



# Analüüsi raport

Halduskoormuse hindamise  
metoodika ja kalkulaatori AS IS  
ärianalüüs



Projekt „Halduskoormuse  
kalkulaatori ärianalüüs“  
on rahastatud  
Regionaalarengu Fondi  
programmist „Avalike  
teenuste koosvõime  
loomine“.

Ziraff OÜ  
Registrikood 11682639  
Narva mnt 5, Tallinn 10117

Margus Simson  
[margus@ziraff.eu](mailto:margus@ziraff.eu)  
+3725057406

# Sisukord

|   |    |
|---|----|
| Sissejuhatus ja analüüsi eesmärk.....   | 3  |
| Meeskond ja metoodika.....  | 3  |
| Seos teiste projektidega .....  | 4  |
| AS IS ülevaade halduskoormuse hindamise protsessist .....   | 5  |
| Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi eesmärgid ja vastutuse jaotus<br>halduskoormuse hindamise ja vähendamise osas ..... | 5  |
| Tänane praktika halduskoormuse hindamisel.....  | 6  |
| Halduskoormuse hindamisel kasutusel olevad metoodikad ja vahendid .....   | 9  |
| Seosed muude protsesside, nt kaasamise protsessiga.....   | 9  |
| Tänased tugevused halduskoormuse hindamisel .....   | 9  |
| Tänased puudused halduskoormuse hindamisel ja parendusettepanekud.....  | 10 |
| Halduskoormuse kalkulaatori AS IS ülevaade ja hinnang.....  | 13 |
| Ülevaade olemasolevast lahendusest .....  | 13 |
| Halduskoormuse kalkulaatori peamised kitsaskohad .....  | 13 |
| Ettepanek halduskoormuse kalkulaatori tulevikuarenduste osas .....  | 16 |

# Sissejuhatus ja analüüsi eesmärk

Halduskoormuse all mõistetakse kulu ettevõttele, mis tuleneb seadusandlikes aktides määratud kohustuste, nt aruandluskohustuse täitmisest. Halduskoormuse arvutamisel võetakse arvesse toimingute sooritamise ajakulu, toimingute täitjate palgakulu, kohustuse täitmise sagedust aastas ja mõjutatud ettevõtete arvu. Halduskoormuse hindamise juurutamisega õigusloome protsessis alustati 2011. aastal.

Käesolev analüüsiraport on koostatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel eesmärgiga saada ülevaade halduskoormuse hindamise hetkeolukorrast õigusloome protsessis ning tuua välja peamised kitsaskohad, mille parandamise tulemusena võiks tulevikus halduskoormuse hindamine olla tänasest sagedasem ja tulemuslikum.

Analüüsiraportis käsitletakse eraldiseisvalt

- halduskoormuse hindamise protsessi, kui praktilist töökorraldust erinevate õigusloome rollide vahel
- ja halduskoormuse kalkulaatorit, kui peamist halduskoormuse hindamise töövahendit.

Lisaks tuleb silmas pidada, et halduskoormuse hindamine on osa mõjude hindamisest õigusloome protsessis. Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Selle tulemusena tehakse vähem muudatusi, mille tagajärjed on prognoosimata või ebaselged.

## Meeskond ja metoodika

Analüüsi viis läbi Ziraff OÜ koosseisus:

- Margus Simson – projektijuht, strateegiline konsultant,
- Meren Tamm – analüütik,
- Laura Kullerkupp – analüütik.

Metoodika, mille abil analüüsi tulemuseni jõuti, oli kvalitatiivne analüüs intervjuudest saadud sisendi ja tellija poolt antud materjalide põhjal.

Analüüsiprojekti käigus viidi ajavahemikus 21.03. – 22.04.2016 läbi kaheksa intervjuud järgmiste ministriumide esindajatega:

1. Kaupo Sempelson, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Majandusarengu osakonna ekspert ja antud analüüsi tellija
2. Kersti Berendsen-Koržets, sotsiaalministeeriumi õigusnõunik
3. Teet Tiko, Haridus- ja Teadusministeeriumi kutsehariduse osakonna asejuhataja
4. Mirjam Rannula, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik
5. Thomas Auväärt, Rahandusministeeriumi finantsturgude poliitika osakonna juhataja
6. Kristel Mesilane, Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja
7. Ain Tatter, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teede- ja raudtee osakonna juhataja
8. Timo Tatar, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi energeetika osakonna juhataja
9. Harry Kattai, Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik

10. Kätlin Mandel, Keskkonnaministeeriumi analüüsi- ja planeerimisosakonna juhataja
11. Janek Rozov, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonna juhataja

Samuti toimus 18.04.2016 arutelupaneel ministeeriumide **asekantsleritega**. Paneelis osalesid:

- Keit Kasemets (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)
- Margus Sarapuu (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)
- Kai Härmand (Justiitsministeerium)
- Mart Laidmets (Haridus- ja Teadusministeerium)
- Triinu Sõelsep (Rahandusministeerium)
- Kaupo Sempelson (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)

Lisaks toimusid projekti kestel kaks juhtrühma koosolekut, mis andsid samuti projekti analüüsi olulist sisendit.

Täiendavalt anti tellija poolt analüüsi sisendiks järgmised **dokumendid** või viited nendele:

- Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (Vabariigi Valitsuse määrus, viimane redaktsioon 01.01.2012)
- Mõjude hindamise meetodika (aastast 2012)
- Seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse vorm
- Standardkulumudeli meetodikaraport ja rakenduskava (aastast 2005)
- Halduskoormuse hindamise kalkulaator ja selle juhendmaterjal
- Halduskoormuse arvutus Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse starditoetuse näitel
- Halduskoormuse kalkulaatori avalehe külastuste statistika jaanuar 2015 – märts 2016.

## Seos teiste projektidega

Halduskoormuse hindamise analüüsiprojekt seondub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi **nullbürokratia programmiga**. Kui halduskoormuse hindamisel keskendutakse eelkõige õigusloome käigus halduskoormuse hindamisele ehk halduskoormuse suurenemise ennetamisele, siis nullbürokratia programmi raames kaardistatakse tegelikku olukorda ettevõtetele seatud kohustuste osas ning kitsaskohti, mis on juba avaldunud.

