

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 3

2010

ISSN 1831-0818

KAS MÕJUHINDAMINE ELi
INSTITUTSIOONIDES TOETAB
OTSUSTE TEGEMIST?



ET



Eriaruanne nr 3 // 2010

KAS MÕJUHINDAMINE ELI INSTITUTSIOONIDES TOETAB OTSUSTE TEGEMIST?

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 3 // 2010

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Europa serverist (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010

ISBN 978-92-9207-727-3
doi:10.2865/14242

© Euroopa Liit, 2010
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

MÕISTED JA LÜHENDID

I–VI KOKKUVÕTE

1–12 SISSEJUHATUS

13–16 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

17–81 TÄHELEPANEKUD

17–41 MÕJUHINDAMISE KASUTAMINE OTSUSTE TEGEMISEL KOMISJONIS, EUROOPA PARLAMENDIS JA NÕUKOGUS

19–27 MÕJUHINDAMINE AITAB KOMISJONIL ETTEPANEKUID KOOSTADA

28–33 SUUREM OSA KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE KASUTAJAID PARLAMENDIS JA NÕUKOGUS PEAB ARUANDEID ASJAKOHASEKS TEABEKS ÕIGUSLOOMEGA SEOTUD OTSUSTUSPROTSESSIS

34–41 KOMISJONI ALGSETE ETTEPANEKUTE MUUDATUSTE PUHUL EI VIIDA LÄBI VÕIMALIKE MÕJUDE LISAHINDAMIST

42–55 KOMISJONI MENETLUSED MÕJUHINNANGUTE KOOSTAMISEKS

43–46 VAJADUS SUUREMA LÄBIPAISTVUSE JÄRELE VALIKUMENETLUSES JA MÕJUHINDAMISTEgevuse SUUNAMISEL KONSULTATSIOONE KASUTATAKSE LAIALDASELT MÕJUHINDAMISEL, KUID MITTE ARUANDE EELNÕUDE KOOSTAMISE ETAPIS

51–55 KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE KVALITEEDIKONTROLL ON VIIMASEL AJAL PARANENUD

56–81 KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE SISU JA ESITUSVIIS

57–60 TULEB PAREMINI ESITADA KAVANDATUD TULEMUSTE SAAVUTAMINE VÄLJAPAKUTUD SEKKUMISE ABIL MÕJUDE ANALÜÜS JA TULEMUSTE ESITAMINE VAJAB PARANDAMIST

61–71 TEAVET RAKENDUSASPEKTIDE, JÕUSTAMISKULUDE JA HALDUSKOORMUSE KOHTA ON VÕIMALIK PARANDADA

82–87 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I LISA – KOMISJONI SÜSTEEMI ERIELEMENTIDE VÕRDLUS MUJAL KASUTATAVATE MÕJUHINDAMISSÜSTEEMIDEGA

II LISA – AUDITI LÄHENEMISVIIS JA TÕENDUSMATERJALI KOGUMISE MEETODID

KIRJAD EUROOPA PARLAMENDI JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU PRESIDENTIDELT

KOMISJONI VASTUSED

MÕISTED JA LÜHENDID

Halduskoormus: haldus- ja informatsioonikulud, mida ettevõtjad kannavad juriidiliste kohustuste täitmiseks.

Halduskoormust käsitleva sõltumatute sidusrühmade kõrgetasemeline töörühm („Stoiberi rühm“): rühm nõustab komisjoni küsimustes, mis puudutavad halduskoormuse vähendamise tegevuskava rakendamist. Rühma esimees on endine Baieri peaminister Edmund Stoiber. Teised liikmed on oluliste sidusrühmade organisatsioonide esindajad. Rühma mandaat lõpeb 2010. aastal.

Iga-aastane poliitiline strateegia: komisjoni iga-aastane poliitiline strateegia sätestab juba aasta n-1 alguses aasta n poliitilised prioriteedid ja olulisemad algatused. Samal ajal eraldatakse prioriteetsetele algatustele vastavad rahalised vahendid ja inimressursid. Strateegia on aluseks parlamendi ja nõukogu vahelisele poliitilisele dialoogile komisjoni programmi üle.

Kaasotsustamismenetlus: kaasotsustamismenetluse raames jagab nõukogu seadusandlike volitusi Euroopa Parlamendiga. Mõlemad institutsioonid võivad aga teha otsuseid vaid komisjoni ettepaneku alusel (komisjonil on ainsana algatusõigus).

Komisjoni õigusloome- ja töökava: see dokument avaldatakse igal aastal novembris ja komisjon toob selles ära järgneva aastaks kavandatud seadusandlikud ja muud algatused. Kava ei sisalda kõiki antud aastal elluviidavaid algatusi, vaid määratleb olulise tähtsusega poliitilised algatused. Selle abil viiakse ellu iga-aastases poliitilises strateegias määratletud poliitilised prioriteedid ja algatused.

Komiteemenetlus: komiteesüsteem, millega teostatakse järelevalvet Euroopa Komisjoni poolt rakendatavate delegeeritud õigusaktide üle. Komiteed koosnevad liikmesriikide esindajatest ning neil on volitused reguleerida nõukogu, ja kui kehtib kaasotsustamismenetlus, siis ka Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud teiseste õigusaktide teatud delegeeritud aspekte. Komisjon juhatab kohtumisi ja paneb kokku sekretariaadi.

Mandelkerni rühm: kõrgetasemeline nõuandev töörühm, mis koosneb liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni õigusloomeekspertidest. Rühma panid 2000. aasta novembris kokku liikmesriikide avaliku halduse ministrid ja selle esimeheks on prantslane Dieudonné Mandelkern, endine *Conseil d'Etat* (riigi halduskohus) liige. Lisaks teistele ettepanekutele soovitas rühm 2001. aastal, et komisjon peaks välja töötama vahendi kavandatavate õigusaktide sotsiaalse, majandusliku ja keskkonnaalase mõju hindamiseks.

Mõjuhindamiskomitee: komisjoni peasekretariaadi juures tegutsev organ, mis hindab iga mõjuhindamise aruande kvaliteeti ning avaldab selle kohta oma arvamuse. Komiteesse kuuluvad nelja peadirektoraadi juhatajad ja komisjoni peasekretäri asetäitja.

Nõukogu töörühm: konkreetsele poliitikavaldkonnale spetsialiseerunud ministrite nõukogu, milles osalevad kõikide liikmesriikide esindajad. Nad valmistavad ette asjaomase ministrite nõukogu poolt vastu võetavad õigusaktid.

Parema õigusloome valdkonna kõrged ametnikud ja eksperdid: eksperdirühm, mis koosneb ELi liikmesriikide ja teiste Euroopa riikide parema õigusliku reguleerimise eest vastutavatest ametnikest. Rühm kohtub kaks korda aastas ning seda juhatab nõukogu järgmise eesistujariigi delegatsioon. Rühma ülesanne on vahetada mõtteid ja arendada edasi ELi ja tema liikmesriikide juba olemasolevaid algatusi bürokraatia vähendamiseks ja õigusloome parandamiseks.

Raportöör: termin, mida kasutatakse Euroopa Parlamendis nende liikmete kohta, kes vastutavad asjaomase ettepaneku või aruande eest. *Variraportöörideks* kutsutakse neid parlamendiliikmeid, kes vastutavad ettepanekute eest, mis kuuluvad teistele fraktsioonidele kui sama ettepaneku eest vastutava Euroopa Parlamendi ametliku raportööri fraktsioon.

Sekkumisloogika: sekkumisloogika moodustab kontseptuaalse seose sekkumise sisendite ja väljundite vahel, ja seega ka seose sekkumise tulemuste ja tagajärgedena väljenduva mõjuga.

Standardkulude mudel: meetod, mille abil hinnatakse õigusaktidest tulenevate teavituskohustuste täitmiseks kantud kulusid. Kulude arvutamise aluseks on nõutava haldustegevuse keskmise ühiku maksumus, mis korrutatakse aasta jooksul läbi viidud tegevuste koguarvuga.

Tegevuskava: lühidokument, milles esitatakse komisjoni kavandatava algatuse esialgne kirjeldus, sealhulgas kirjeldatakse peamisi valdkondi, mida mõjuhindamise käigus hinnatakse, ning mõjuhindamise kavandamistööd. Tegevuskaval on kaks eesmärki: selles on esitatud ettepaneku hinnanguline ajakava ja see, kuidas mõjuhindamine läbi viiakse. Tegevuskava avaldatakse siis, kui komisjoni õigusloome- ja töökava on vastu võetud.

Ülevõtmine: euroopa Liidu seadusandluses on ülevõtmine protsess, mille käigus liikmesriik jõustab siseriiklikult ELi direktiivi, võttes vastu asjakohase rakendusakti.

KOKKUVÕTE

I.

Mõjuhindamine on üheks alustalaks parema õigusloome poliitikale, mille abil komisjon parandab ja lihtsustab nii uusi kui olemasolevaid õigusakte. Eesmärk on toetada otsustusprotsessi, kogudes ja analüüsides süstemaatiliselt teavet kavandatavate sekkumiste kohta ning hinnates nende eeldatavat mõju. Mõjuhindamine peaks andma õigusloomealaste otsustega seotud organitele aluse, mille põhjal leida kõige asjakohasem viis määratletud probleemi lahendamiseks.

II.

Auditiga analüüsiti, kas mõjuhindamine toetas otsuste tegemist ELi institutsioonides. Eelkõige analüüsiti järgnevat:

- mil määral viis komisjon oma ettepanekuid koostades läbi mõjuhindamisi ja mil määral arvestasid sellega Euroopa Parlament ja nõukogu õigusloome protsessi käigus;
- mil määral toetasid komisjoni mõjuhindamise menetlused asjakohaselt komisjoni algatuste väljatöötamist;
- mil määral oli komisjoni mõjuhindamise aruannete sisu asjakohane ja leidude esitusviis soodustas nende arvestamist otsuse tegemisel.

III.

Vaadeldi ajavahemikku 2003–2008 ja muu hulgas hõlmas audit ka mõjuhindamissüsteemide rahvusvahelist võrdlust, komisjoni mõjuhinnangute valimi analüüsi, intervjuusid ja küsitlusi isikutega, kes olid seotud komisjoni mõjuhindamise läbiviimise, läbivaatamise ja kasutamisega nii komisjonisiselt kui väljaspool. Leide võrreldi vastavates institutsioonidevahelistes kokkulepetes, komisjoni suunistes ning poliitikadokumentides esitatud heade tavadega, mille on paika pannud OECD. Ekspertühmad pakkusid nõustamist ja toetust kogu auditi vältel.

IV.

Parema õigusloome eest vastutavad kõik õigusloome protsessiga seotud ELi institutsioonid. Audit näitas, et eriti viimastel aastatel on mõjuhindamine toetanud mõjusalt ELi institutsioone otsuste tegemisel. Eelkõige leiti, et komisjon on juba 2002. aastal võtnud kasutusele tervikliku mõjuhindamissüsteemi. Mõjuhindamisest on saanud komisjoni poliitika väljatöötamise lahutamatu osa ja komisjon kasutab seda algatuste paremaks kavandamiseks. Komisjoni mõjuhinnangud edastatakse süstemaatiliselt Euroopa Parlamendile ja nõukogule, et toetada õigusloomealaste otsuste langetamist, ning mõlema institutsiooni kasutajad peavad mõjuhinnanguid kasulikuks komisjoni ettepanekute käsitlemisel. Siiski ei ajakohastatud komisjoni mõjuhinnanguid õigusloome protsessi edenedes ning parlament ja nõukogu viivad harva läbi oma muudatuste mõjuhindamisi.

KOKKUVÕTE

V.

Auditi käigus tuvastati parandamist vajavaid valdkondi, mis olid seotud komisjoni poolsete mõjuhindamise menetlustega ning mõjuhindamise aruannete sisu ja esitusviisiga:

- i) Komisjon ei avaldanud terviklikku ülevaadet mõjuhindamiseks välja valitud seadusandlikest algatustest väljaspool komisjoni õigusloome- ja töökava ega selgitanud, miks valiti just need konkreetsed algatused. Sidusrühmadega konsulteeriti sageli algse sisendi saamiseks, kuid mitte mõjuhindamise aruannete koostamise käigus. Kontrollikoda täheldas küll, et mõjuhindamise komisjonisisene kvaliteedikontroll on viimasel ajal paranenud, aga mõjuhindamiskomitee sekkumise õigeaegsus vajab parandamist.
- ii) Komisjoni mõjuhindamise aruannetes oli üldiselt ära toodud olemasoleva probleemi usaldusväärne kirjeldus ning täpsustatud taotletavad eesmärgid. Need ja muud mõjuhindamise aruannete kohustuslikud osad olid kooskõlas komisjoni suunistega. Siiski ei esitata mõjuhindamise aruannete põhitlemusi ja -sõnumeid alati piisavalt selgelt ning aruannetes ära toodud eri poliitikavalikute mõju võrdlemine on mõnikord keeruline. Kvantifitseerimise ja rahalise väärtuse arvutamise seotud probleemide põhjuseks on andmete puudulik kättesaadavus. Samuti leiti, et rakendamise- ja jõustamiskulusid ning kavandatavate õigusaktide potentsiaalset halduskoormat ei olnud alati piisavalt analüüsitud ega kvantifitseeritud.

VI.

Kontrollikoda on seisukohal, et komisjon peaks uute sekkumiste kavandamisel ja olemasolevate läbivaatamisel nõuetekohaselt arvestama järgmiste põhimõtetega: selged eesmärgid, lihtsustamine, realistlikkus, läbipaistvus ja aruandekohustus. Parlament, nõukogu ja komisjon võiksid arvestada käesolevas aruandes esitatud leidude ja soovitusetega, vaadates üle institutsioonidevahelisi kokkuleppeid, mis käsitlevad paremat õigusloomet ja ühist lähenemisviisi mõjuhindamisele.

SISSEJUHATUS

PAREM ÕIGUSLOOME ELI KONTEKSTIS

1. Komisjoni parema õigusloome poliitika eesmärk on uute õigusaktide parem kavandamine ja olemasolevate lihtsustamine¹. Parema õigusloome algatus oli vastuseks 2001. aastal toimunud Göteborgi ja Laekeni Euroopa Ülemkogul väljendatud järgmistele vajadusele:
 - lihtsustada ja täiustada Euroopa Liidu regulatiivset keskkonda;
 - arvestada ettepanekute majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnavalase mõjuga.

2. Pärast seda võttis Euroopa Komisjon kasutusele mitmed meetmed, sealhulgas ka mõjuhindamise, et parandada sekkumiste kavandamist (vt **1. selgitus**).

¹ Euroopa Komisjon, *Euroopa avalikku haldust käsitlev valge raamat*, KOM(2001) 428 (lõplik).

1. SELGITUS

PAREMA ÕIGUSLOOME POLIITIKAVAHENDID

- olemasolevate õigusaktide lihtsustamine;
- menetluses olevate ettepanekute läbivaatamine ja vajadusel tagasivõtmine;
- halduskoormuse seire ja vähendamine;
- konsulteerimine huvitatud osapooltega²;
- mõjuhindamine.

