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 16.09.2026 nr 10-1/6661, JDM/25-1228/-3K

Meie 07.10.2026 nr 1.2-3/2217-2

Mõju hindamise metoodikast

Lugupeetud minister

Kooskõlastame mõju hindamise metoodika järgmiste märkustega. Toetame metoodika eesmärki muuta mõjuhindamine proportsionaalsemaks, selgemaks ja praktilisemaks. Samuti peame positiivseks lähenemist, mille kohaselt keskendutakse kõige olulisematele mõjudele. Samas vajavad mitmed metoodika põhimõtted, mõisted ja menetluslikud aspektid täpsustamist, et tagada dokumendi üheselt mõistetav rakendamine ning kooskõla kehtiva regulatsiooniga.

1. Üldised märkused

1.1. Mõju olulisuse käsitlus vajab täpsustamist

Kaaskirjas on ühe peamise muudatusena välja toodud loobumine mõju olulisuse tuvastamise nõudest senisel kujul ja sellega seotud põhjaliku mõjuanalüüsi kohustusest. Samal ajal kasutatakse metoodikas läbivalt mõisteid „oluline mõju“, „olulise mõju suurus“ ja „olulise mõju kindlaksmääramine“. Seetõttu jääb ebaselgeks, kas loobutakse üksnes senisest menetluslikust nõudest või ka mõju olulisusest kui metoodilisest kategooriast.

Palume põhimõtteline muudatus kasutaja jaoks üheselt selgitada ning terminoloogia kogu dokumendis sellega kooskõlla viia.

1.2. Teadmuspõhisuse põhimõtte rakendamist tuleks täpsustada

Metoodika loetleb teadmise allikatena teadus- ja tõenduspõhised allikad, eksperdi hinnangud, huvirühmade tagasiside, rakenduspraktika ja muu olemasoleva teabe, kuid ei selgita, kuidas käsitleda eri allikatest pärinevaid vastuolulisi järeldusi.

Palume lisada, et mõjuanalüüsis kirjeldatakse kasutatud tõendusallikaid ning põhjendatakse läbipaistvalt, millistele allikatele ja kaalutlustele tuginedes järeldused tehti. Võimaluse korral tuleks kasutada kontrollitavat empiirilist tõendusmaterjali ning muud teavet selle täiendamiseks ja tõlgendamiseks.

1.3. Metoodika praktilist kasutatavust tuleks suurendada

Metoodika jätab mitmes kohas hindajale ulatusliku otsustusruumi, kuid ei anna piisavalt näiteid ega otsustuskriteeriume.

Palume lisada praktilisi näiteid vähemalt mõju prioriseerimise, analüüsi sügavuse valiku ning riski tõenäosuse ja tagajärje tõsiduse hindamise kohta.

1.4. Tervisemõjude käsitlemine

Metoodikas on eraldi rõhutatud mitmete mõjuliikide hindamist, kuid tervisemõjusid ei ole eraldiseisvalt välja toodud. Leiame, et tervisemõjud ei ole vähem olulised kui majanduslikud või keskkonnamõjud ning nende hindamise vajadus võiks olla metoodikas eraldi kajastatud.

2. Märkused Euroopa Liidu asjade menetlemise kohta

2.1. Kooskõla EL asjade menetlemise juhistega

Peatükk 3.3 „Mõju hindamine Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu asjades“ tuleks paremini viia kooskõlla kehtivate Euroopa Liidu asjade menetlemise juhistega. EL asjade menetlemise kord, sealhulgas seisukohtade koostamine ja kooskõlastamine, on juba juhistes detailselt reguleeritud. Seetõttu soovitame viidata menetluslike aspektide kirjeldamisel juhistele ning vältida paralleelse menetluskorra kirjeldamist, mis võib tekitada tõlgenduserinevusi.

2.2. Proportsionaalsuse põhimõte

EL asjade mõjuhindamine peab olema proportsionaalne ning arvestama algatuse olemust ja võimalikke mõjusid. Kõik Euroopa Liidu algatused ei eelda samasuguse põhjalikkusega mõjuanalüüsi.