# AS IS ülevaade halduskoormuse hindamise protsessist

## Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi eesmärgid ja vastutuse jaotus halduskoormuse hindamise ja vähendamise osas

Ettevõtluskeskkonna parandamise, sh ettevõtetele langeva halduskoormuse vähendamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Seetõttu on ka **halduskoormuse protsessi omanik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**. Selleks, et halduskoormus väheneks, näeb mõjude hindamise meetodika ette, et iga uue õigusakti väljatöötamisel või olemasoleva muutmisel hinnataks halduskoormust.

Justiitsministeerium jälgib, et kõik ministeeriumid järgiks õigusloome protsessis „Hea õigusloome normitehnika eeskirja“ (Vabariigi Valitsuse määrus) ning teostab väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude puhul kvaliteedikontrolli. Olulise osa Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituseläbiviidavast kontrollist moodustab mõjuanalüüsi kontroll.

### **Kommentaar Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituselt (16.05.2016):**

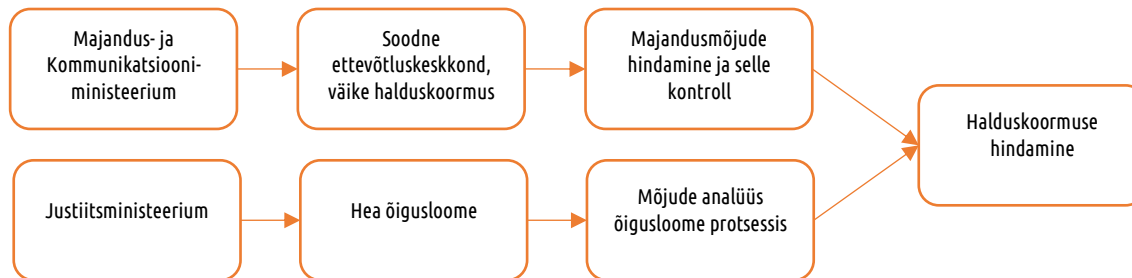
*Olemasolev süsteem on üles ehitatud nii, et iga ministeerium vastutab oma haldusala raames mõjude hindamise õigsuse ja piisavuse kontrolli eest. Igal ministeeriumil peab olema süsteem nii enda kui teiste eelnõude mõjude hindamise korrektsuse kontrolliks. „Hea õigusloome normitehnika eeskirja“ ja „Mõjude hindamise meetodika“ vastuvõtmisel tehti teadlikult horisontaalne süsteem (arvestades ressursipuudust), mille tulemusena on iga ministeeriumi ülesandeks oma valitsemisala vaatest kooskõlastada teiste ministeeriumide ettevalmistatud eelnõusid (sh mõjude aspektist). Ka mõjuanalüüside kontrollküsimustikud on ettevalmistatud valdkonnaministeeriumidega koostöös ja kui küsimustikest ei piisa, siis on vastava valdkonna ministeeriumi ülesandeks anda suuniseid asjaomaste juhendmaterjalide /meetodite jne kasutamiseks.*

*Justiitsministeeriumi roll on teha üldisemat kontrolli, kas „Hea õigusloome normitehnika eeskirja“ nõuded on täidetud. Näiteks Justiitsministeerium võib juhtida tähelepanu, et mõjude kohta teavet ühes või teises mõjuvaldkonnas ei ole esitatud või on seda tehtud silmanähtavalt puudulikult. Kuid Justiitsministeeriumil puudub pädevus, et hinnata, kas majanduslike mõjude hinnang on sisuliselt korrektselt tehtud. See on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala küsimus ja pädevus. Justiitsministeerium kontrollib, kas järgitakse protsessi ja kas kõik mõjuvaldkonnad on kaetud.*

*Praktikas on küll kujunenud nii, et Justiitsministeerium kommenteerib ka selliseid puuduseid mõjude hindamises, mis kuuluvad teiste ministeeriumide haldusalasse, kuid mida kooskõlastusringi käigus need ministeeriumid ise välja ei ole toonud. Süsteemi kui sellise järgi on aga halduskoormuse hindamise piisavuse kontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevus ja kohustus.*

*Selleks, et Justiitsministeeriumil oleks võimalik kõikide mõjuvaldkondade korrektset katmist sisuliselt kontrollida, peaks Justiitsministeeriumi mõjude hindamisega tegelevat meeskonda vähemalt kolmekordistama (halduskoormuse, keskkonna, sotsiaalvaldkonna jm valdkondade ekspertiis tuleks Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talitusele juurde anda). Kuna süsteem ehitati üles aga teistsuguse loogika järgi, siis sellist pädevust ja ressursi Justiitsministeeriumile ei antud. Peeti otstarbekamaks, et kuna iga ministeerium nagunii teiste eelnõusid õiguslikult kontrollib, tuleb neile lihtsalt lisada ka mõjude kontrolli funktsioon oma haldusala piires.*

## Halduskoormuse hindamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi vaates



### Tänane praktika halduskoormuse hindamisel

#### Protsessi kirjeldus, peamised läbiviijad, koordinatsioon ministeeriumides

Halduskoormuse hindamist ja hinnangute numbrilist väljatoomist eelnõude juures esineb äärmiselt harva. Selles osas ükski ministeerium, ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, teistest ei erine. Seitsme erineva ministeeriumi esindajatega läbiviitud intervjuudel ei toodud ühtegi näidet, kus halduskoormuse hindamist oleks õigusloome protsessis teostatud selliselt, et mõju halduskoormusele oleks numbriliselt välja arvatud kasutades halduskoormuse kalkulaatorit. Mõjuhinnang halduskoormusele tuuakse välja pigem lühida kirjeldava tekstina, nt „Märkimisväärset mõju halduskoormusele ei ole.“