² Komisjoni teatis *Üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimisel huvitatud pooltega*, KOM(2002) 704 (edaspidi miinimumnõuded).

MÕJUHINDAMINE KUI PAREMA ÕIGUSLOOME VAHEND

KOMISJONI MÕJUHINDAMISSÜSTEEMI KATVUS

3. Mõjuhindamine viiakse läbi seoses õigusaktide ettepanekute ja muude komisjoni algatustega. Mõjuhindamine on kohustuslik kõigi peamiste olulist mõju omavate õigusaktide alaste, eelarvealaste ja poliitikakujundamise algatuste puhul. Peamised poliitilised algatused on need, mis on määratletud iga-aastasest poliitilises strateegias või hiljem komisjoni õigusloome- ja töökavas koos mõningate selgelt määratletud eranditega. Lisaks võidakse juhtumipõhiselt hinnata muid olulisi algatusi³.
4. Komisjoni mõjuhindamissüsteemi kohaldatakse ka olemasolevate ELi õigusaktide puhul, kui tegemist on ühenduse õigustiku läbivaatamise või ajakohastamisega, näiteks jooksva lihtsustamiskava raames. 2009. aastal laiendati lõpuks komisjoni mõjuhindamissüsteemi ka rakenduseeskirjadele (või komiteemenetluse otsustele). Need rakendusmeetmed on ELi õigusaktide oluliseks allikaks, kuna ligikaudu 250 komiteemenetluse komiteed võtavad igal aastal vastu umbes 2600 sellist meetet. Ligikaudu 1000 neist põhinevad kaasotsustamismenetlusega vastu võetud õigusaktidel⁴.

KOMISJONI MÕJUHINDAMISSÜSTEEMI KATVUS ON SUUREM KUI VASTAVATEL RIIKLIKEL SÜSTEEMIDEL

5. Täielikult toimivad mõjuhindamissüsteemid on olemas vaid mõnes liikmesriigis⁵. Lisaks on komisjoni mõjuhindamissüsteemil erinev ja teatud määral laiem ulatus kui muudel süsteemidel OECD riikides (vt *I lisa*):
 - Esiteks käsitlevad teised mõjuhindamissüsteemid (nagu Ameerika Ühendriikide oma) ainult rakenduseeskirju (st reguleerivaid meetmeid, mis täpsustavad kongressi poolt eelnevalt vastu võetud õigusakte; ELi kontekstis on sellised meetmed võrreldavad komitoloogiamenetluslike otsustega).
 - Teiseks keskenduvad mõned Euroopa riigid (nagu näiteks Madalmaad ja Saksamaa) tulevaste määruste analüüsimisel halduskoormuse hindamisele. Komisjoni puhul on see vaid üks paljudest mõjuhindamise raames analüüsitavatest aspektidest.

³ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised*, SEK(2005) 791, lk 6.

⁴ Vt Euroopa Komisjon, Komisjoni aruanne komiteede tegevuse kohta 2006. aastal, KOM(2007) 842, 2007; Euroopa Parlament, parlamendireformi tööühma 2. vahearuanne seadusandlikust tegevusest ja institutsioonidevahelistest suhetest, 21. mai 2008, PE 406.309/CPG/GT (Euroopa Parlamendi sisedokument), osa B, ptk 4, lk 41.

⁵ OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems* (Õigusloome juhtimises kasutatavate süsteemide näitajad), Regulaatiivse poliitika komitee 2009. aasta aruanne; *Evaluating Integrated IAs (EVIA)* (Integreeritud mõjuhinnangute hindamine), lõpparuanne, märts 2008.

KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE SISU

6. Mõjuhindamise aruannetes tuleks määratleda ja hinnata vaatlusalust probleemi ning taotletavaid eesmärgi, töötada välja peamised võimalused poliitikaeesmärkide saavutamiseks ning analüüsida nende tõenäolist majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset mõju. Samuti tuleks aruannetes analüüsida esitatud ettepanekutest tulenevat halduskoormust, hinnata võimalikke probleeme rakendamisel ja jõustamisel ning täpsustada kavandatud sekkumise või programmi nõuetekohase järelevalve ja hindamise korda⁶.

KOMISJONI MÕJUHINDAMISSÜSTEEMI ORGANISATSIOONILINE VASTUTUS, MENETLUSLIKUD ASPEKTID JA MAKSUMUS

7. Komisjonisiseselt vastutab iga peadirektoraat selle eest, et mõjuhindamine viiakse läbi vastavalt komisjoni suunistele. Pärast 2002. aasta esimest versiooni on suuniseid täiendatud kolmel korral, viimane uuendamine toimus 2009. aasta jaanuaris⁷. Mõjuhindamise viivad läbi poliitikaalgatuse eest vastutavad töötajad, keda toetavad mõjuhindamise abiüksused. Alates 2007. aastast pakub mõjuhindamiskomitee kvaliteedikontrolli ja toetust kõikide komisjonisisesete mõjuhindamiste puhul⁸.
8. Mõjuhindamise aruande esialgne eelnõu tuleb esitada koos ettepanekuga osakondadevahelise konsultatsiooni käigus. Mõjuhindamise aruande lõplik eelnõu edastatakse koos õigusakti ettepanekuga, kui see esitatakse lõplikult vastuvõtmiseks volinike kolleegiumile. Lõplik mõjuhindamise aruanne saadetakse samuti parlamendile ja nõukogule koos valmis õigusakti ettepanekuga ning tehakse kättesaadavaks Europa veebilehel⁹.

⁶ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised*, SEK(2005) 791.

⁷ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised*, SEK(2005) 791, 15.6.2005, muudetud 15.3.2006; Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised*, SEK(2009) 92, 15.1.2009.

⁸ Teatis presidendilt komisjonile, *Enhancing quality support and control for Commission IAs* (Komisjoni mõjuhindamise kvaliteeditoe- ja järelevalve tõhustamine), mõjuhindamiskomitee, 14. november 2006.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm

INSTITUTSIOONIDEVAHELISED KOKKULEPPED EUROOPA PARLAMENDI, NÕUKOGU JA KOMISJONI VAHEL

9. 2003. aastal sõlmitud paremat õigusloomet käsitlevas institutsioonidevahelises kokkuleppes nõustusid parlament, nõukogu ja komisjon, et „... mõjuhindamisel on positiivne mõju ühenduse seadusandluse kvaliteedi parandamisele ning selle katvusele ja sisule”¹⁰. 2005. aastal kirjutasid parlament, nõukogu ja komisjon alla järgmisele institutsioonidevahelisele kokkuleppele „Ühine lähenemisviis mõjuhindamisele”¹¹.
10. 2005. aastal leppisid parlament, nõukogu ja komisjon kokku, et institutsioonidevaheline kokkulepe vaadatakse uuesti üle 2007. aasta lõpuks¹². Seda ei ole siiani tehtud. Ettevalmistava sammuna esitasid parlament, nõukogu ja komisjon 2008. aastal kokkuvõtvad aruanded, milles oli ära toodud nende seisukohad seoses dokumendiga „Ühine lähenemisviis mõjuhindamisele”¹³ alates 2005. aastast.
11. Mitmel puhul on parlament võtnud vastu paremat õigusloomet ja mõjuhindamist käsitlevad resolutsioonid, milles üldiselt leiti, et mõjuhindamisest on abi ELi otsuste tegemisel¹⁴. Nõukogu kohustus oma järeldustes parema õigusliku reguleerimise kohta samuti läbirääkimisprotsessi käigus jätkuvalt kasutama komisjoni mõjuhindamise aruandeid ja nendega kaasnevaid mõjuhindamiskomitee arvamusi¹⁵. Euroopa Parlament ja nõukogu on edastanud kontrollikoja oma seisukohad käesolevas aruandes käsitletud teemade kohta (Aruandele on lisatud kirjad Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu presidentidelt).

¹⁰ Paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe (ELT C 321, 31.12.2003), lõige 28.

¹¹ Institutsioonidevaheline kokkulepe ühise lähenemisviisi kohta mõjuhindamisele (14901/05 JUR, vastu võetud 29.11.2005).

¹² Institutsioonidevaheline ühine lähenemisviis mõjuhindamisele (14901/05 JUR, vastu võetud 29.11.2005), punkt 19.

¹³ Euroopa Parlament: komisjonide esimeeste konverents, *IA: The European Parliament's Experience, A Stock-taking Report of The Common Approach to IA* (Mõjuhindamine: Euroopa Parlamendi kogemused, ülevaatlilik aruanne ühisest lähenemisviisist mõjuhindamisele). Nõukogu: Peasekretariaadi peadirektoraadi I direktoraadi juhataja teatis „*Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council* (Hinnang mõjuhindamise institutsioonidevahelisele ühisele lähenemisviisile – mõjuhindamise käsitlemise hetkeolukord nõukogus), Brüssel, 3.11.2008. Komisjon: *Review of the Inter-Institutional Common Approach to IA (IA) - Implementation of the Common Approach by the Commission* (Hinnang mõjuhindamise institutsioonidevahelisele ühisele lähenemisviisile – ühise lähenemisviisi kohaldamine komisjonis). Peasekretariaadi töödokument SG.C.2 D(2008) 9524.

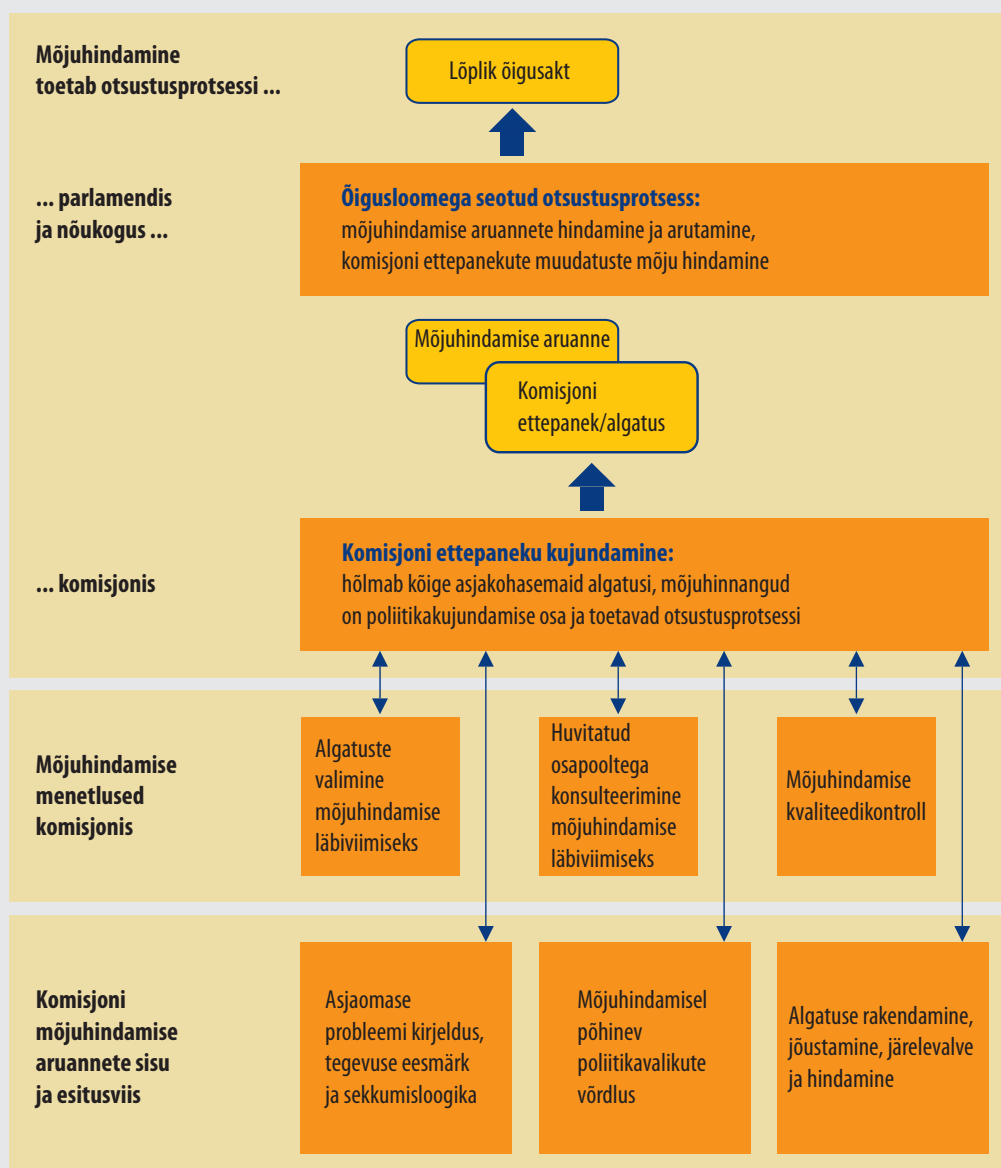
¹⁴ 24. märtsi 2004. aasta resolutsioon ühenduse õigusaktide ja nõuandemenetluste mõju hindamise kohta (2003/2079(INI)); 10. juuli 2007. aasta resolutsioon õigusaktidega kehtestatud halduskulude minimeerimise kohta (2005/2140(INI)); 16. mai 2006. aasta resolutsioon siseturgu käsitlevate kehtivate õigusaktide rakendamise, tagajärgede ja mõju kohta (2004/2224(INI)); 16. mai 2006. aasta resolutsioon *Parem õigusloome 2004: subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine* – 12. aastaaruanne (2005/2055(INI)); 4. septembri 2007. aasta resolutsioon *Parem õigusloome 2005: subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamine* – 13. aastaaruanne (2006/2279(INI)); 4. septembri 2007. aasta resolutsioon ühtse turu läbivaatamise kohta (2007/2024(INI)); 4. septembri 2007. aasta resolutsioon Euroopa Liidu parema õigusloome kohta (2007/2095(INI)); 21. oktoobri 2008. aasta resolutsioon *Parem õigusloome 2006: subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamine* – 14. aastaaruanne (2008/2045(INI)); Euroopa Parlamendi õiguskomisjon, *Aruanne Euroopa Liidu parema õigusloome kohta* (2007/2095(INI)); A6-0273/2007 lõplik, 2.7.2007: vt selgitus ja punktid 5–15, 21, 26, 30, 42–43.

¹⁵ Euroopa Liidu Nõukogu, Konkurentsivõime nõukogu järeldused parema õigusloome kohta, 17076/09, 4.12.2009; punkt 6.

12. **Joonisel 1** on esitatud ülevaade mõjuhindamise rollist komisjoni algatuste ja õigusakti ettepanekute väljatöötamisel ja otsuste tegemisel.