Samuti tuleks metoodikas selgemalt välja tuua, et Euroopa Komisjoni seadusandlike ettepanekutega kaasneb enamasti põhjalik komisjoni mõjuanalüüs. Eesti seisukohtade kujundamisel ei ole alati vajalik kõiki mõjusid täies ulatuses uuesti hinnata, vaid keskenduda eelkõige Eesti jaoks olulistele mõjudele, riskidele ja rakendusküsimustele.

Lisaks võiks EL asjade menetlemise eripärana käsitleda subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete hindamist.

2.3. Mõju hindamise ajastus

Peatükis 3.3 esitatud sõnastus, mille kohaselt peab mõju olema hinnatud enne menetlusetappi, kus ettepanekut ei ole enam võimalik mõjutada, võib praktikas jääda liiga jäigaks.

Soovitame sõnastust täpsustada, rõhutades mõju võimalikult varajase hindamise olulisust, kuid arvestada, et Euroopa Liidu õigusaktide menetlemine on dünaamiline protsess ning läbirääkimiste käigus võivad muutuda nii ettepaneku sisu kui ka sellest tulenevad mõjud.

Samuti palume üle vaadata allmärkuse 15 viite Euroopa Liidu asjade menetlemise juhiste punktile 17, kuna viidatud säte ei näi toetavat tekstis esitatud järeldust. Punkt 17 käsitleb EL asjade menetlustähtaegu, kuid ei sätesta nõuet, et mõjuanalüüsi põhjal koostatud seisukohad peavad olema Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poolt heaks kiidetud enne EL tööühmas sisulise menetluse algust.

2.4. Menetluslike alusnormide kirjeldamine

Mõned peatükis 3.3 kirjeldatud menetluslikud aspektid erinevad EL asjade menetlemise juhistes sätestatud korrast ning vajaksid täpsustamist. Soovitame menetluslike aspektide kirjeldamisel lähtuda EL asjade menetlemise juhistest, et vältida võimalikke tõlgenduserinevusi (näiteks valitsusele seisukohade esitamise alused ja sellega seotud otsustuskord). Sõnastusest jääb mulje, et Vabariigi Valitsuse tasandil kujundatakse seisukoht eelkõige juhul, kui EL algatus eeldab seaduse või Riigikogu otsuse muutmist. EL asjade menetlemise juhised näevad ette ka muud alused EL asja valitsusele esitamiseks, mille puhul samuti Vabariigi Valitsuse seisukohad esitatakse seisukohavõtuks Riigikogule. Samuti ei kajasta allmärkus 13 õigesti EL asjade menetlemise juhistes toodud aluseid (väide: ELi õigusaktide eelnõude puhul sõltub VV seisukohtade kujundamine Riigikogu hinnangust mõju olulisusele).

Palume vastavad viited ja selgitused juhistega kooskõlla viia.

3. Täiendavad metoodilised ettepanekud

3.1. Mõju avaliku sektori rahastamisele ja eelarvetele

Metoodikas on kulude ja tulude hindamine käsitletud, kuid võiks täpsustada mõju hindamist avaliku sektori rahastamisele ja eelarvetele. Olulise rahalise mõju korral võiks võimalusel hinnata lisaks otsestele kuludele ja tuludele ka nende ajas avaldumist ning võimalikku kulude või tulude nihkumist erinevate avaliku sektori eelarvete või rahastajate vahel. See aitaks paremini arvestada olukordi, kus poliitikamuudatus ei mõjuta üksnes riigieelarvet, vaid näiteks mõne avalik-õigusliku isiku või muu avaliku sektori rahastaja eelarvet.

3.2. Määramatuse käsitlemine mõjuanalüüsis

Metoodikas on määramatus mõju hindamise ühe olulise aspektina välja toodud, kuid võiks täpsustada, kuidas seda mõjuanalüüsis praktiliselt kajastada. Kui mõju hindamiseks ei ole piisavalt andmeid või hinnang sõltub olulisel määral eeldustest, võiks mõjuanalüüsis välja tuua, millistel eeldustel hinnang põhineb, millised on andmete piirangud ning kuidas need mõjutavad hinnangu usaldusväärsust.

3.3. Rakendusloogika lisamine

Metoodika kasutatavust parandaks lühike skeem, mis näitab millises poliitikakujundamise etapis millist hindamist tehakse, milline peab olema analüüsi minimaalne sisu ja kuidas määratakse analüüsi sügavus.