Halduskoormuse hindamisel on kõigis intervjuueeritud ministeeriumides kasutusel **võrdlemisi sarnane töökorraldus**. Ministeeriumide sisuametnikud, kes vastutavad väljatöötamiskavatsuste ja eelnõude koostamise eest, saavad oma tööks sisendi valitsuse tööplaanidest. Sisuametnikud vastutavad ühtlasi ka selle eest, et õigusaktiga seotud mõjud, sh halduskoormus oleksid hinnatud. Seega eeldatakse, et õigusloome ja poliitikakujundamisega tegelev ametnik omab piisavalt teadmisi, oskusi ning on võimeline mõjude hindamist, sh halduskoormuse hindamist läbi viima. Samas on ministeeriume, kus mõjude hindamise jm analüütiline pädevus on koondatud ühte osakonda. Näiteks sotsiaalministeeriumis on sisuametnikule abiks Analüüsi- ja statistika osakonna analüütikud. Nende fookus on aga eelkõige sotsiaalsete mõjude modelleerimisel ja hindamisel. Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsiosakonda on hiljaaegu restruktureeritud eesmärgiga parandada mõjude hindamise kvaliteeti ministeeriumis. Rahandusministeeriumi näitel on mõjuanalüüsise kvaliteedi tõstmiseks analüütik värvatud sisuosakonda.

Sõltuvalt olukorrast tellitakse oluliste mõjude puhul mõjuhinnangud uuringute näol ka ministeeriumi välistelt partneritelt. Usaldus väljast tellitud uuringute osas on kõrgem, kui ministeeriumi siseste mõjuhinnangute suhtes.

Kui hea õigusloome tava näeb ette, et poliitikakujundaja püstitab erinevad poliitikavalikud, mille mõjusid eraldiseisvalt hinnatakse ja soodsama mõjuga stsenaarium välja valitakse, siis intervjuudest saadud sisendi põhjal enamasti tegelikkuses hinnatakse vaid ühe poliitikavaliku mõjusid. Samas toodi välja ka üksikuid näiteid, kus mõjude hindamist on kasutatud selleks, et sobiv suund leida.

On valdkondi, kus 70-80% õigusloomest tuleb Euroopa Liidust. Näiteks pangandus, väärpaberitur ja finantsettevõtete reguleerimine.

## Kommentaari Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talitusest (16.05.2016):

*Euroopa Liidu õigusloomes teeb komisjon kui algatuse väljatöötaja olulise mõjuga muudatuste puhul Euroopa Liidu ülese mõjuanalüüsi. Iga liikmesriik vastutab seejärel selle eest, et läbirääkimistel enda positsioone oma riigisiselt tehtud mõjuanalüüsile tuginedes kaitsta.*

*Hiljem Euroopa Liidu direktiivi riiklikul tasemel kohaldades viiakse läbi täiendav mõjuhindang juhul, kui liikmesriigile on jäetud direktiivi poolt kaalutlusruum (kas jõuda eesmärgini ühe, teise või kolmanda meetmega) ning selle kaalutlusruumi kasutamist ei ole läbirääkimiste käigus hinnatud. Sellisel juhul tuleb teha ka väljatöötamiskavatsus. Kui aga läbirääkimiste käigus mõeldi asi ka selles osas läbi ja huvirühmi kaasati, saab tugineda direktiivi ülevõtva eelnõu seletuskirja mõjude osas juba läbirääkimiste käigus tehtud tööle. Eelnõu seletuskiri peab igal juhul Eestile avalduvaid mõjusid kajastama.*

Halduskoormuse hindamisele kulutatav aeg ja ressurss sõltub konkreetsest sisuametnikust, õigusaktist ning olukorrast. **Ei ole selget rutiini ning kehtivaid reegleid**, kes ja mis aja jooksul halduskoormuse hindamise läbi peaks viima. Nt mis juhtudel kaasata ministeeriumi analüütikuid või millal tellida uuring väljast. Samas ei nähta seda märkimisväärse probleemina, sest iga õigusloome olukord on erinev ning eripärast lähtudes tuleks valida meetodid. Halduskoormuse hindamine pole ministeeriumide esindajate vaates eraldiseisev protsess, vaid osa õigusloome protsessist.

Ministeeriumide sisest ei ole välja kujunenud kindalt ametikohta või osakonda, kes teostaks ministeeriumis koostatud õigusaktide mõjuhindangute osas kontrolli. Sõltuvalt õigusaktist läbib õigusakt veel ministeeriumi sisese kooskõlastusringi, mille järel kinnitab väljatöötamiskavatsuse või eelnõu ministeeriumi juhtkond. Tänapäevase praktika järgi halduskoormuse hinnangu olemasolule selles etapis suurt tähelepanu ei pöörata.