JOONIS 1

MÕJUHINDAMISE ROLL KOMISJONI ALGATUSTE JA ÕIGUSAKTI ETTEPANEKUTE VÄLJATÖÖTAMISEL NING OTSUSTE TEGEMISEL



AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13. Auditi käigus hinnati, kas komisjoni mõjuhindamine toetab otsuste tegemist ELi institutsioonides. Eelkõige analüüsiti, mil määral

- viis komisjon oma ettepanekuid koostades läbi mõjuhindamisi ja mil määral arvestasid sellega Euroopa Parlament ja nõukogu õigusloome protsessi käigus;
- toetasid komisjoni mõjuhindamise menetlused asjakohaselt komisjoni algatuste väljatöötamist;
- oli komisjoni mõjuhindamise aruannete sisu asjakohane ja leidude esitusviis soodustas nendega arvestamist otsuse tegemisel.

14. Vaatluse all oli ajavahemik 2003–2008. Auditi käigus viidi muu hulgas läbi:

- komisjoni mõjuhindamissüsteemi teatud aspektide võrdlus mujal kasutatavate mõjuhindamissüsteemidega;
- läbiviidud mõjuhindamiste statistiline analüüs ja mõjuhindamise aruannete valimi analüüs (viie peadirektoraadi tulemuskaardi analüüs, mis võrdub ligikaudu veerandiga kõikidest auditiperioodi jooksul tehtud mõjuhindamistest); ja
- küsitlused ja intervjuud inimestega, kes komisjoni mõjuhindamisi läbi viivad, kontrollivad ja kasutavad nii komisjonisiselt kui väljaspool.

II lisas on ära toodud kasutatud auditimetoodika üksikasjalik kirjeldus.

15. Leide võrreldi asjakohaste institutsioonidevaheliste kokkulepete¹⁶, komisjoni suuniste¹⁷ ja poliitikadokumentide puhul kohaldatava hea tavaga¹⁸, mis on pandud paika OECD poolt¹⁹. Kontrollikoda kutsus auditi ajaks tuge ja nõu andma mõjuhindamise ja parema õigusloome valdkondade asjatundjatest koosnevad eksperdirühmad.

16. Konkreetsete õigusaktide kvaliteedi või õigusloome protsessi kui sellise analüüs ei kuulunud auditi ulatusse.

¹⁶ Institutsioonidevaheline kokkulepe parema õigusloome kohta; Institutsioonidevaheline ühine lähenemisviis mõjuhindamisele, 2005.

¹⁷ Euroopa Komisjoni teatis mõjuhindamise kohta, KOM(2002) 276 lõplik; *Euroopa Komisjoni teatis Konsulteerimis- ja dialoogikultuuri edendamise: üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimisel huvitatud pooltega*, KOM(2002) 704 (lõplik); komisjoni presidendi teatis, *Komisjoni mõjuhindamiste kvaliteeditoe ja kontrolli tõhustamine*, mõjuhindamiskomitee, 14. november 2006; Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunistes 2005/2006*, SEK(2005) 791.

¹⁸ Mandelkerni rühm, *Parem õigusloome*, lõpparuanne, 13. november 2001.

¹⁹ OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries* (Reguleeriva mõju analüüs: Parim tava OECD riikides), 1997; OECD, *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, 2005 (*Õigusloomereformi integreeritud kontrollnimekiri, lõplik eelnõu*); OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems* (*Õigusloome juhtimises kasutatavate süsteemide näitajad*), 2009.

TÄHELEPANEKUD

MÕJUHINDAMISE KASUTAMINE OTSUSTE TEGEMISEL KOMISJONIS, EUROOPA PARLAMENDIS JA NÕUKOGUS

- 17.** Mõjuhindamine annab oma panuse otsustamisprotsessi, sest selle käigus kogutakse ja analüüsitakse süstemaatiliselt teavet kavandatud sekkumiste kohta ja hinnatakse nende eeldatavat mõju²⁰. Vastavad institutsioonidevahelised kokkulepped parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel sätestavad, et mõjuhindamine peaks eelkõige aitama komisjonil kujundada oma poliitikaalgatusi ja õigusakti ettepanekuid. Seega peaks õigusloome protsessi käigus komisjoni ning, kui see on asjakohane, parlamendi ja nõukogu poolt ettevalmistatud mõjuhindamine andma teavet, mille alusel seadusandjad valivad kõige asjakohasema viisi tuvastatud probleemi lahendamiseks.
- 18.** Selleks kontrolliti auditi käigus järgnevat:
- millises ulatuses on komisjon viinud läbi oma õigusakti ettepanekute ja muude algatuste mõjuhindamise ning kas mõjuhindamist kasutati aktiivselt komisjoni poliitika väljatöötamisel ja õigusakti ettepanekute ettevalmistamisel;
 - kas mõjuhindangute kasutajad parlamendis ja nõukogus pidasid komisjoni mõjuhindamist seadusandlikku otsustamisprotsessi toetavaks ja kas mõjuhindamine mõjutas seda, kuidas õigusakti ettepanekuid arutati asjaomastes komiteedes ja töörühmades;
 - mil määral viisid seadusandjad läbi oma sisuliste muudatuste mõjuhindamisi või palusid komisjonil esitada selliste muudatuste tõttu ajakohastatud mõjuhindangud ning kas riigiasutused andsid lisateavet, et toetada otsuste tegemist ELi tasandil.

²⁰ Euroopa Komisjon, „Komisjoni teatis mõjuhindamise kohta“, KOM(2002) 276 (lõplik), 2.6.2002, punkt 1.2.: Mõjuhindamine on „...sekkumise tõenäoliste mõjude süstemaatiline analüüsimine riigiasutuste poolt“.

MÕJUHINDAMINE AITAB KOMISJONIL ETTEPANEKUID KOOSTADA

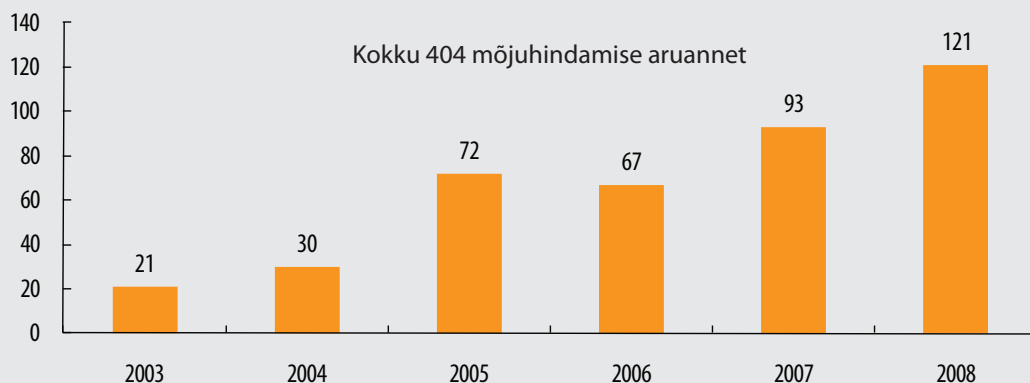
ALATES 2003. AASTAST ON LÄBIVIIDUD MÕJUHINNANGUTE ARV OLULISELT SUURENENUD

19. Auditiperioodi ajal oli mõjuhindamisel tugev institutsioonide-poolne toetus²¹ ning mõjuhindanguid kasutati üha enam selleks, et aidata kaasa komisjoni poliitika ja õigusakti ettepanekute väljatöötamisele. Kokku avaldas komisjon auditiperioodil 404 mõjuhindamise aruannet. Alates 2003. aastast on aastajooksul läbi viidud mõjuhindangute arv kasvanud 121 aruandeni 2008. aastal (vt *joonis 2*).

²¹ Euroopa Komisjoni presidendi José Manuel Barroso vastus Ühendkuningriigi eesistujariigi programmile, Euroopa Parlament – plenaaristung, Brüssel, 23. juuni 2005; *Uniting in peace: the role of Law in the European Union* (Rahumeelne ühinemine: õiguse roll Euroopa Liidus), Jean Monnet' loeng, Firenze Euroopa Ülikooli Instituut, 31. märts 2006; *Qualité de la législation européenne: le temps des résultats* (Euroopa seadusandluse kvaliteet – tulemuste aeg) Euroopa Parlament, Strasbourg, 4. aprill 2006; Euroopa Komisjoni 2007. aasta tööprogrammi tutvustamine, Euroopa Parlament, Strasbourg, 14. november 2006; *Alive and kicking: the renewed Lisbon strategy is starting to pay off* (Elab ja õitseb: uuendatud Lissaboni strateegia annab tulemusi); Brüssel, 5. märts 2007; „We are all new Europeans now“ (Nüüd oleme kõik uued eurooplased), Leedu parlament (Seimas), Vilnius, 29. märts 2007. 165 Günther Verheugen, parema õigusloome konverents Sloveenia eesistumisperioodil; Ljubljana, 17. aprill 2008.

JOONIS 2

AASTAS LÄBI VIIDUD MÕJUHINDAMISTE ARV



Allikas: Euroopa Komisjon.

KOMISJON SAAVUTAS OMA EESMÄRGI: ÕIGUSLOOME- JA TÖÖKAVAS SISALDUVATE ALGATUSTE KOHTA VIIDI LÄBI MÕJUHINDAMINE ...

- 20.** Algatuste valimine mõjuhindamise läbiviimiseks on poliitiliste mõjude ja vajaminevate ressursside seisukohast oluline otsus. Auditiperioodi ajal oli peamine valikutingimus algatuse kuulumine komisjoni õigusloome- ja töökavva, mis hõlmab iga-aastases poliitilises strateegias ära toodud komisjoni peamisi poliitikaalgatusi (iga-aastane poliitiline strateegia, vt **2. selgitus**).
- 21.** Perioodil 2003–2008 viidi mõjuhindamised läbi 69 % komisjoni õigusloome- ja töökavas esitatud algatuste puhul. Alates 2005. aastast viidi mõjuhindamised (vastavalt komisjoni paika pandud kriteeriumidele) läbi kõikide asjakohaste komisjoni õigusloome- ja töökavas ära toodud algatuste puhul, st nende algatuste puhul, millel eeldati olevat märkimisväärne mõju.

2. SELGITUS

TINGIMUSED, MILLE ALUSEL VALITAKSE ALGATUSED MÕJUHINDAMISE LÄBIVIIMISEKS

2003. aastal, mis oli mõjuhindamissüsteemi esimene rakendusaasta, otsustas komisjon valida teatud arvu ettepanekuid, mille kohta viia läbi mõjuhindamine. Komisjoni valik põhines ettepanekute tähtsusele poliitiliste prioriteetide seisukohalt, osakondade suutlikkusele viia hindamine läbi lühikese aja jooksul ja vajadusel säilitada tasakaal erinevat tüüpi ettepanekute ja paljude eri osakondade osalemise vahel. 2004. aastal integreeriti mõjuhindamise menetlus esmakordselt täielikult kavandamistsükklisse ja mõjuhindamise kasutamist laiendati, nii et see hõlmas ka komisjoni õigusloome- ja töökavas loetletud ettepanekuid, millel arvati olevat märkimisväärne mõju²². Alates aastast 2005 on mõjuhindamine olnud kohustuslik kõikide komisjoni õigusloome- ja töökavas esitatud algatuste puhul²³, erandiks on vaid teatud tüüpi algatused²⁴.

²² Vt Iga-aastane poliitiline strateegia 2005; KOM(2004) 133 (lõplik), 25.2.2004. Komisjoni õigusloome- ja töökava 2004, KOM(2003) 645 (lõplik), lisa 2: algatused hõlmavad olulisi poliitikakujundamise, õigusaktide ettevalmistamise ja õigusakti ettepanekuid.

²³ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised*, SEK(2005) 791, 15.6.2005, muudetud 15.3.2006, menetluskord (II.1).

²⁴ Välja jäävad rohelised raamatud, ettepanekud, mille puhul konsulteeritakse sotsiaalpartneritega, perioodilised komisjoni otsused ja aruanded, rahvusvahelistest kohustustest tulenevad ettepanekud ja komisjoni meetmed, mis tulenevad komisjoni volitustest teostada järelevalvet ühenduse õiguse ja rakendusotsuste kohaldamisel.

... JA ÜHA ENAM VIIAKSE MÕJUHINDAMIST LÄBI KA KOMISJONI
ÕIGUSLOOME- JA TÖÖKAVAVÄLISTE ALGATUSTE PUHUL

22. Kooskõlas eeskirjadega ja juhtumipõhise hindamise alusel on komisjon viinud läbi mõjuhindanguid ka komisjoni õigusloome- ja töökavaväliste algatuste puhul²⁵. 2008. aastal moodustasid need mõjuhindangud suurema osa sel aastal läbi viidud hinnangutest (vt **joonis 3**).

**MÕJUHINDAMINE ON SAAMAS ÜLDISEKS TAVAKS KOMISJONI
POLIITIKA VÄLJATÖÖTAMISEL**

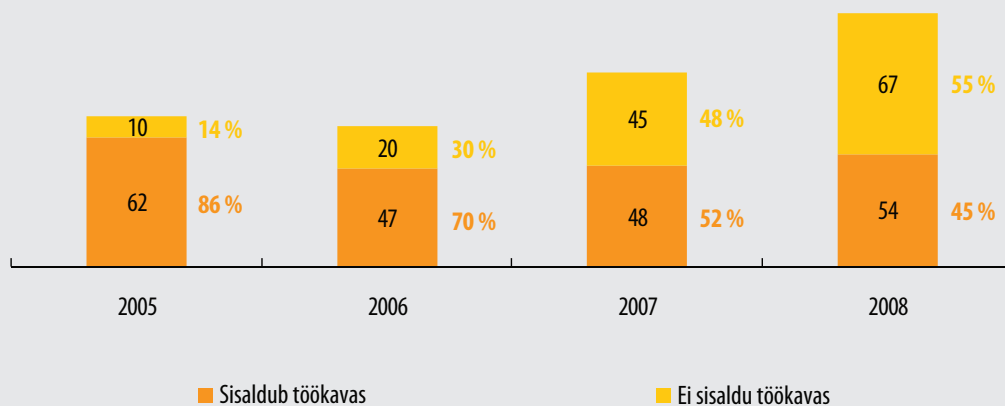
23. Mõjuhindamine on komisjonis poliitika väljatöötamisel saamas üha enam üldiseks tavaks. Viimastel aastatel on komisjon korraldanud põhjalikku mõjuhindamise metoodika alast koolitust. See, kuidas mõjuhindamist läbi viia, on pandud paika kõikides osakondades ja talitustes kohaldatavates komisjoni mõjuhindamise suunistes, mille andis välja peasekretariaat. Alates 2002. aastast on suuniseid ajakohastatud kolmel korral, viimati 2009. aasta jaanuaris²⁶.

²⁵ Algatused (millel on eeldatavalt märkimisväärne mõju, mis käsitlevad uudeid või tundlikke teemasid või mõjutavad eriti sidusrühmi ja mille puhul tuleks seetõttu viia läbi mõjuhindamine) valitakse peasekretariaadi korraldatud menetluse alusel ja mõjuhindamiskomitee toetusel.

²⁶ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunistes*, SEK(2005) 791, 15.6.2005, muudetud 15.3.2006; Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunistes*, SEK(2009) 92, 15.1.2009.