3.4. Dokumenteerimise miinimumnõuded

Soovitame koondada ühte kohta mõjuanalüüsi kohustuslikud elemendid:

- probleem;
- eesmärk;
- lahendusvariandid;
- sihtrühmad;
- mõjud;
- riskid ja määramatus;
- tõendusallikad;
- järelduste põhjendus;
- järeelhindamise vajadus.

4. Detailsemad tähelepanekud

4.1. Mitmel joonisel on kasutatud musta teksti tumesinisel taustal, mistõttu on tekst raskesti loetav. Palume parandada kontrastsust ja kontrollida kõigi visuaalide loetavust.

4.2. Joonisel 2 nimetatakse *ex ante* hindamise tunnusena hinnangute subjektiivsust, samal ajal rõhutatakse ptk-s 3.1 mõju hindamise objektiivsust. Kuna „objektiivsus“ näib tähendavat eelkõige tasakaalustatust, palume terminoloogias selguse huvides üle vaadata.

4.3. Leheküljel 8 märgitakse, et mõjueesmärki ei pruugi olla võimalik ajaliselt täpselt määratleda, kuid kontrollnimekirjas nõutakse kõigi eesmärkide puhul ajalist määratlust. Palume vastuolu kõrvaldada, näiteks eristades tulemus- ja mõjueesmärkidele kohalduvaid nõudeid.

4.5. Leheküljel 13 on ebaselge lause „hinnates muu hulgas võimalikku mõju ka neile, keda muudatus otseselt ei puuduta“ sisu. Soovitame sõnastada: „hinnates mõju kõigile mõjutatud sihtrühmadele, sealhulgas neile, keda muudatus mõjutab kaudselt“.

4.6. Leheküljel 13 palutakse riski hindamisel hinnata riski realiseerumise tõenäosust ja tagajärje tõsidust. Palume lisada vähemalt üldine skaala, kriteeriumid või näide, et hinnang ei jääks pelgalt sõnaliseks ja põhjendamata väiteks.

4.7. Leheküljel 15 on lause „Tulemust ja mõju ei ole vaja mõjuanalüüsis eraldi käsitleda, kuid analüüs peaks kindlasti hõlmama nii vahetuid tulemusi kui ka pikaajalist mõju“ sisemiselt vastuoluline. Palume lauset täpsustada.

4.8 Leheküljel 16, tabelis 2 - *Output* ja *outcome* ei ole samatähenduslikud. *Output* tähistab vahetut väljundit, *outcome* aga sihtrühmas või olukorras toimunud muutust. Palume need mõisted tabelis eristada ning täpsustada ka tulemuse ja mõju ajalist käsitlust, sest mõju võib teatud juhtudel avalduda lühikese aja jooksul.

4.9. Leheküljel 17 viidatakse valdkondliku mõju hindamise kontrollküsimustikule, kuid dokumendis ei ole kontrollküsimustikku ega viidet selle asukohale. Palume lisada kontrollküsimustik lisana või täpne viide selle asukohale.

5. Keele- ja vormistusmärkused

5.1. Lk 9: väljendis „meetmed võimalike negatiivsete mõju vältimiseks“ asendada „mõju“ sõnaga „mõjude“.

5.2. Kogu dokumendis ühtlustada mõistete „objektiivsus“, „tasakaalustatus“, „tulemus“, „väljund“, „mõju“ ja „oluline mõju“ kasutus.

5.3. Metoodika sihtrühma ja kasutusviisi võiks sissejuhatuses selgemalt avada. Praegune tekst eeldab mitmes kohas varasemat mõju hindamise kogemust.

5.4. Metoodika peaks kirjeldama reprodutseeritavat analüüsiprotsessi ja hõlmama nt konkreetseid töövõtteid, otsustuskriteeriume, meetodite valiku loogikat, mõju olulisuse hindamise reegleid ning rakendusnäiteid. Antud dokumenti tuleks pigem presenteerida mõju hindamise põhimõtetenäiteid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Karmen Joller
sotsiaalminister

Kaidi Meristo
kaidi.meristo@sm.ee

Elen Ohov
elen.ohov@sm.ee

Katri Eespere
katri.eespere@sm.ee

Marion Rummo
Marion.rummo@sm.ee

Lii Pärj
lii.parg@sm.ee