## Kooskõlastus teiste ministeeriumidega ja Justiitsministeeriumi kvaliteedikontroll

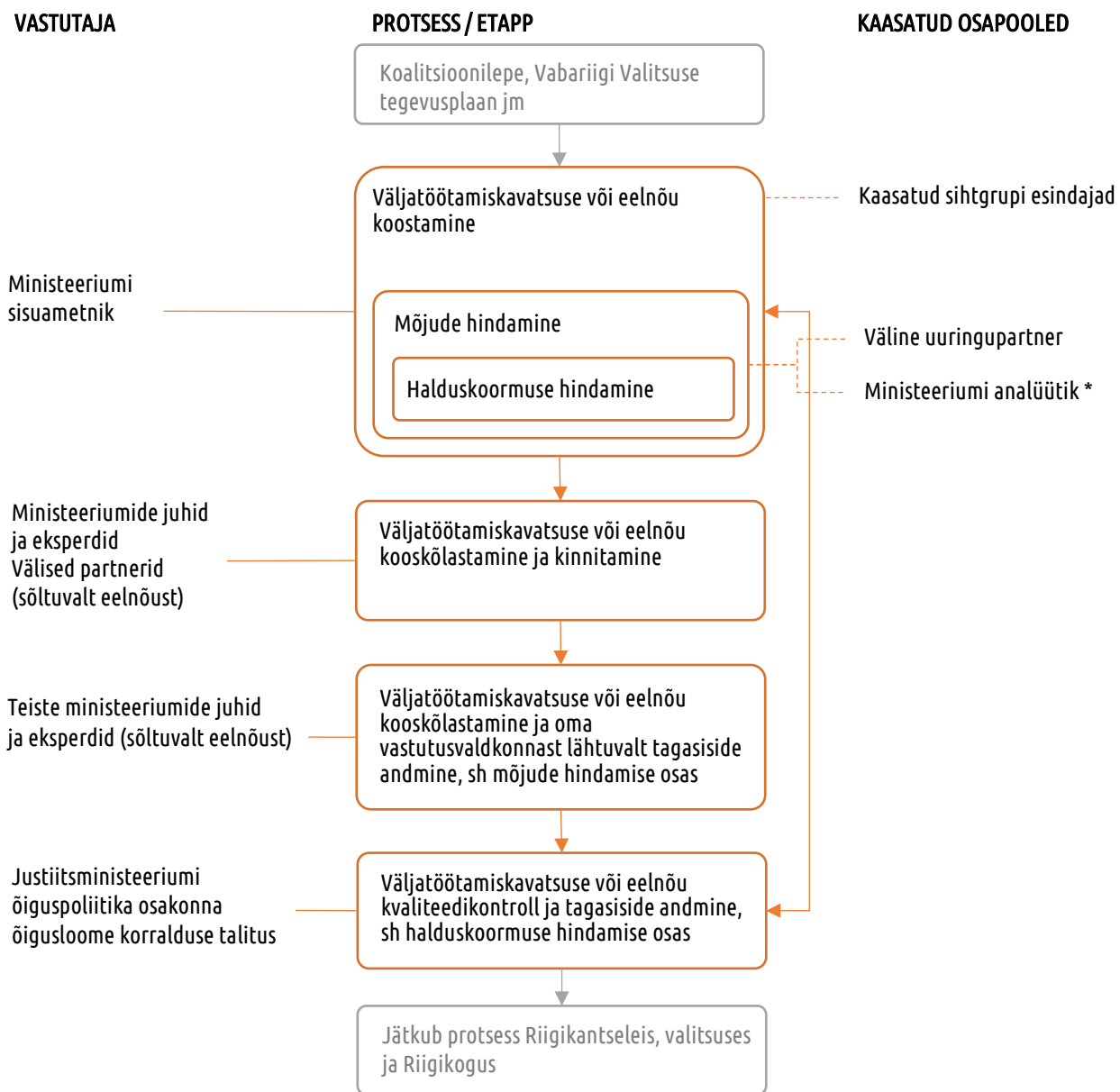
Pärast ministeeriumi siseseid kinnitusi järgneb **ministeeriumide vaheline kooskõlastuse etapp**, mille eesmärk on hoida teisi ministeeriume muudatustega kursis ning anda tagasisidet lähtuvalt vastava ministeeriumi vastutusalast. Näiteks Rahandusministeerium hindab, kuidas muudatus mõjutab riigieelarvet ning kas vastavad mõjud on õigusakti juures välja toodud. Tagasiside, mida ministeeriumid täna üksteise eelnõudele annavad, on seotud peamiselt juriidilise korrektsusega (õigusliku mõju hindamine) ning vähem oma valdkonna mõju hindamisega.

Pärast ministeeriumide vahelist kooskõlastusringi teostab **Justiitsministeeriumi** õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talitus kõigi eelnõude osas **kvaliteedikontrolli**. Intervjuueeritavate hinnangul on Justiitsministeeriumi poolt tehtav kvaliteedikontroll täna kogu protsessis kõige tõhusam ja tagasiside sisuametnike jaoks väärtuslik. Kvaliteedikontrolli tulemusena antakse eelnõu koostajale tagasisidet ja vajadusel esitatakse täiendavaid küsimusi. Esineb ka olukordi, kus eelnõu ei saa Justiitsministeeriumis kooskõlastust ning palutakse eelnõud või sellega seotud dokumente, näiteks mõjuhindangut täiendada. Justiitsministeeriumi sõnul täna halduskoormust ei hinnata üldse või antakse väga üldsõnaline hinnang „mõningal määral kasvab/kahaneb“. Arvuline ja tõendus põhine hindamine toimub erandlikel juhtudel.

## Halduskoormuse järelhindamine

Idealis peaks pärast halduskoormuse hindamist õigusloome etapis järgnema ka järelhindamine, et kontrollida varasemate analüüside paikapidavust ning saada sisend järgmisteks muudatusteks. Intervjuude käigus aga ei tuvastatud ühtegi juhtumit, kus halduskoormuse osas järelhindamist oleks teostatud.

## Kokkuvõtte halduskoormuse hindamise AS IS praktikast



\* On ministeeriume, kus on eraldiseisev analüüsi osakond või sisuosakonna sees analüütik, kes pakub mõjuanalüüsi osas tuge. Ülejäänud ministeeriumides ei ole eraldiseisva ministeeriumisisese analüüsiressursi kaasamisega seotud tööprotsess ja rollid (veel) selgelt kokku lepitud või analüüsi teostatakse täies mahus sisuametnike poolt.



## Halduskoormuse hindamisel kasutusel olevad meetodikad ja vahendid

Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt on ette nähtud, et halduskoormuse hindamine peaks toimuma standardkulumudeli meetodika abil, siis täna valdavalt analüütilisi meetodikaid halduskoormuse hindamisel ei kasutata. Enamasti on halduskoormuse hinnang toodud vaid lühida kirjeldava tekstina. Vahel on ära märgitud ka ettevõtete arv mõjutatud sihtgrupis. Samuti ei kasutata halduskoormuse hindamisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt loodud halduskoormuse kalkulaatorit.

## Seosed muude protsesside, nt kaasamise protsessiga

Suur osa intervjueeritavatest töid välja, et **kaasamise protsess ja mõjude hindamise protsess** on omavahel tihedalt seotud. Kaasatud osapooled saavad anda mõjude hindamisse sisendit, mida sisuametnikul oleks ise keeruline leida. Kaasamise faasis saab täpselt välja selgitada, keda ja kuidas planeeritav õigusakt või selle muudatus mõjutab. Nt kas vähendab halduskoormust, kui jah, siis kelle tööaja arvelt, kui palju jne. Eelnõud väljatöötav ametnik vastutab selle eest, et vajalikud osapooled oleksid kaasatud ning nende tagasiside arvesse võetud ja/või läbi arutatud.