JOONIS 3

**MÕJUHINNANGUTE JAGUNEMINE PERIOODIL 2005–2008 – KOMISJONI
ÕIGUSLOOME- JA TÖÖKAVAS SISALDUVAD JA TÖÖKAVAVÄLISED
ALGATUSED**



Allikas: Euroopa Kontrollikoja tehtud komisjoni andmete analüüs.

24. Alates 2007. aastast on komisjoni mõjuhindamiskomitee peasekretariaadi toetusel hinnanud peadirektoraatide poolt läbi viidud mõjuhindamise kvaliteeti. Lisaks on mõjuhindamise suunistes hiljuti täpsustatud, et peadirektorid vastutavad mõjuhindamise dokumentide metoodika usaldusväärsuse eest, kirjutades alla mõjuhindamise aruande eelnõule, mis esitatakse mõjuhindamiskomiteele kvaliteedikontrolliks²⁷. Suunistes pannakse paika ka mõjuhindamise juhtrühmade kasutamine, kelle ülesanne on tagada poliitikavaldkondade vaheline ühtsus mõjuhindamise läbiviimisel.

²⁷ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunist 2009*, SEK(2009) 92.

MÕJUHINDAMINE AITAB EELKÕIGE KUJUNDADA KOMISJONI ETTEPANEKUID

25. Auditi käigus leiti, et komisjon ei kasutanud mõjuhindamist selleks, et otsustada, kas ettepaneku elluviimist jätkata. Algatuse käivitamise otsus võetakse üldiselt vastu enne mõjuhindamise aruande lõpetamist. Komisjon kasutab mõjuhindamist pigem selleks, et koguda ja analüüsida tõendeid, mida poliitikakujundamise käigus kasutatakse kavandatud algatuse parandamiseks (vt näidet **3. selgituses**).

3. SELGITUS

MÕJUHINDAMINE AITAB PARANDADA KAVANDATUD ALGATUST: „RÄNDLUSTEENUS I”

„Rändlusteenus I” algatuse puhul²⁸ järgiti otsust võtta vastu õigusakt määrusena²⁹, (mitte direktiivina või üldse mitte vastu võtta), kuid õigusakti ettepanekuid kohandati kogu mõjuhindamise protsessi käigus. Teise etapi nõustamise käigus pakkus komisjon välja reguleeriva lähenemisviisi „koduvõrgu hindade põhimõte” kui võimaliku vahendi rändlusturu probleemidega tegelemiseks. Avalikule konsultatsioonile järgnenud mõjuhindamises võttis komisjon arvesse enamike vastajate seisukohta ning pakkus lõppkokkuvõttes välja alternatiivse lähenemise (st Euroopa siseturu lähenemise), mis oli parem lahendus rändlusturu probleemidele.

²⁸ KOM(2006) 382.

²⁹ Volinik Redingi kõne Euroopa reguleerivate organite töörühmale, 8. veebruar 2006.

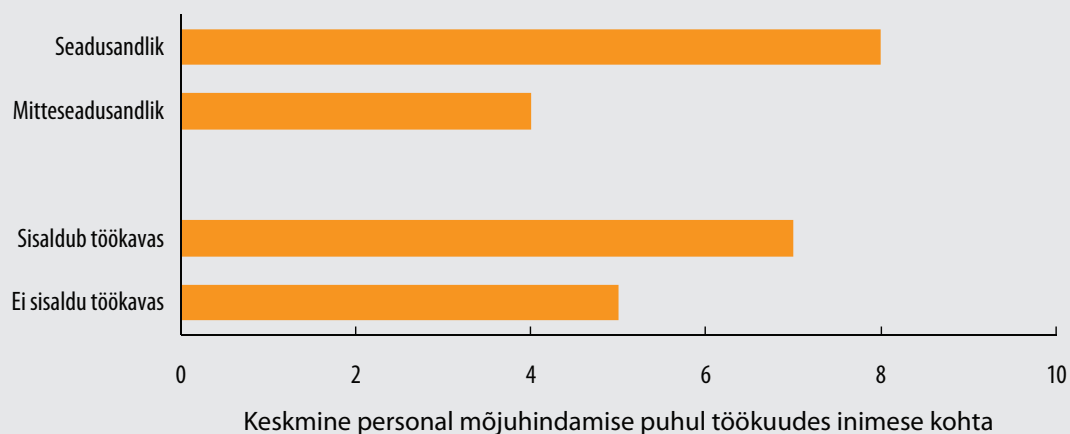
26. Auditist ilmnes ka, et eriti viimastel aastatel on mõjuhindamise käigus analüüsitud varasemast enam alternatiivseid variante ja algatuste hindamisele suunatakse ressursse vastavalt algatuste tähtsusele:

- *järjest laiemate poliitiliste valikuvõimaluste analüüs*: õigusakti ettepanekute ja nendega seotud mõjuhindangute koostamise eest vastutavate komisjoni töötajate sõnul tuli neil mõjuhindamisprotsessi käigus varasemast rohkem arvesse võtta alternatiivse poliitikaalgatuse ettevalmistamiseks. Leiti, et kogu auditiperioodi vältel suurenes mõjuhindamise aruannetes esitatud alternatiivsete valikuvõimaluste arv. Näiteks 2007. ja 2008. aasta mõjuhindangute puhul selgus kontrollikoja analüüsist, et komisjon uuris üha sagedamini mõjuhindamise käigus mitmeid võimalikke alternatiivseid reguleerivaid meetmeid;
- *ressursside eelisjärjekorda seadmine õigusakti ettepanekute ning komisjoni õigusloome ja töökava algatuste puhul*: Komisjon on seisukohal, et olulisemate algatuste analüüsile tuleb eraldada rohkem ressursse kui vähemolulistele algatustele. Komisjoni suunistes nimetatakse seda proportsionaalse analüüsi põhimõtteks³⁰. Komisjoni esitatud hinnangutest nähtub, et rohkem aega pühendatakse nendele mõjuhindangutele, mis tehakse õigusakti ettepanekute kohta (mitteseadusandlike algatustega võrreldes) ja mis sisalduvad komisjoni õigusloome- ja töökavas (võrreldes nendega, mis seal ei sisaldu) (vt **joonis 4**). See näitab, et komisjon suunab oma vahendid vastavalt eelnevalt määratletud prioriteetidele.

³⁰ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2009*, SEK(2009)92, 3. peatükk, lk 12–16.

JOONIS 4

MÕJUHINGAMISE ARUANNETE KOOSTAMISEKS KULUNUD KESKMINE TÖÖJÕURESSURS



Märkus: 52 mõjuhindamise aruannet.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja tehtud komisjoni andmete analüüs.

KOMISJONI VOLINIKE KOLLEGIUM KASUTAB MÕJUHINDAMIST AKTIIVSELT OTSUSTE TEGEMISEL

27. Komisjonis kavandatakse algatusi ja koostatakse mõjuhindanguid peadirektoraatides vastava poliitikavaldkonna eest vastutava voliniku järelevalve all. Seejärel võtab komisjoni ettepanekud vastu volinike kolleegium ja need otsused valmistatakse üldiselt ette volinike kabinetiliikmete iganädalastel kohtumistel. Intervjueeritud kabinetiliikmete sõnul annavad mõjuhindangud olulist teavet teiste kabinetide volinike esitatud ettepanekute kohta. Mõjuhindanguid (ning nendega seotud mõjuhindamiskomitee arvamusi) arutatakse regulaarselt iganädalastel ettevalmistavatel koosolekutel.

SUUREM OSA KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE KASUTAJAID PARLAMENDIS JA NÕUKOGUS PEAB ARUANDEID ASJAKOHASEKS TEABEKS ÕIGUSLOOMEGA SEOTUD OTSUSTUSPROTSESSIS

KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANDED EDASTATAKSE PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE KOOS POLIITIKAALGATUSEGA

28. Mõjuhindamise aruanded peaksid olema parlamendile ja nõukogule kättesaadavad täies mahus ja piiranguteta, et seadusandjad saaksid täieliku ülevaate mõjuhindamise aruandes esitatud tõendusbaasist³¹. Auditiperioodi jooksul edastati kõik õigusaktide ettepanekutega kaasnevad mõjuhindamise aruanded mõlemale institutsioonile.

³¹ Paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe: eriti punktid 25 ja 29; Institutsioonidevaheline kokkulepe ühise lähenemisviisi kohta mõjuhindamisele (14901/05 JUR, vastu võetud 29.11.2005); eriti punktid 5, 6 ja 13.

4. SELGITUS

HEA TAVA NÄIDE: MÕJUHINNANGUT ESITLETI JA ARUTATI EUROOPA PARLAMENDI KOMISJONI TÖÖRÜHMAS

Üks siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni töörühma koosolek oli pühendatud tarbija õiguste direktiivi³² ettepaneku kohta koostatud mõjuhindangu esitlemisele ja arutamisele. Pärast mõjuhindangu lühikest esitlemist komisjoni esindaja poolt kommenteerisid mitmed parlamendiliikmed mõjuhindamise aruande sisu ja tegid ettepanekuid selle kohta, millistele aspektidele peaks komisjon edaspidi tähelepanu pöörama. See näitab, et mõjuhindamise abil saab seadusandjaid informeerida ning mõjuhindamise aruannete arutamine parlamendiliikmetega annab komisjonile asjakohast tagasisidet õigusakti ettepaneku kohta.

³² KOM(2008) 614.

**KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANDEID ARUTATI HARVA
PARLAMENDI KOMISJONIDE JA NÕUKOGU TÖÖRÜHMAD
KOHTUMISTEL**

29. Parlamendis ja nõukogus soovitatakse arutada komisjoni mõjuhinnanguid iga komisjoni ettepaneku esitamisel³³. Siiski ei vasta ei nõukogus ega parlamendis kasutusel olev tava soovitatud lähenemisviisile:

- Parlamendi komisjonide koosolekutel ei esitata ega arutata süstemaatiliselt komisjoni mõjuhindamise aruandeid. Auditi käigus ilmnas, et komisjonil paluti esitada oma mõjuhindamise aruanded vaid erandjuhtudel (vt **4. selgituses** näidet hea tava kohta). Rohkem kui 12 000 Euroopa Parlamendi komisjonide 2004–2009 ametiaja avaliku dokumendi analüüsist selgus, et ainult ühes dokumendis viidati selgesõnaliselt komisjoni mõjuhinnangule³⁴.
- Nõukogu sisesuunistes soovitatakse komisjoni mõjuhinnanguid arutada tööruhmade tasandil³⁵. Nõukogu ametnikega läbiviidud intervjuudest ilmnas, et otsus mõjuhinnangu arutamise ja vajadusel ka komisjonipoolse esitlemise kohta tehakse juhtumipõhiselt (vt **5. selgituses** hea tava näidet). Nõukogu ametiaja 2004–2009 avaliku registri analüüsist selgus, et ainult neljas dokumendis viidati selgesõnaliselt komisjoni mõjuhinnangule.

³³ EP komisjonide esimeeste konverents, *Mõjuhindamise käsiraamat*, 17. juuli 2008; Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaat, *Handling IAs in Council: Indicative Guidance For Working Party Chairs* (Mõjuhinnangute käsitlemine nõukogus – soovituslikud suunised tööruhmade eesistujatele), Luxembourg, 2007.

³⁴ Euroopa Parlamendi tööstus-, teadusuuringute ja energeetikakomisjon, ITRE(2008)0123_1; 23. jaanuar 2008, koosolek 17.00–18.30; volinik Piebalgsi kiri komisjoni mõjuhinnangute kohta, arvamuste vahetuse jätkumine energiapaketi elektri ja gaasi teemal.

³⁵ Nõukogu peasekretariaat, *Handling IAs in Council: Indicative Guidance For Working Party Chairs* (Mõjuhinnangute käsitlemine nõukogus – soovituslikud juhised tööruhmade eesistujatele), 2007.

5. SELGITUS

HEA TAVA NÄITED: MÕJUHINNANGUTE ARUTAMINE NÕUKOGU TÖÖRÜHMAS

Auditiperioodi ajal esitati nõukogu tööruhmale kaks mõjuhinnangut energiapoliitika valdkonnast: elektrienergia ja gaasi siseturgu käsitleva õigusaktide paketi³⁶ ning ELi 2020. aastaks seatud kliimamuutuste ja taastuvenergia eesmärkide rakendusmeetmete paketi³⁷ kohta. Mõlemal juhul toimus arutelu komisjoni ettepanekul. Arutelu ei piirdunud tööruhma ühe koosolekuga, vaid kestis nõukogus kogu õigusloome protsessi vältel.

³⁶ KOM(2007) 528, KOM(2007) 529, KOM(2007) 530, KOM(2007) 531 ja KOM(2007) 532.

³⁷ KOM(2008) 16, KOM(2008) 17 ja KOM(2008) 19.

KOMISJONI MÕJUHINNANGUTEGA ESITATAKSE PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE ASJAKOHANE JA INFORMATIIVNE ETTEPANEKUT TOETAV DOKUMENTATSIOON

- 30.** Kuigi parlamendi ja nõukogu ametlikes dokumentides ei viidata peaaegu kunagi komisjoni mõjuhindangutele, teatasid komisjoni mõjuhindangute kasutajad mõlemas institutsioonis, et aruanded annavad asjakohast lisateavet komisjoni ettepaneku toetuseks (vt **joonis 5**).

JOONIS 5

NÕUKOGU TÖÖRÜHMADDES LÄBIVIIDUD KÜSITLUS: KOMISJONI MÕJUHINNANGUTE ROLL NÕUKOGU OTSUSTUSPROTSESSI TOETAMISEL

	Nõus	Ei ole nõus	Ei tea
Komisjoni mõjuhindangutest saab nõukogu olulist teavet, mis on abiks otsuste tegemisel	53 %	35 %	12 %
	Alati/ Enamasti/ Sageli	Harva / Mitte kunagi	Ei tea
Mõjuhindangutest on saadud teavet delegatsioonide otsuste või seisukohtade jaoks	50 %	42 %	8 %
Delegatsioonid kommenteerivad mõjuhindangute sisu töörühma koosolekutel	38 %	55 %	7 %
Delegatsioonid paluvad komisjonilt hinnangute kohta lisateavet	35 %	57 %	8 %

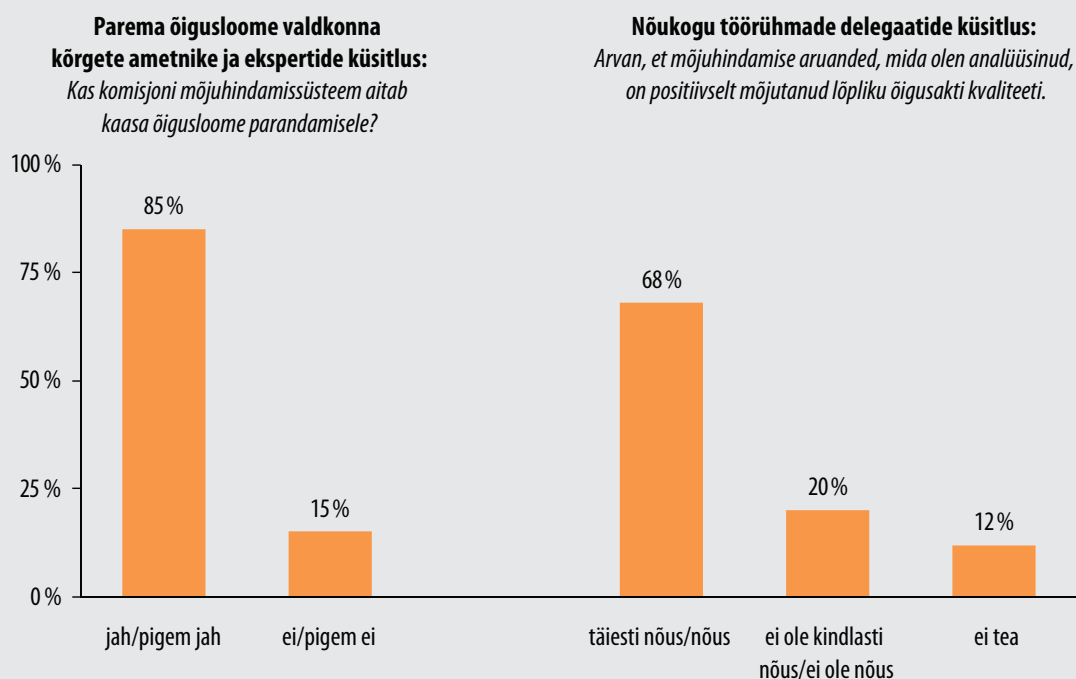
Allikas: Kontrollikoja poolt nõukogu töörühmades läbi viidud küsitlus (2009).