Tänane tagasiside kaasatavatelt osapooltelt on olnud ministeeriumide esindajate sõnul piisav. Kaasamine peab olema planeeritud läbimõeldult ja eesmärgistatult. Vastasel juhul võib see tekitada liigset koormust mõjutatud osapooltele.

## Tänased tugevused halduskoormuse hindamisel

Järgnevalt on välja toodud intervjueeritavate poolt esile tõstetud asjaolud, mis täna aitavad halduskoormuse kvaliteetselt hindamisele kaasa.

### MÕJUDE HINDAMIST PEETAKSE OLULISEKS

Kõik intervjueeritavad leidsid, et mõjude, sh halduskoormuse hindamine eelnõu koostamise käigus on oluline ning tegu on õigusloome lahutamatu osaga. Hea õigusloome tava on viimastel aastatel juurdunud ja mõju analüüsi osakaal on muutunud järjest olulisemaks, mitte ainult analüütikute, vaid ka poliitikakujundajate jaoks. Õiguslike mõjude kõrval nähakse ka mõju erinevatele sihtgruppidele, sh ettevõtetele. Kui varem lähtusid ministeeriumid vaid oma valdkonnast, siis tänaseks on paranenud terviklik mõjude hindamine.

Samas tuleks mõjude hindamise praktikate ja meetodikate juurutamisega kindlasti jätkata, et teadmiste ja oskuste tase muutuks ühtlasemaks. Halduskoormuse hindamine pole täna muude mõjude hindamisega võrreldes piisavalt fookuses. Kui näiteks Taanis, Madalmaades ja Ühendkuningriigis peetakse ettevõtjate halduskoormust üheks olulisemaks mõjuks, siis Eestis veel sarnased põhimõtted lõpuni juurdunud pole ning sageli lisatakse koormust märkamatu väikeste osade kaupa (täiendav andmeväli kuskil vormil jms).

### KAASAMISE PROTSESS ON AIDANUD MÕJUDE HINDAMISE KVALITEETI TÕSTA

Tänu kaasamise protsessi juurutamisele on paranenud ministeeriumide ametnike teadlikkus mõjude olemusest ja määra. Mõjutatud sihtgruppide esindajad, nt ettevõtjad ja liidud on igapäevaselt õigusloome töö kõrval. On juhtumeid, kus juba probleemi kirjeldus tuleb otse ettevõtjatelt. Samas halduskoormuse numbrilist hindamiseni pole veel jõutud.

## VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUSE VORMI JA KONTROLLKÜSIMUSTIKU JUURUTAMINE ON PARANDANUD ÕIGUSLOOME, SH MÕJUDE HINDAMISE KVALITEETI

Väljatöötamiskavatsuse vorm ja kontrollküsimustik (sisaldab küsimust ka halduskoormuse teemal) võimaldavad varakult asjassepuutuvaid sihtgrupe planeeritavatest muudatustest teavitada ning mõjutatud valdkonnad läbi mõelda. Intervjueeritavad nentisid, et väljatöötamiskavatsuse vorm ja kontrollküsimustik on neile olnud abiks ning nende juurutamist tuleks kindlasti jätkata.

## Tänased puudused halduskoormuse hindamisel ja parendusettepanekud

Järgnevalt on välja toodud intervjueeritavate poolt esile tõstetud asjaolud, mis täna takistavad halduskoormuse hindamist või toovad kaasa hinnangute madala kvaliteedi. Lisatud on võimalikud lahendused.

## HALDUSKOORMUSE MÕISTE POLE KÕIGILE SISUAMETNIKELE ÜHESELT ARUSAADAV JA SELLE HINDAMISEST TULENEVAT KASU EI NÄHTA

Avalikus sektoris mõistetakse halduskoormuse all sageli ka koormust ministriumidele või nende allasutustele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi näitel viiakse põhjalik mõjude hindamine läbi juhul, kui allasutusele delegeeritakse uus funktsioon. Korrektno definitsioon kirjeldab halduskoormusena siiski vaid koormust ettevõtetele.

On sisuametnikke, kes on seisukohal, et halduskoormuse hindamine tekitab tarbetut tööjookulu avalikus sektoris ning juhtudel, kus halduskoormus ilmselgelt väheneb, pole tarvis seda numbriliselt välja arvutada. Samas annaks numbriline halduskoormuse hinnang seaduseelnõu suhtes toetavaid argumente juurde.

Probleemina nähakse ka seda, et väga kvantitatiivne lähenemine mõjude hindamisele ei võta arvesse poliitikavalikute kaudsemaid mõjusid. Näiteks kui ettevõtjate jaoks on halduskoormus kohustus oma finantssuutlikkust tõendada, siis samal ajal loob see eelduse läbipaistvamaks ja tervemaks konkurentsikeskkonnaks. Need mõjud tasakaalustavad teineteist. Teise näitena võib Keskkonnaministeeriumi algatatud eelnõu kaasa tuua halduskoormuse kasvu ettevõtjatele. Samas teisel kaalukaasil on efektiivsem keskkonnakaitse ning antud juhul on keeruline majandusmõju ja keskkonna mõju hinnanguid täielikult võrreldavaks muuta.

## MINISTEERIUMIDE VAHELISES KOOSKÖLASTUSRINGIS EI ANTA MÕJUDE HINDAMISE OSAS PIISAVALT TAGASISIDET

Ministriumide vahelises kooskõlastusringis antakse teiste ministriumide väljatöötamiskavatsuste või eelnõude puhul tagasisidet eelkõige õigusliku mõju ja normitehnika osas. Samas oleks selles etapis võimalik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil tähelepanu juhtida ka majandusmõjude, sh halduskoormuse hindamisega seotud puudujääkidele ning anda nõu, kuidas halduskoormust täpsemalt hinnata.

Kahjuks pole halduskoormuse hindamise osas veel head praktikat ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi enda ametnike seas. Teiste ministriumide poolt kooskõlastamisele saadetud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste puhul pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tagasiside halduskoormuse mõjuanalüüsi osas olnud järjepidev.

## MÕJUDE HINDAMISE METOODIKA ON OSADE AMETNIKE JAOKS LIIALT ABSTRAKTNE JA RASKESTI HOOMATAV

Intervjuudel toodi välja, et tänane mõjude hindamise metoodika, mis muuhulgas ka halduskoormuse hindamise põhimõtteid kirjeldab, on liiga abstraktne ja pikk. Samuti nenditi, et mõjude hindamise metoodika, samuti halduskoormuse hindamise koolitused on väga teoreetilised. Eelneva tulemusena jääb juhendmaterjalidest ja koolitustel saadud teadmiste-oskuste rakendamine kasinaks. Juhendmaterjalid ja koolitused peaksid muutuma märksa praktilisemaks. Reaalsete näidete varal tuleks terviklikku mõjude hindamist harjutada ja seeläbi vajalikud töövõtted omandada.

## TEADMISTE JA OSKUSTE TASE MÕJUDE, SH HALDUSKOORMUSE HINDAMISE OSAS ON EBAÜHTLANE

Ministeeriumide sisuametnike teadmiste ja oskuste tase on ebaühtlane. Eksisteerib palju erinevaid arusaamu, mis on hea mõjuanalüüs, miks seda tehakse, mis rolli ta mängib õigusloomes ja poliitikakujundamises. Seetõttu tuleks teavitus- ja koolitustegevustega jätkata. Puudu jääb eelkõige oskusest mõjuanalüüsi teostada fakti- ja numbripõhiselt. Ei tunta analüüsimeetodeid, nt halduskoormuse puhul standardkulu arvutamise põhimõtteid.

Teadmiste ja oskuste tasemes aitaks järgmise kvalitatiivse tasemeni jõuda mõjude hindamise kompetentsikeskuse loomine. Mõjude hindamise kompetentsikeskuse ülesanne oleks ministeeriumide üleselt:

- mõjude hindamise temaatika keskne ja järjepidev koordineerimine,
- mõjude hindamise kvaliteedikontroll,
- praktiliste juhendmaterjalide ja näidiskaasuste koostamine,
- andmeallikate (ministeeriumide jm asutuste poolt tellitud uuringud, standardsed andmekomplektid, viited allikatele jm) kokku kogumine, süstematiseerimine ja ajakohasena hoidmine,
- abistavate töövahendite (nt halduskoormuse kalkulaator) loomine ja haldamine,
- regulaarsete koolituste korraldamine ja
- sisuametnikele õigusloome protsessis toe pakkumine.

Täna on halduskoormuse hindamise kompetents Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, aga mõjude hindamise kvaliteedikontroll toimub peamiselt Justiitsministeeriumis. Kuigi kõigil ministeeriumidel on kohustus oma vastutusvaldkonnast lähtuvalt teiste ministeeriumide väljatöötamiskavatsusi ja eelnõusid kontrollida ja tagasisidestada, siis tegelikkuses praktiseeritakse seda harva, sh Majandus- ja Kommunikatsiooni ja halduskoormuse puhul.

Kui mõjude hindamise kompetentsikeskus toimiks ministeeriumide üleselt, nt Riigikantselei juures, võiks tulemus olla tõhusam tänu konkreetse ministeeriumi taustsüsteemi puudumisele, multisektoorsele koostööle ja institutsiooni autoriteetsemale positsioonile. Riike, kus mõjude hindamine hästi toimib, on kvaliteedikontroll samuti ministeeriumidest sõltumatu institutsioon. Nende riikide kogemus näitab, et selline tööjaotus töötab paremini.

Alternatiivina võiks mõjude, sh halduskoormuse hindamise kvaliteeti tõsta see, kui iga ministeeriumi sees koondataks mõjude hindamise, statistika ja analüüsiga seotud kompetents ühte osakonda ning võimaldataks sisuametnikel analüütikutelt abi saada. Sarnaselt on töö korraldatud Sotsiaalministeeriumis. Ülalkirjeldatud ministeeriumideülene kompetentsikeskus oleks aga ressursikasutuse seisukohalt optimaalsem, kuna ei oleks tarvis tööjõud juurde värvata, vaid tuleks vastavad kompetentsid kokku koondada. Keskne vaade andmete, allikate ja metoodikate osas loob eelduse kiiremaks kvalitatiivseks arenguks.

## LÄHTEANDMETE PUUDUMINE VÕI SISENDINFO EBAPIISAVUS

Ministeeriumide esindajad töid olulise probleemina välja asjaolu, et mõjude analüüsi põhjalikkus ja kvaliteet jääb sageli usaldusväärsete lähteandmete puudumise taha. Isegi kui ametnik teab, missugust meetodit konkreetses olukorras kasutada, ei ole vajalikud algandmed tema jaoks kättesaadavad või ta ei tea, kust neid pärida.

## AJA- JA RESSURSIPIUUDUS NING POLIITILINE SURVE PÄRSIVAD HALDUSKOORMUSE HINDAMISE KVALITEETSET TEOSTAMIST

Intervjuude ja arutelude käigus toodi näiteid, kus mõjude hindamine oli läbi viidud pinnapealselt, ning tunnistati, et ajapuuduses ei ole võimalik mõjusid põhjalikult hinnata ning tehakse vaid niipalju, kui palju on tarvis kooskõlastuste ja kvaliteedikontrolli läbimiseks. Seega mõjuanalüüs on mingitel juhtudel formaalne osa nn kohustuslikust pakist. Mõjude, sh halduskoormuse hindamine tuleks selgemalt integreerida sisuloome tööprotsessi ning õigusloome tööplaanid peaksid arvestama muuhulgas ka mõjude hindamisele kuluva aja ja olemasoleva ressursiga. Mõjude, sh halduskoormuse hindamine peab olema prioriteet ja selgem nõue ka ministeeriumide juhtkonna poolt. Kui juhtkond lepib ka edaspidi kasina mõjude hinnanguga, ei saa suuri muutusi paremuse suunas toimuda.