KASUTAJAD USUVAD, ET MÕJUHINNANGUTEL ON POSITIIVNE MÕJU ELI ÕIGUSAKTIDE KVALITEEDILE

- 31.** Üldiselt toetasid auditi jooksul intervjueeritud mõjuhindangute kasutajad parlamendis ja nõukogus mõjuhindamise läbiviimist. Valdav osa nõukogu töörühmades läbiviidud küsitlusele vastajatest (68 %) oli seisukohal, et nende poolt läbi vaadatud mõjuhindangutel oli positiivne mõju lõpliku õigusakti kvaliteedile. Positiivset arvamust komisjoni mõjuhindamissüsteemi kohta toetasid ka parema õigusloome riiklikud eksperdid, keda küsitleti parema õigusloome valdkonna kõrgete ametnike ja ekspertide koosolekul juunis 2009. Rohkem kui kaheksa vastajat kümnest (85 %) olid seisukohal, et mõjuhindamine aitab kaasa ELi parema õigusloome poliitikaeesmärgile (vt **joonis 6**).

JOONIS 6

MÕJUHINDAMISE PANUS PAREMASSE ÕIGUSLOOMESSE



Märkus: 26 / 90 vastust.

Allikas: Kontrollikoja poolt nõukogu töörühmades läbi viidud küsitlus / Parema õigusloome valdkonna kõrgete ametnike ja ekspertide küsitlus (2009).

**HUVIRÜHMAD JA KODANIKUÜHISKONNA ORGANISATSIOONID
ARVESTAVAD ÕIGUSAKTIDE ETTEPANEKUTE ARUTELUDEL OSALEDES
MÕJUHINNANGUTEGA**

- 32.** Õigusaktide ettepanekute avalik kontroll on parema õigusloome poliitikaeesmärgi puhul äärmiselt oluline. Komisjoni mõjuhindamise lõpparuanded on avalikud dokumendid ning veebis kättesaadavad kõigile huvitatud pooltele kohe, kui on tehtud ettepanek vastavaks poliitikaalgatuseks. See vastab rahvusvahelisele heale tavale (vt *I lisa*).
- 33.** Intervjuudest huvirühmi ja kodanikuühiskonda esindavate sidusrühmade organisatsioonidega³⁸ ilmnes, et nende esindajad arvestasid süstemaatiliselt mõjuhindangutega. Siiski selgus, et vahel peeti mõjuhindamise aruandeid komisjoni ettepaneku poliitiliseks õigustuseks, mitte selle võimaliku mõju sõltumatuks hindamiseks. Kriitika käis rohkem süsteemi toimimise algusaastatel läbiviidud mõjuhindamiste kohta ning ei ole praegusel hetkel enam nii asjakohane.

**KOMISJONI ALGSETE ETTEPANEKUTE MUUDATUSTE
PUHUL EI VIIDA LÄBI VÕIMALIKE MÕJUDE
LISAHINDAMIST**

**PARLAMENT JA NÕUKOGU VIISID LÄBI KAHEKSA KOMISJONI
ETTEPANEKUTE MUUDATUSTE MÕJUHINDAMIST**

- 34.** Euroopa Liidu institutsioonilise ülesehituse tõttu on õigusloomega seotud otsuste langetamine enamike liikmesriikide omast erinev. Vastavalt asutamislepingule on parlament ja nõukogu seadusandjad ning komisjonil on ainsana algatusõigus. Lissaboni lepinguga suurendati poliitikavaldkondade arvu, mille suhtes rakendatakse kaasotsustamismenetlust.

³⁸ *Business Europe, Eurochambers, Euroopa tarbijaliitude amet, Euroopa Keskkonnabüroo, European Federations for Transport and Environment, Euroopa Ametiühingute Liit, sotsiaalfoorum, Maailma Looduse Fond (WWF).*

- 35.** Tegelikuses muudab seadusandja õigusloome protsessi käigus peaaegu kõiki komisjoni ettepanekuid (mõnikord ka olulisel määral). Seetõttu leppisid parlament ja nõukogu kokku, et kui kehtib kaasotsustamismenetlus, võivad nad „...enne mis tahes sisulise muudatuse vastuvõtmist viia läbi mõjuhindamise ühiselt kindlaksmääratud kriteeriumide ja menetluste alusel esimesel lugemisel või lepitusmenetluse järgus”³⁹. Seda kokkulepet kinnitati taas 2005. aasta institutsioonidevahelises kokkuleppes ühise lähenemisviisi kohta mõjuhindamisele⁴⁰.
- 36.** Seda institutsioonidevahelise kokkuleppe osa on parlament ja nõukogu aga täitnud vaid osaliselt. Ajavahemikul 2005–2008 võttis parlament vastu 377 ja nõukogu 1946 teisest õigusakti⁴¹. Auditi käigus leiti, et selle perioodi jooksul:
- viis parlament läbi mõjuhindamise seoses seitsme ettepaneku muudatustega⁴²,
 - viis nõukogu läbi ühe mõjuhindamise⁴³.
- 37.** Parlament⁴⁴ ja nõukogu⁴⁵ kinnitasid hiljuti kokkulepet viia läbi oma sisuliste muudatuste mõjuhindamine. Kuigi parlament on loonud tingimused oma mõjuhindamise uuringute läbiviimiseks, koostades asjakohaste menetluste raamlepingu, ei ole nõukogu veel nii kaugemale jõudnud⁴⁶.

³⁹ Paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe (2003/C 321/01, artikkel 30).

⁴⁰ Institutsioonidevaheline kokkulepe ühise lähenemisviisi kohta mõjuhindamisele (14901/05 JUR, vastu võetud 29.11.2005).

⁴¹ vt http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=en, viimati vaadatud 15. juunil 2009.

⁴² Mõjuhindamine: Euroopa Parlamendi kogemus, ülevaatlük aruanne ühisest lähenemisviisist mõjuhindamisele, komisjonide esimeeste konverents, detsember 2008 (mõjuhindangud käsitlesid järgmiseid muudatusi: 1) vees sisalduvad prioriteetsed ained (veebruari 2008); 2) töötaja direktiivi teatud aspektid (juuli 2007); 3) „Ühenduse raudteevõrgu koostalitlusvõime II” (aprill 2007); 4) õhukvaliteedi kavandatud direktiiv (september 2006); 5) kinnispakkides olevate toodete nimikogused (november 2005); 6) jäätmete raamdirektiivis sätestatud ringlussevõtu sihttasemete mõjuhindamine (mai 2008); 7) direktiiv 2006/66/EÜ patareide ja akude ning patarei- ja akujäätmete kohta ja direktiivi 91/157/EEC kehtetuks tunnistamise kohta (november 2005).

⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ (ELT L 266, 26.9.2006, lk 1).

⁴⁴ Euroopa Parlamendi õiguskomisjon, raportöör Katalin Lévai, *Aruanne parema õigusloome kohta ELis* (2007/2095(INI)); A6-0280/2007 lõplik, 2.7.2007: eriti vt selgitus ja punktid 5–15, 21, 26, 30, 42 ja 43; Euroopa Parlamendi, parlamendireformi tööühm, teine vahearuanne *Seadusandlik tegevus ja institutsioonidevahelised suhted*, 21. mai 2008, PE 406.309/CPG/GT (Euroopa Parlamendi sisedokument), osa A, punkt 1.3, lk 13 ja 14).

⁴⁵ Nõukogu peasekretariaadi konkurentsivõime nõukogu järelused parema õigusloome kohta, 9663/09 COMPET 264, 13.5.2009; punkt 13.

⁴⁶ Peasekretariaadi C peadirektoraadi I direktoraadi juhataja teatis, „*Review of the Inter-institutional Common Approach to IA – State of play of the handling of IA in the Council*” (Hinnang mõjuhindamise institutsioonidevahelisele ühisele lähenemisviisile – mõjuhindamise käsitlemise hetkeolukord nõukogus), Brüssel, 3.11.2008.

KOMISJONI KÄIVITATUD MÕJUHINNANGUID EI AJAKOHASTATA ÕIGUSLOOME PROTSESSI KÄIGUS

- 38.** Lisaks parlamendi ja nõukogu poolt läbi viidud mõjuhindamistele näevad institutsioonidevahelised kokkulepped ette, et seadusandja võib paluda komisjonil ajakohastada oma algset mõjuhindangut parlamendi või nõukogu vastu võetud muudatuste valguses⁴⁷.
- 39.** Komisjoni mõjuhindamise aruande ajakohastamine oleks äärmiselt oluline tähtsamate õigusaktide puhul või nendel juhtudel, kui esitatakse ettepanek teha algsesse komisjoni ettepanekusse olulisi muudatusi (näiteks seoses kasutatava sekkumisloogika või -vahenditega)⁴⁸.
- 40.** Siiski leiti auditi käigus, et komisjoni poolt läbi viidud mõjuhindamisi ei ajakohastatud auditiperioodi kestel. Seda ei tehtud isegi teenuste direktiivi puhul, mida õigusloome protsessi käigus oluliselt muudeti (vt **6. selgitus**).

⁴⁷ Institutsioonidevaheline kokkulepe ühise lähenemisviisi kohta mõjuhindamisele (14901/05 JUR, vastu võetud 29.11.2005), punkt 12.

⁴⁸ Paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe (2003/C 321/01): eriti punkt 30.

6. SELGITUS

NÄIDE KOMISJONI ETTEPANEKUTEST SISETURUL PAKUTAVATE TEENUSTE DIREKTIIVI KOHTA

Komisjoni õigusakti ettepaneku eesmärk oli vähendada takistusi piiriülesele teenuskaubandusele Euroopa Liidus. Komisjoni esialgne ettepanek esitati märtsis 2004⁴⁹ ning sellega seotud mõjuhindamise aruanne jaanuaris 2004⁵⁰. 22. märtsil 2005 otsustas Euroopa Ülemkogu, et komisjon peab oma algse ettepaneku põhjalikult üle vaatama, et paremini säilitada Euroopa sotsiaalmudelit. 5. aprillil 2006 esitas komisjon nõukogule muudatustega ettepaneku, mis sisaldas ka suuremat osa parlamendi kaasotsustamismenetluse esimesel lugemisel vastu võetud muudatustest. 29. mail 2006 kiitis nõukogu ettepaneku heaks⁵¹. Sellegipoolest ei esitatud ajakohastatud mõjuhindangut, mis oleks kajastanud algsesse ettepanekusse tehtud muudatuste mõju. Muudetud ettepanek võeti lõpuks 12. detsembril 2006 parlamendi ja nõukogu poolt vastu kui direktiiv 2006/123/EÜ.

⁴⁹ Euroopa Komisjon, siseturu teenuseid käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek, KOM(2004) 2 (lõplik)/3, 5.3.2004.

⁵⁰ SEK(2004) 21.

⁵¹ Euroopa Parlamendi arvamus, 16. veebruar 2006, nõukogu ühine seisukoht, 24. juuli 2006 (ELT C 270 E, 7.11.2006, lk 1) ja Euroopa Parlamendi seisukoht, 15. november 2006. Nõukogu 11. detsembri 2006. aasta otsus.

RIIKLIKE MÕJUHINNANGUTE KASUTAMINE LIIKMESRIIKIDE POOLT ÕIGUSLOOME PROTSessi KÄIGUS: ÜHENDKUNINGRIIGI HEA TAVA

41. Lisaks võivad komisjoni ettepanekute mõjuhindamist läbi viia ka riiklikud ametiasutused, et edendada oma riigi läbirääkimispositsiooni nõukogus. Auditi käigus leiti aga, et tegelikkuses püüab vaid Ühendkuningriik oma riiklikku mõjuhindamissüsteemi regulaarselt sellel eesmärgil kasutada (vt **7. selgitus**).

7. SELGITUS

KOMISJONI ETTEPANEKUTE RIIKLIKUD MÕJUHINNANGUD – RAHVUSVAHELINE HEA TAVA

Ühendkuningriik viib läbi komisjoni olulisemate algatuste riiklike mõjuhindamisi selleks, et toetada oma alalise esinduse läbirääkimispositsiooni⁵². Ühendkuningriik viib oma mõjuhindamise läbi üldiselt Ühendkuningriigiga seotud andmete alusel ning vaidlustab seega komisjoni mõjuhindangutes esitatud analüüsi. Saksamaal on Liidupäev kehtestanud nõude hinnata ELi õigusaktide ettepanekuid, kuid tegelikkuses ei ole seda veel tehtud⁵³. Poolas on ametivõimud samuti kohustatud olulise õigusakti ettepaneku puhul koostama riikliku mõjuhindamise, kuid siiani ei ole selle alusel ametlike mõjuhindanguid esitatud.

⁵² UK Better Regulation Executive, IA guidance (Ühendkuningriigi parema õigusloome eest vastutav asutus, mõjuhindamise suunised) <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>

⁵³ Saksamaa Liidupäev ja liiduvalitsus sõlmisid koostöökokkuleppe ELi küsimustes, mis puudutavad liiduvalitsuse ja Saksamaa Liidupäeva vahelist koostööd ELi küsimustes käsitleva seaduse 6. paragrahvi täitmist (Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union); punkt I.5.; Bundesgesetzblatt 2006, osa I, nr 44, Bonn, 30. september 2006.