Samas peaks sisuametnikul olema võimalus järgida mõistlikkuse printsiipi ja keskenduda siiski vaid oluliste mõjude hindamisele ja peamise eesmärgi saavutamisele, mitte kulutama aega mõju detailides väljaarvutamisele, kui on teada, et tegu on ebaolulise mõjuga. Tuleb ette olukordi, kus halduskoormuse mõju ongi keeruline hinnata. Näiteks juhul, kui pole teada, mis täpselt toimima saab, kuidas ettevõtted ja eraisikud käituma hakkavad ning milliseks kujuneb tööprotsess.

# Halduskoormuse kalkulaatori AS IS ülevaade ja hinnang

## Ülevaade olemasolevast lahendusest

Halduskoormuse kalkulaator on avalikus kasutuses ja kõigile ligipääsetav internetiaadressil <https://hkm.mkm.ee/>.

Kalkulaatori rakendus võimaldab arvutada õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmisel tekkivat halduskoormust ettevõtetele, salvestada ja töödelda arvutusi ning mõõdetud halduskoormuse andmeid. Kalkulaatori abil on võimalik koostada hetkeseisu kajastavaid raporteid ning otsida andmeid varasemalt salvestatud arvutuste ja sisestatud mõõtmiste hulgast. Arvutusi ja mõõtmise tulemusi on võimalik välja printida või eksportida CSV formaati. Rakenduse kasutamine ei eelda kasutajakonto olemasolu ega sisselogimist. Sisselogimata kasutajad saavad arvutada halduskoormust, otsida sisestatud mõõtmiste hulgast ning koostada raporteid. Sisselogitud kasutajad saavad eelnevale lisaks lisada õigusakte, infokohustusi ja segmendimõõtmisi, salvestada arvutusi ning muuta ja kustutada enda poolt salvestatud arvutusi.

Intervjuude käigus selgus, et ükski intervjuueeritavatest ei ole halduskoormuse kalkulaatorit kasutanud, ega tea, et keegi kolleegidest seda teeks. Ollakse küll teadlikud selle olemasolust, kuid ei teata täpselt, mida kalkulaator võimaldab. Osa ministriumide ametikke on osalenud halduskoormuse hindamise ja kalkulaatori kasutamise koolitusel, kuid saadud teadmisi ning oskusi pole rakendatud. Tulenevalt nii sisulistest kui ka tehnilistest probleemidest, pole viimasel ajal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kalkulaatori kasutamist aktiivselt propageerinud. Seega võib öelda, et kalkulaator on passiivses jõudeolekus.

Kalkulaatori osas kogutakse statistikat Google Analytics'i abil ning selle andmetel on alates 2015. aasta jaanuarist külastusi toimunud vaid novembris, detsembris ja jaanuaris. Samas sisalduvad selles graafikus ka kalkulaatori haldaja külastused ning iga külastus ei pruugi tähendada reaalselt kalkulaatori kasutamist.



*Joonis. Halduskoormuse kalkulaatori kasutamise statistika Google Analytics'i andmetel*

## Halduskoormuse kalkulaatori peamised kitsaskohad

Järgnevalt on kirjeldatud halduskoormuse kalkulaatori kitsaskohad nii sisulisest kui ka kasutajakogemuse vaatest.

### KALKULAATOR EI OLE TÄIELIKULT KOHALDATAV TEGELIKES OLUKORDEDES

Tänane kalkulaator on mõeldud eelkõige erinevate infokohustuste täitmisega seotud ettevõtjate ajakulu väljaarvutamiseks. Samas võib seadusemuudatus kaasa tuua teistlaadi koormust, näiteks vajadus soetada uus seade või luua varasema ühe osakonna asemel kaks. Ministriumide sisuametnike sõnul on kalkulaatori võimalused piiratud ja kasutusspekter liialt kitsas, kuna ei võimalda kõiki ettevõtjate halduskoormuse aspekte katta.

## KALKULAATORI ANDMED ON PUUDULIKUD NING AEGUNUD

Kalkulaatoris ei sisaldu täna kõikide valdkondade kohta algandmeid. Ka need andmed, mis on olemas, pole piisavalt ajakohased. Viimane uuring on aastast 2009. Lisaks tekitavad ebaadekvaatset infot ja müra ka andmed/raportid, mis on salvestatud kasutajate poolt, kuid millel puudub teiste kasutajate jaoks sisuline väärtus.

## KASUTAJAT EI JUHENDATA VEEBI KASUTAMISEL

Veebilehel olev informatsioon on väga spetsiifilise olemusega ning mõeldud spetsialistidele. Kalkulaatorit suudavad kasutada vaid need, kes on seda pidanud korduvalt tegema ning tunnevad selle loogikat.

Kui kasutada kalkulaatorit esimest korda, on keeruline mõista, millega on tegemist, kellele see suunatud on, kuidas seda kasutada jne. Taoline informatsioon võiks olla kalkulaatori lehel kergelt kättesaadav. Iga lehe juurde peaks olema lühidatult kirjutatud, millega on tegu ja kuidas antud funktsionaalsust kasutada.

Veeb töövahendina ei tohiks kasutajas üldse küsimusi tekitada, rääkimata juhendite vajadusest. Funktsionaalsused tuleks läbi mõelda selliselt, et kogu olemasolev informatsioon laetakse vormi automaatselt ning kasutaja sisestab ainult uue informatsiooni. Sealjuures ei tohi tal tekkida arusaamatust, mida lahtrisse kirjutama peaks. Vajalikud selgitused peaksid olema otse vormi peal, mitte eraldi juhenddokumendis. Sisu koostamisel tuleb lähtuda kasutajast ja tema vajadustest, seetõttu on oluline kindlaks teha, millist informatsiooni kasutajad vajavad enne funktsionaalsuse kasutuselevõttu.

## MENÜÜPUNKTIDE NIMETUSED JA KASUTATUD MÕISTED ON RASKESTI ARUSAADAVAD

Intervjueeritavate sõnul on halduskoormuse kalkulaatoris kasutatud mõisted ministeeriumide ametnike jaoks sageli segased ja arusaamatud. Lisaks on menüüpunktid „Otsing mõõdetud halduskoormuse andmetes“, „Otsing arvutatud halduskoormuse andmetes“ ja „Mõõdetud halduskoormuse raportid“ kasutajale raskesti mõistetavad. Segaseks jääb nende erinevus. Selleks, et erinevusest aru saada, tuleb kõik menüüpunktid lahti klikkida ja sisu analüüsida.

## LIIGA PALJU INFORMATSIOONI KORRAGA

Kalkulaatori vaates on nii palju erinevaid lahtreid, et kasutajal on keeruline kalkulaatorit tervikuna hoomata. Usutavasti on võimalik lahtrite arvu (vähemalt esimeses vaates) vähendada ning kalkulaatorit lihtsustada.

Üks võimalikke põhjuseid, miks halduskoormuse kalkulaatorit harva kasutatakse, on selle keerukus ning võimaluste paljusus. Kalkulaatoris on võimalik genereerida erinevaid raporteid, seal on kolm erinevat kasutaja tasandit jne – selliseid võimalusi vajatakse praktikas väga vähe. Peamine funktsionaalsus on siiski arvutuslik moodul ning see on ka kalkulaatori peamine eesmärk. Sellele lisaks on vajalik andmete eksport. Kalkulaatori andmed ei kata kaugeltki kõiki õigusakte ning sellest puudub info kehtivatele õigusaktidele vastavad halduskoormuse näitajad.

## PIKAD HOOMAMATUD TABELID

Menüüpunkti „Õigusaktid“ alt avanev tabel on selgelt liiga mahukas. Selleks, et informatsiooni hulgas orienteeruda, oleks vajalik filtreerimise või otsimise võimalus. Samas informatsiooni maht, mis igal real klikkides

avaneb on nii väikesemahuline, et see ei õigusta eraldi lehekülje olemasolu. Võiks kaaluda võimalust tuua informatsioon tabeli sisse.

#### VISUAAL ON VANANENUD

Halduskoormuse kalkulaatori visuaal on vananenud ning ei vasta enam tänapäevasele kujundusele. Leheküljel on kasutatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehest erinevat logo, mida ei kommuikeerita enam aastaid.

#### OLEMUS ON VANANENUD

Kasutaja ootab aina rohkem automatiseeritust veebis, kuid kalkulaatori puhul peab täitma pikki vorme juhendi abiga, sest veeb ei toeta teda selle juures üldse. Ennekõike peaks uue kalkulaatori disainimisel looma lahenduse, mida kasutades kasutaja juhendamist ei vaja. Kui see ei õnnestu, peaks kasutajat segastes kohtades juhendama väikeste infokastikestega, mitte teda veebist välja juhendmaterjali lugema suunama.

#### SISUOSA PUUDUB

Veebis puudub täielikult jutustaval kujul informatsioon. Puudub arusaam, mis halduskoormus on, miks seda mõõtma peaks või kellele see kasulik on. Iga menüüpunkti alt avaneb erinev funktsionaalsus, kuid segaseks jääb funktsionaalsuste olemus ja eesmärk. Iga funktsionaalsuse juurde peaks kirja saama selle eesmärk.

#### PUUDUB VISUAALSUS

Puuduvad pildid, graafikud, joonised, mis aitaks teemasid paremini lahti mõtestada: kalkulaatorist saadavad andmed on kergesti visualiseeritavad ning võimaldaksid kiiret ja selget ülevaadet tulemustest.

## Ettepanek halduskoormuse kalkulaatori tulevikuarenduste osas

Analüüsiprojekti läbiviimise käigus selgus, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Justiitsministeeriumil, Riigikantseleil ja teistel seotud osapooltel puudub ühine nägemus halduskoormuse hindamise töökorraldusest ja kalkulaatorist tulevikus. Seetõttu otsustas projekti juhtrühm kalkulaatori uuendamise ärianalüüsi ja disaini etapiga mitte jätkata.

Ziraffi ja mitme intervjuueeritava hinnangul võiks fookuse seada eelkõige tervikliku mõjude hindamise töövahendi loomisele. See lähenemine tähendaks liikumist üldiselt üksikule ehk esmajoones luua ministeeriumide ametnike selged baasaruusaamad ja teadmised terviklikust mõjuhindamisest ning alles seejärel lihvida oskusi spetsiifilisemate valdkondade meetodikate, sh halduskoormuse hindamise osas.

Mõjude hindamise keskne töövahendi peamine eesmärk oleks ministeeriumide ametnikele hõlbustada mõjutatud valdkondade ja sihtgruppide kaardistamist, muuta kättesaadavamaks mõjude hindamiseks vajalikud ajakohased andmed ning pakkuda välja konkreetsele olukorrale kohandatavaid arvutus- ja hindamismetoodikaid. Töövahend võiks olla üles ehitatud selliselt, et kasutaja saaks mõjude hindamise teostada sammhaaval erinevatele küsimustele vastates ja antud vastustest sõltuvaid järjestikuseid valikuid tehes. Selline abivahend arendaks järk-järgult ka ametnike teadmiste ja kogemuste baasi.

Mõjude hindamise töövahend ei saa olla 100% universaalne ja kõikvõimalikke olukordi kattev. Näiteks keerukas on modelleerida mitme kvalitatiivse mõju hindamist koosluses. Samas järjepidevalt ja läbimõeldult töövahendit arendades ning uusi andmeid, meetodikaid ja abistavad kalkulaatoreid integreerides oleks ametnikel sellest järjest rohkem abi ning õigusloome kvaliteet sellest kahtlemata tõuseks.

Mõjude hindamise töövahend oleks kasutatav lisaks ministeeriumide ametnikele ka avalikult kõigile huvitatud osapooltele, nt allasutuste töötajad, ettevõtjad, ajakirjanikud jt.

Ziraffi ettepanek on tänase halduskoormuse kalkulaatori baasil uusi arendusi või parandusi mitte algatada enne, kui on tekkinud ühine nägemus mõjude, sh halduskoormuse hindamise juurutamise järgmistest etappidest.