KOMISJONI MENETLUSED MÕJUHINNANGUTE KOOSTAMISEKS

- 42.** Komisjoni mõjuhindamise menetlused määravad selle, kuidas mõjuhinnangud toetavad komisjonisisest otsuste tegemist. Selleks uuriti auditiga, kas komisjon tagas oma lähenemisviisiga:
- nende algatuste valimise mõjuhindamise läbiviimiseks, millel on kõige suurem mõju või mis on poliitiliselt kõige tundlikumad;
 - konsultatsioonid sidusrühmadega mõjuhindamise protsessi kõige olulisemate etappide ajal;
 - oma mõjuhindamistegevuse kvaliteedikontrolli.

VAJADUS SUUREMA LÄBIPAISTVUSE JÄRELE VALIKUMENETLUSES JA MÕJUHINDAMISTEGEVUSE SUUNAMISEL

- 43.** Komisjon määrab oma suunistes kriteeriumid, mille alusel komisjoni osakonnad (koos peasekretariaadiga) otsustavad, milliste algatuste puhul on vaja viia läbi mõjuhindamine. Eelkõige peaks mõjuhindamine olema suunatud nendele algatustele, millel on kodanikele, ettevõtetele ja haldusasutustele kõige suurem mõju või mis on poliitiliselt tundlikud.

KOMISJON VALIB ALGATUSED, MILLE KOHTA MÕJUHINDAMINE LÄBI VIIA, JUHTUMIPÕHISE ANALÜÜSI ALUSEL

- 44.** Mõjuhindamise läbiviimise otsus põhineb juhtumipõhisel analüüsil. Komisjon ei kasuta kvantifitseeritavaid näitajaid (nagu näiteks hinnanguline rahaline mõju), et panna paika lävendid, millest alates tuleb mõjuhindamine läbi viia. Selliseid lävendeid kasutavat lähenemisviisi kohaldatakse mõnes OECD riigis (vt *Ilisa*). Komisjoni õigusloome- ja töökava välise õigusakti ettepanekute puhul ei avaldata analüüsitavate algatuste valiku põhjuseid.

KOMISJONI IGAKUINE ARUANDLUS SEADUSANDLIKU TEGEVUSE KOHTA EI ANNA TUNNISTUST KAVANDATUD MÕJUHINDAMISTEgevusest

- 45.** Kord kuus esitatakse parlamendile ja nõukogule ülevaade kõikidest komisjonis menetluses olevatest õigusaktide ettepanekutest (eelplaneerimisaruanne), mis avaldatakse ka Europa veebilehel. Igakuises aruandes ei ole aga märgitud algatusi, mille kohta viiakse läbi mõjuhindamine. Olukord erineb USA süsteemist, kus sellised algatused on planeeritava õigusloomealase tegevuse loendis selgelt tähistatud⁵⁴. Ka Ühendkuningriigis on valitsusasutused kohustatud avaldama nimekirja kõikidest järgmiseks kolmeks aastaks kavandatud õigusloomealastest ettepanekutest, mille kohta tuleb esitada mõjuhindang (vt *I lisa*).
- 46.** Auditiperioodil olid komisjoni õigusloome- ja töökavale lisatud tegevuskavad ainsateks dokumentideks, millest ilmnes, milliste algatuste kohta mõjuhindamine läbi viiakse. Mõjuhindangud, mis ei olnud seotud komisjoni õigusloome- ja töökavas sisalduvate algatustega (st suurem osa 2008. aasta mõjuhindangutest), ei olnud väljaspool komisjoni eelnevalt teada.

KONSULTATSIOONE KASUTATAKSE LAIALDASELT MÕJUHINDAMISEL, KUID MITTE ARUANDE EELNÕUDE KOOSTAMISE ETAPIS

- 47.** Mõjuhindamise protsess peaks olema läbipaistev ning selle käigus tuleks toetuda muude osapoolte kogemustele ja seisukohtadele. Avalik järelevalve on mõjus kontrollimehhanism, mis tagab selle, et mõjuhindamisel tegeletakse kõige asjakohasemate probleemidega, kaasatakse kõik võimalikud poliitikavaliikud ning esitatakse tasakaalustatud ülevaade. Konsultatsioonid võimaldavad komisjonil koguda huvitatud poolte arvamusi ning võtta arvesse eri seisukohti. Konsultatsioon tuleks viia läbi kooskõlas komisjoni enda sellekohaste standarditega⁵⁵.
- 48.** Konsultatsioonid sidusrühmadega on komisjonis laialdaselt kasutusel, ning esitatud seisukohad avaldatakse üha sagedamini Europa veebilehel. Auditi käigus leiti, et üldiselt peeti kinni konsultatsiooni miinimumaja nõuetest.

⁵⁴ Õigusloomealase tegevuse kavandamine ja järelevalve USAs: kord poolaastas koostab presidendi haldus- ja eelarveameti teavitamise ja reguleerivate meetmete eest vastutav üksus seadusandliku kava, milles on ära toodud kõikidelt föderaalasutustelt saadud teave edasise õigusloomealase tegevuse kohta ja selle eeldatav hinnanguline mõju nii kulude kui tulude seisukohast. Kavas määratletakse, milliste ametiasutuste esitatud rakenduseeskirjade kohta viiakse läbi mõjuhindamine. Kava on avalikkusele kättesaadav.

⁵⁵ Euroopa Komisjoni teatis *Konsulteerimis- ja dialoogikultuuri edendamise: üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimisel huvitatud pooltega*, KOM(2002) 704 (lõplik).

49. Aruande eelnõude koostamise etapis oleks konsultatsioonidest abi analüüsi terviklikkuse, järjepidevuse ja korrektsuse tagamisel. Eelkõige annaks see aluse võimalike kulude ja tulude, halduskoormuse ning rakendamise- ja jõustamisprobleemide väljaselgitamiseks ja kvantifitseerimiseks. Siiski ilmnes kontrollikoja analüüsist, et komisjon ei kasutanud kunagi konsultatsioone mõjuhindamisaruannete eelnõude puhul. Konsultatsioone kasutati küll võimalike poliitikavalikute määratlemiseks protsessi algetapis (21 % kontrollitud mõjuhindamistest), aga peaaegu mitte kunagi alternatiivsete poliitikavalikute eelhindamisel. Nõukogu töörühmades läbi viidud küsitluses vastas 72 % osalejatest, et vahearuande eelnõu peaks olema kättesaadav enne seda, kui komisjoni ettepanek avaldatakse (vt **joonis 7**).
50. Kontrollikoda märgib, et mõnes OECD riigis, nagu Austraalia⁵⁶, USA⁵⁷ ja Ühendkuningriik⁵⁸, avaldatakse mõjuhindamise aruande eelnõud süstemaatiliselt teavitamiseks ja kommenteerimiseks või arutatakse õigusakti ettepaneku eelnõu versioone sidusrühmade organisatsioonidega (vt **I lisa**).

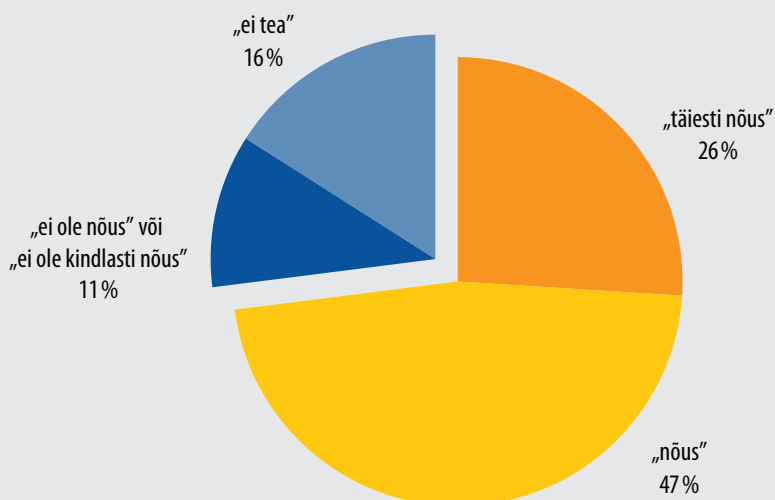
⁵⁶ Council of Australian Governments: *Best Practice Regulation. A Guide for Ministerial Councils and National Standards Setting Bodies*. Oktoober 2007.

⁵⁷ O'Connor Close, C.; Mancini D.J.: *Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory IA/Analysis*. Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 3. Aprill 2007.

⁵⁸ Ühendkuningriigi riigikantselei, parema õigusloome eest vastutav asutus, Mõjuhindamise suunised, London, mai 2007.

JOONIS 7

NÕUKOGU TÖÖRÜHMAD LÄBI VIIDUD KÜSITLUS: MÕJUHANDAMISE VAHEARUANNE PEAKS OLEMA KÄTTESAADAV VEIDI ENNE ETTEPANEKU ESITAMIST.



Märkus: 91 vastust.

Allikas: Kontrollikoja poolt nõukogu töörühmades läbi viidud küsitlus (2009).

KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE KVALITEEDIKONTROLL ON VIIMASEL AJAL PARANENUD

MÕJUHINDAMISKOMITEE KONTROLLIB KOMISJONISISESTE MÕJUHINNANGUTE KVALITEETI

- 51.** Alates 2008. aastast on mõjuhindamiskomitee läbi vaadanud peaaegu kõik mõjuhindamise aruannete eelnõud. Kvaliteedikontroll hõlmab kõiki mõjuhinnangus käsitletud aspekte ja kõiki protsessi etappe, alates tegevuskava eelhinnangust. Kui mõjuhindamiskomitee arvates ei ole mõjuhinnang piisavalt kvaliteetne, võidakse paluda see uuesti esitada. 2008. aastal juhtus seda 43 juhul 135st. Neli 43st uuesti esitatud aruandest tuli isegi kolmandat korda uuesti läbi vaadata ja esitada.
- 52.** Põhjalike juhtumiuuringutega seoses intervjueeritud komisjoni töötajate arvates on mõjuhindamiskomitee loomine sundinud peadirektoraate esitama kvaliteetseid aruande eelnõusid. Samuti on see muutnud süsteemi läbipaistvamaks, sest kõik mõjuhindamiskomitee aruanded avaldatakse Europa veebilehel.

KVALITEEDIKONTROLLI MÕJUSUS OLENEB MÕJUHINDAMISE ARUANDE ÕIGEAEGSEST KÄTTESAADAVUSEST

- 53.** Võttes arvesse seda, et komisjoni algatus peab läbima talitus-tevahelise konsulteerimise, komisjoni liikmete poolse otsuse langetamise ja tõlkimise, saab mõjuhindamiskomitee arvamus avaldada märgatavat mõju aluseks oleva algatuse lõplikule versioonile ainult siis, kui mõjuhindamiskomitee kontroll toimub protsessi küllalt varajases etapis. Mõjuhindamiskomitee soovitused on paljudel juhtudel väga olulised ning kui neist kinni pidada, tooks see kaasa hulgaliselt mõjuhindamisega seotud lisatööd ja võimalikke muudatusi algatuses. 2007. ja 2008. aastal oli see probleemiks, sest kolmandiku analüüsitud juhtumite puhul oli mõjuhindamiskomitee lõpliku arvamus ja ettepaneku vastuvõtmise vaheline aeg väiksem kui 6 kuud. Sellegipoolest, nagu näidatud läbivaadatud mõjuhindamiskomitee aruannetes, järgiti lõplikus mõjuhindamise aruandes teatud ulatuses komitee soovitusi.

**MÕJUHINDAMISKOMITEE VOLITUSED POLE PIISAVAD,
ET NÕUDA MÕJUHINDAMISE LÄBIVIIMIST, KUID KOMITEE
NÕUSTAB PEASEKRETARIAATI JA PEADIREKTORAATE ALGATUSTE
MÕJUHINDAMISEKS VÄLJAVALIMISEL**

- 54.** Mõjuhindamiskomiteel pole piisavaid volitusi, et nõuda peadirektoratidelt mõjuhindamise algatamist konkreetse ettepaneku suhtes (vt *I lisa*). Sellegipoolest nõustab mõjuhindamiskomitee peasekretariaati ja peadirektoraate nende algatuste määratlemisel, mis peaksid läbima mõjuhindamise⁵⁹. Selle alusel pidas peasekretariaat 2008. aastal esialgu vajalikuks viia lisaks läbi 55 mõjuhindamist. Pärast peadirektoratidega konsulteerimist pidas peasekretariaat ikka veel vajalikuks mõjuhindamise läbiviimise 21 juhul.
- 55.** Lisaks ei ole mõjuhindamiskomiteel võimalik mõjuhindamise aruannet (ja sellega seotud õigusakti ettepanekut) peatada: selle asemel võib peasekretariaat sekkuda kummagi dokumendi osakondadevahelises konsultatsioonietapis. Auditiperoodi vältel ei täheldatud aga ühtegi sekkumist, mis oleks olnud suunatud otseselt lõplikule mõjuhindamise aruandele.

⁵⁹ Komisjoni presidendi teatis
*Komisjoni mõjuhindamiste
kvaliteeditoe ja kontrolli tõhustamine,*
mõjuhindamiskomitee,
14. november 2006.

KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE SISU JA ESITUSVIIS

- 56.** Mõjuhindamise protsessi tulemused võetakse kokku mõjuhindamise aruandes, mis peaks andma seadusandjatele teavet, mille alusel valida asjakohasem viis tuvastatud probleemiga tegelemiseks. Seega eeldatakse, et komisjoni mõjuhindamise aruanded annavad mitmete võimalike poliitikavalikute täieliku ja võrdleva hinnangu. Auditiga kontrolliti, kas:
- mõjuhindamise aruannetes on kirjeldatud käsitletavat probleemi ning selgitatud, kuidas kavandatud sekkumisest kasu saadakse;
 - mõjuhindamise aruannetes ära toodud teave on esitatud kasutajasõbralikult ning kas see võimaldab võrrelda analüüsitud alternatiivseid valikuvõimalusi;
 - mõjuhindamiste sisu oli poliitikakujundajate jaoks asjakohane (neis sisaldub teave nt võimalike rakendusprobleemide, jõustamisküsimuste ja halduskoormuse kohta).

Selles kontekstis tunnistab kontrollikoda, et igasugune võimalike tulevikumõjude analüüs on vältimatult ebakindel, ebatäielik ja lihtsustatud.

TULEB PAREMINI ESITADA KAVANDATUD TULEMUSTE SAAVUTAMINE VÄLJAPAKUTUD SEKKUMISE ABIL

- 57.** Mõjuhindamise aruannetes peaks olema ära toodud probleemi kirjeldus, täpsustatud asjakohased poliitikaeesmärgid ning esitatud hulk asjakohaseid lahendusi määratletud probleemile. Lisaks tuleks kirjeldada, kuidas kavandatud tulemused väljapakutud rakenduskorra abil saavutatakse.

**MÕJUHINDAMISE ARUANNETES ON ESITATUD PROBLEEMI
USALDUSVÄÄRNE KIRJELDUS NING TÄPSUSTATUD
POLIITIKAEESMÄRGID**

- 58.** Alates 2003. aastast on komisjoni suunistes nõutud, et mõjuhindangutes määratletaks käsitlemist vajav probleem ning pandaks paika probleemi ja selle põhjustega seonduvad poliitikaeesmärgid. Kõik kontrollikoja analüüsi käigus läbi vaadatud mõjuhindamise aruanded sisaldasid probleemi määratlust ning poliitikaeesmärke käsitlevat osa. Põhjalikum analüüs näitas, et nimetatud osad andsid piisava ülevaate probleemist ning määratlesid asjakohased poliitikaeesmärgid.
- 59.** Seda kinnitas ka küsitlus mõjuhindamise aruannete kasutajate seas teistes institutsioonides, liikmesriikides ja sidusrühmade organisatsioonides. Nende hinnangul võimaldasid mõjuhindamise aruande mainitud osad paremini mõista komisjoni põhjuseid ettepaneku algatamiseks. Küsitletute sõnul loeti neid aruande osi kõige rohkem. Ka nõukogu töörühmades tehtud küsitlusele vastanutele oli 84 % „nõus“ või „täiesti nõus“ sellega, et probleemikirjeldus võimaldas neil paremini mõista ettepaneku esitamise põhjuseid.

**SEKKUMISLOOGIKA ABIL EI KIRJELDATUD, KUIDAS LOODETAKSE
EELDATAV KASU SAAVUTADA**

- 60.** Mitte ühelgi kontrollikoja analüüsi käigus kontrollitud juhul ei olnud mõjuhindamise aruandes esitatud algatuse aluseks oleva sekkumisloogika üksikasjalikku kirjeldust. Seetõttu puudub mõjuhindamise aruannetes kindlaksmääratud vormistuses teave selle kohta, kuidas on võimalik kavandatud sekkumise eesmärgid ja eeldatavad tulemused saavutada kavandatud rakenduskorra abil ning kavandatud eelarvega (kuluprogrammide puhul)⁶⁰.

⁶⁰ Vt ka: Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 9/2007 Euroopa Liidu teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammide hindamise kohta – kas komisjoni lähenemisviisi on võimalik parandada?; eriaruanne nr 7/2008 perioodi 2003–2006 aruka energeetika programmi kohta; eriaruanne nr 2/2009, „Euroopa Liidu rahvatervise programm (2003–2007): mõjus viis Euroopa Liidu kodanike tervise parandamiseks?“

MÕJUDE ANALÜÜS JA TULEMUSTE ESITAMINE VAJAB PARANDAMIST

- 61.** Mõjuhindangud peavad olema kergesti kättesaadavad ja mõistetavad ka tavalugejatele, et neid saaks kasutada poliitikakujundamisel. Hinnangud peaksid aitama valikuvõimaluste võrdleva hindamise abil määratleda probleemile kõige paremini vastavat poliitikavalikut ja rakenduskorda. Seda hõlbustab sageli teabe esitamine kvantitatiivselt ja rahalise väärtusena. Seega tuleks mõjuhindamise aruannetes esitada ettepanekute kulud ja tulud, see, kuidas need tekivad ja keda mõjutavad. Komisjoni suuniste kohaselt tuleb kõik mõjud kvantifitseerida ja rahaliselt väljendada, kui see on võimalik ja asjakohane, toetudes usaldusväärsetele meetoditele ja andmetele⁶¹.

⁶¹ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2005/2006*, SEK(2005) 791.

MÕJUHANDAMISE ARUANNETE PEAMISED TULEMUSED JA SÕNUM EI OLE ALATI KERGESTI MÕISTETAVAD

- 62.** Kuigi mõjuhindamise aruannete esituses järgitakse mõjuhindamise suunistes ära toodud üldist struktuuri, ei ole aruannete peamised tulemused ja sõnumid alati kergesti mõistetavad. Auditi osana läbiviidud uurimuse kohaselt on selle põhjuseks peamiselt aruannete pikkus ja tehniline laad, kasutatud keele keerukus (vt **joonis 8**) ja muud allpool kirjeldatud puudused.

JOONIS 8

NÕUKOGU TÖÖRÜHMAMES LÄBIVIIDUD KÜSITLUS: PEAMISED KOMISJONI MÕJUHINNANGUTE TÕHUSAT KASUTAMIST TAKISTAVAD TEGURID



Märkus: 93 vastust.

Allikas: Kontrollikoja poolt nõukogu töörühmades läbi viidud küsitlus (2009).

KÕIKIDE MAJANDUSLIKE, SOTSIAALSETE JA KESKKONNAALASTE MÕJUDE ANALÜÜSIMINE ON KEERUKAS

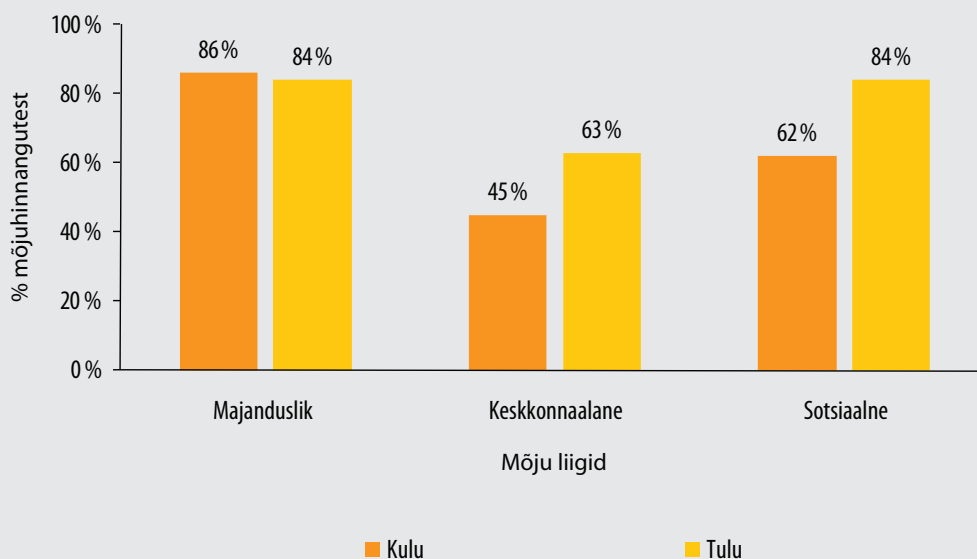
- 63.** Komisjon on endale seadnud ambitsioonika nõude analüüsida kõiki olulisemaid majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid mõjusid (kolm sammast). Rahvusvahelise võrdluse käigus ei leitud ühtegi süsteemi, mille puhul oleks peetud kinni sarnasest igakülgsest lähenemisviisist (vt *I lisa*).
- 64.** Kontrollikoja analüüsist ilmnas, et tegelikkuses ei olnud komisjoni mõjuhindamise tegevus kolme samba ning kulude ja tulude vahel sümmeetriliselt jaotunud (vt *joonis 9*). See peegeldab asjaolu, et mitte kõik mõjud ei ole konkreetsele algatusele ühtviisi olulised. Nõukogu töörühmades läbi viidud uuringust selgus, et suurema osa vastajate arvates oli eri poliitikavalikute majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnaalne mõju asjakohaselt tasakaalus (vt *joonis 10*).

ALTERNATIIVSETE VALIKUVÕIMALUSTE OTSENE VÕRDLUUS ON MÕNIKORD KEERULINE

- 65.** Mõjuhinnang peaks andma aluse alternatiivsete valikute võrdlemiseks. Kontrollikoja analüüsist ilmnas, et kahe kolmandiku puhul läbivaadatud mõjuhindamise aruannetest see nii ka oli. Ülejäänud mõjuhindamise aruannetes oli keeruline alternatiivseid valikuvõimalusi võrrelda, sest mõjuanalüüs ei olnud kvantifitseeritud, meetodeid ei kasutatud kvalitatiivsete tõendite võrdlemiseks ja esitamiseks piisavalt ning eri valikuvõimaluste analüüs ei olnud ühtviisi põhjalik.
- 66.** Esiteks ei ole mõju sageli kvantifitseeritud ja rahaliselt väljendatud, mis raskendab valikuvõimaluste võrdlemist (vt *joonis 11*). Sama märkisid ka küsitlusele vastajad: ligi pooled (48 %) ei olnud nõus või ei olnud üldse nõus väitega, et eri poliitikavalikute mõjudega seotud kulud ja tulud on asjakohaselt kvantifitseeritud ja rahaliselt väljendatud (vt *joonis 12*). Osal OECD riikidest on rangemad nõuded kulude ja tulude kvantifitseerimiseks (vt *I lisa*), kuigi kvantifitseerimist alati ei saavutata (nagu näiteks Ühendkuningriigis⁶²).

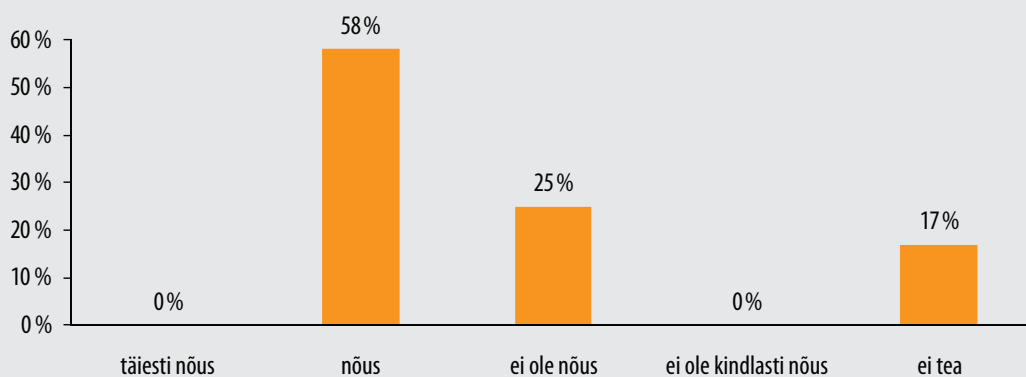
⁶² Kõrgeim kontrolliasutus, *Delivering High Quality IAs* (Kõrgetasemeliste mõjuhinnangute esitamine), 30.1.2009, lk 14.

JOONIS 9

MILLISEID MÕJUSID HINNATI – MAJANDUSLIKKE, KESKKONNAALASEID VÕI SOTSIAALSEID (VALITUD PEADIREKTORAADID; 2003–2008)?


Allikas: Kontrollikoja poolt läbi viidud tulemuskaardi analüüs (2003–2008).

JOONIS 10

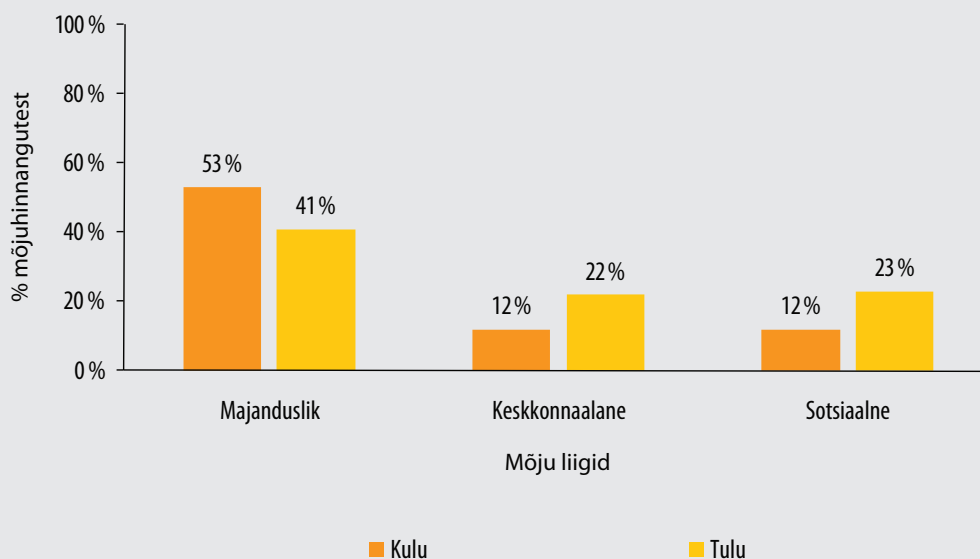
NÕUKOGU TÖÖRÜHMAMES LÄBIVIIDUD KÜSITLUS: KAS KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETES ON MAJANDUSLIK, SOTSIAALNE JA KESKKONNAALANE MÕJU TASAKAALUS


Märkus: 74 vastust.

Allikas: Kontrollikoja poolt nõukogu töörühmades läbi viidud küsitlus (2009).

JOONIS 11

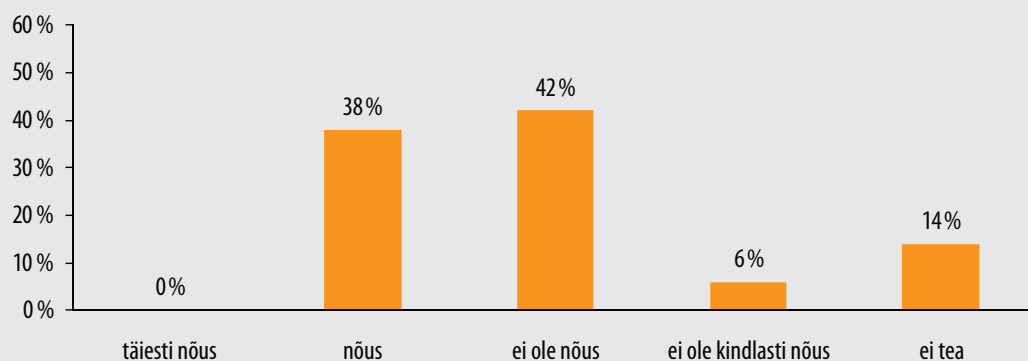
MILLISED MÕJUD OLID KVANTIFITSEERITUD VÕI RAHALISELT VÄLJENDATUD (VALITUD PEADIREKTORAADID; 2003–2008)?



Allikas: Kontrollikoja poolt läbi viidud tulemuskaardi analüüs (2003–2008).

JOONIS 12

NÕUKOGU TÖÖRÜHMAMES LÄBIVIIDUD KÜSITLUS: KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETES ON KULUD JA TULUD ASJAKOHASELT KVANTIFITSEERITUD JA RAHALISELT VÄLJENDATUD



Märkus: 71 vastust

Allikas: Kontrollikoja poolt nõukogu töörühmades läbi viidud küsitlus (2009).

67. Juhtudel, mil kvantifitseerimine ja rahalise väärtuse määramine on keeruline, võib alternatiivsete valikuvõimaluste võrdlemisel olla abi kvalitatiivsete aspektide põhjalikust analüüsist. Kõikide mõjuhindangute puhul võrreldakse valikuvõimalusi kvalitatiivselt. Kasutatud meetodite osas selgus aga kontrollikoja analüüsist, et mitme kriteeriumiga analüüsi kasutati 44 % mõjuhindamise aruannete puhul, tundlikkusanalüüsi 12 % puhul ja riskianalüüsi 11 % puhul. Kõik kolm meetodit on mõjuhindamise suunistes kirjas kui mõjude võrdlemise meetodid⁶³.
68. Analüüsi järjepidev põhjalikkus lihtsustab valikuvõimaluste võrdlemist. Kontrollikoja analüüs näitas siiski ligikaudu poolte juhtumite puhul, et erinevate valikuvõimaluste analüüs ei olnud alati ühtmoodi põhjalik. Oluliselt rohkem teavet esitati ühe valikuvõimaluste alarühma kohta või sageli ainult selle valikuvõimaluse kohta, mis hiljem komisjoni ettepanekusse lülitati.

ANDMETE KÄTTESAADAVUS MÕJUHINDAMISE LÄBIVIIMISEKS ON ENDISELT KEERULINE

69. Mitmete mõjude analüüsimisel ette tulevate probleemide põhjuseks on andmete kättesaadavus. Komisjoni töötajate intervjuerimisel selgus, et eriti keeruline on standardsete ja võrreldavate andmete õigeaegne kättesaamine. Olukorra muudavad veelgi keerukamaks liikmesriikidevahelised erinevused andmete kättesaadavuses ja usaldusväarsuses, mida on näha ka allpool toodud näitest (vt **8. selgitus**).

⁶³ Mõjuhindamise suuniste lisad (SEK(2005) 791), lk 58 ja 59.

8. SELGITUS

NÄIDE PROBLEEMIDEST SEoses ANDMETE KVALITEEDI JA KÄTTESAADAVUSEGA

„Võrdsete võimaluste” mõjuhindangu puhul toob mõjuhindamise aruanne välja „diskrimineerimisalaste andmete puudumise” ning osutab asjaolule, et „andmete kogumine teatud diskrimineerimise põhjuste kohta [...] ei toimu liikmesriikides süstemaatiliselt”⁶⁴. Nende probleemide vähendamiseks täiendas komisjon olemasolevaid andmeid arvamusküsitlustega inimeste arusaamast ja kogemustest diskrimineerimise kohta.

⁶⁴ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindang ettepanekule võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest*, SEK(2008) 2180, lk 11.

- 70.** Auditiperioodi vältel kasutati andmete kogumiseks üha enam välisuuringuid ning komisjoni 2009. aastal läbi vaadatud suunistes soovitatakse samamoodi jätkata ka edaspidi⁶⁵. Teisalt leiti auditi käigus, et ei kasutatud aktiivselt siseallikaid nagu komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus või Eurostat, et määratleda liikmesriikide erandmete kättesaadavus mõjuhindamise otstarbeks ning neid andmeid esitada (näiteks koostöös riiklike statistikaametitega). Samuti ei kasutata sel eesmärgil selliste asutuste võrku nagu Regioonide Komitee, Majandus- ja Sotsiaalkomitee või parema õigusloomega tegelev kõrgetasemeline töörühm.
- 71.** Konkurentsivõime nõukogu viimastes järeldustes parema õigusloomega kohta soovitati komisjonil teha koostööd liikmesriikidega mõjuhindamise algetapis, kogudes andmeid aruande ettevalmistamiseks. Nii saab edasises ettevalmistustöös paremini arvesse võtta liikmesriikide eripärasid⁶⁶.

TEAVET RAKENDUSASPEKTIDE, JÕUSTAMISKULUDE JA HALDUSKOORMUSE KOHTA ON VÕIMALIK PARANDADA

- 72.** Sekkumise mõjusust ja kulusid mõjutab see, kuidas komisjon (ja lõpptulemusena liikmesriik) seda rakendab ja jõustab. Teabe puudumine olemasolevate õigusaktide puhul tekkinud rakendusprobleemide kohta tekitab probleeme, sest neid aspekte on oluline teada, et vältida sarnaseid probleeme pärast läbivaatamist. Seetõttu tulekski mõjuhinnangus analüüsida rakendusaspekte ja koguda teavet olemasolevate reguleerivate meetmete ülevõtmise ja kohaldamise kohta. Seda teavet võib muu hulgas esitada ka olemasolevate poliitikate ja programmide järelhindamise kaudu.

⁶⁵ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2009*, SEK(2009) 92, lk 17.

⁶⁶ Nõukogu peasekretariaadi konkurentsivõime nõukogu järeldused parema õigusloome kohta, 9663/09 COMPET 264, 13.5.2009; punkt 18.

RAKENDUSASPEKTE EI ANALÜÜSITA MÕJUHINNANGUTES ALATI PIISAVALT

- 73.** Komisjoni mõjuhindangutes rakendusaspekte küll käsitletakse, kuid auditi käigus leiti, et neis ei panda alati piisavalt rõhku rakenduskorrale. Kontrollikoja analüüsist ilmneb, et läbivaadatud aruannetest vaid ligikaudu poolte puhul oli rakenduskavale üldse viidatud. Leiti, et mitmel juhul ei olnud mõjuhindamise aruannetes olulisi rakendusaspekte piisavalt analüüsitud. Kui õigusakti ettepanek on esitatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule, esitatakse konkreetsetes rakenduskavades nende aspektide üksikasjalikuma hinnangu kokkuvõte. Lisaks kasutab komisjon vastavustabeleid, et jälgida, milliste õigusaktidega on konkreetsed ELi sätted siseriiklikusse õigusesse üle võetud.
- 74.** Mõjuhindangute komisjoniväliste kasutajatega (Euroopa Parlamendi liikmed, liikmesriikide esindajad ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu ametnikud) läbi viidud küsitlustest selgus, et ülevõtmise ja kohaldamise mõjud olid õigusloomega seotud otsustamisprotsessi ajal olulise tähtsusega. Seda toetab ka riiklike auditiasutuste töö liikmesriikides⁶⁷. Näide **9. selgituses** selgitab rakendusaspektide ebapiisava analüüsi võimalikke tagajärgi õigusloomega seotud otsustamisprotsessi ajal.

⁶⁷ Algemene Rekenkamer, „European legislation: The implementation of European directives and the enforcement of European regulations in the Netherlands“ (Euroopa õigusaktid: Euroopa Liidu direktiivide rakendamine ja määruste jõustamine Madalmaades), 17. juuni 2008.

9. SELGITUS

RAKENDUSASPEKTIDE HINDAMINE: TARBIBA ÕIGUSTE MÕJUHINNANG

Mõjuhindang tarbija õiguste kohta⁶⁸ ei sisaldanud põhjalikku analüüsi üleeuroopalise ühtlustava toime kohta, mis direktiivi ettepaneku tagajärjel eri liikmesriikides tekiks⁶⁹. Eelkõige puudus mõjuhindangus olemasolevate siseriiklike õigusaktide ja uute tarbija õigusi reguleerivate ühtlustatud õigusaktide ettepanekute vaheliste erinevuste analüüs. Seda märkis ka tarbijakaitse töörühm, mis koosneb Euroopa Parlamendi siseturu komisjoni kuuluvatest parlamendiliikmetest⁷⁰. Selle tulemusena muudetakse ilmselt komisjoni esialgset ettepanekut seadusandliku menetluse käigus märkimisväärselt, et võtta paremini arvesse eri liikmesriikide olukorda.

⁶⁸ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindang tarbija õiguste kohta*, SEK(2008) 2544.

⁶⁹ Euroopa Komisjon, *Direktiivi ettepanek tarbija õiguste kohta*, KOM(2008) 614.

⁷⁰ Osana auditi tõendusmaterjali kogumisest vaadeldi komisjoni mõjuhindangu esitlemist ja sellele järgnevat arutelu tarbijakaitse töörühma koosolekul 4. veebruaril 2009.

75. Mõjuhindangute eest vastutavad komisjoni töötajad osutasid raskustele hinnata kõnealuseid eriaspekte Euroopa Liidus, mille õigusaktid moodustavad osa 27 õigussüsteemist ja kus õigusakte rakendab ja jõustab veelgi suurem arv riiklike ja regionaalasutusi. Ühtlasi toodi välja riiklike mõjuhindangute puudumine seoses ELi algatustega, mis võiks olla väärtuslikuks teabeallikaks mõjusat rakendamist takistavate tegurite kohta, mis on tingitud riikide erinevast olukorrast. Samuti võiks riiklik mõjuhindang sisaldada õigusakti ettepaneku võimalike jõustamiskulude usaldusväärset prognoosi (vt punkt 41).

**OLEMASOLEVATE POLIITIKATE JA PROGRAMMIDE
JÄRELHINDAMISI EI VIIDA LÄBI SÜSTEEMAATILISELT KÕIKIDES
ÕIGUSLOOMEVALDKONDADES**

76. Avalikku sekkumist (ja selle tegelikku mõju) tuleks hinnata pideva järelevalve ja järelhindamise abil, et parandada sekkumiste edasist kavandamist. Võimaldamaks kogemuste saamist ja tagasisidet tulevaste algatuste jaoks, tuleks järelhindamise käigus koguda asjakohast teavet õigusaktidest kinnipidamise ja eeskirjade mõjususe kohta võrdluses algselt mõjuhindangus esitatud kavandatud tulemustega⁷¹.
77. Ülevaade sellest, kui mõjusalt on ELi õigusaktid üle võetud ja rakendatud, on oluline element, millega komisjon peab õigusaktide muudatusettepanekuid esitades arvestama. Auditist ilmsel, et auditiperioodil erines komisjoni järelhindangute fookus oluliselt mõjuhindangute omast. Komisjoni 2007. aasta hinnangute ülevaate⁷² analüüs näitas, et vaid 24 % järelhindangutest käsitles probleeme, mis olid seotud olemasolevate (valdkondlike või valdkondadevaheliste) õigusaktide läbivaatamisega. Sellele asjaolule osutati ka hiljutises uurimuses⁷³.

⁷¹ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2005/2006*, SEK(2005) 791, lk 45 ja Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2009*, SEK(2009) 92, lk 48 ja 49.

⁷² Euroopa Komisjon, *Evaluation in the Commission - Reporting on Results: Annual Evaluation Review 2007 - Conclusions and findings from evaluations in the Commission (Hindamine komisjonis – tulemusaruanne: Iga-aastane hindamisülevaade 2007 – komisjonis läbiviidud hindamiste järeldused ja leiud)*, (KOM(2008) 300, mai 2008; lisad I ja II.

⁷³ Bruegel, „Euroopa majanduslikud prioriteetidid perioodil 2010–2015: Memod uuele komisjonile“, toimetaja André Sapir, 2009, lk 17.

JÕUSTAMISKULUSID JA HALDUSKOORMUST EI KVANTIFITSEERITUD PIISAVALT

JÕUSTAMISKULUD

- 78.** Kergesti jõustatavate õigusakti eelnõude koostamine on kõige mõjusam viis hoida ära liigseid jõustamiskulusid⁷⁴. Komisjon kvantifitseerib mõjuhindamise aruannetes jõustamiskulusid, kui peab seda asjakohaseks ja oluliseks. Kontrollikoja analüüsist ilmneb aga, et kuigi jõustamiskuludele viidatakse mitmetes mõjuhindamise aruannetes, analüüsiti selliste kulude kvantitatiivseid prognoose tegelikkuses ainult üksikutel juhtudel. ELi kuluprogrammide puhul tekivad need kulud komisjonis endas (otsese halduse puhul) või komisjonis ja liikmesriikides (jagatud või detsentraliseeritud halduse puhul). Kahe ELi suure kuluprogrammiga seotud mõjuhindangute (Ühtekuuluvuse mõjuhindang ja TTA seitsmenda raamprogrammi mõjuhindang⁷⁵) põhjalik kontroll näitas, et nende puhul ei olnud jõustamiskulusid üksikasjalikult kvantifitseeritud.

KEHTIVATEST ÕIGUSAKTIDEST TULENEVA HALDUSKOORMUSE VÄHENDAMISE TEGEVUSPROGRAMM

- 79.** 2007. aasta märtsis leppisid komisjon ning kõikide liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid ELi parema õigusloome algatuse raames kokku vähendada 2012. aastaks olemasolevatest ELi õigusaktidest tulenevat halduskoormust 25 % võrra. Seetõttu võttis komisjon kasutusele ELi õigusaktidest tulenevate ettevõtete teavituskulude süstemaatilise mõõtmise⁷⁶ (vt **10. selgitus**). Augustis 2007 loodi halduskoormust käsitlev sõltumatute sidusrühmade kõrgetasemeline töörühm, kelle ülesandeks oli komisjoni selles vallas nõustada.

⁷⁴ Euroopa Komisjon, „Tulemuslik Euroopa Liit – ühenduse õiguse kohaldamine“; KOM (2007) 502, lk 6.

⁷⁵ Vastavalt SEK(2005) 430 ja SEK(2004) 924.

⁷⁶ Euroopa Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: *Tegevuskava halduskoormuse vähendamiseks ELis*, KOM(2007) 23 (lõplik), 24.1.2007.

**STANDARDKULUDE MUDELIT KASUTATI UUTE ÕIGUSAKTIDE
VÕIMALIKU HALDUSKOORMUSE KVANTIFITSEERIMISEKS HARVA**

- 80.** Uute õigusaktide mõjuhindamise kontekstis nõutakse komisjoni suunistes standardkulude mudeli kasutamist halduskoormuse arvutamiseks valdkondades, kus see eeldatakse olevat märkimisväärne⁷⁷. Standardkulude mudel on suhteliselt lihtne ja standardne meetodika, mida kasutatakse paljudes riikides (vt *I lisa*). Selliste kulude hindamine on vähem keerukas kui kõikide majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaalaste mõjude määratlemine.
- 81.** 39st kontrollikoja poolt läbi vaadatud 2008. aasta mõjuhindangust kaalus komisjon halduskoormuse hindamist 35 juhul. 14 juhul nendest 35st halduskoormus ka kvantifitseeriti. Standardkulude mudelit kasutati aga vaid neljal juhul.

⁷⁷ Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunist 2005/2006*, SEK(2005) 791, lisa 20.

10. SELGITUS

KOMISJONI TEGEVUSPROGRAMM BÜROKRAATIA VÄHENDAMISEKS

2009. aasta oktoobris viis komisjon lõpule halduskoormuse mõõtmise⁷⁸, mis tekib ettevõtetel ELi õigusaktidest tulenevaid kohustusi täites, et edastada teavet oma toodangust või tegevusest kas riigiasutustele või erasektorile⁷⁹. Uuringus hinnati tegevusprogrammi ja selle 13 prioriteetse valdkonna hõlmatavast 72 õigusaktist tulenevateks kuludeks 2005. aastal 123,8 miljardit eurot⁸⁰. Komisjon tuvastas mõõtmise käigus kokku 486 ELi teavitamiskohustust ja üle 10 000 riikliku kohustuse, millega vastavaid ELi kohustusi üle võetakse (millest üle 700 riikliku kohustuse ületavad ELi õigusnormide nõuded). Selle analüüsi alusel ja lisaks komisjoni enda vastutusel olevatele meetmetele on komisjon algatanud mitmeid õigusakti ettepanekuid halduskoormuse vähendamiseks: siiani on parlament ja nõukogu võtnud vastu 33 komisjoni poolt esitatud õigusakti (hinnanguline halduskoormuse vähenemine 5,7 miljardit eurot). Veel 18 meetet, mis tooksid hinnanguliselt kaasa 30,7 miljardi euro suuruse vähenemise, on alles arutamisel.

⁷⁸ Euroopa Komisjon. *Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: tegevuskava halduskoormuse vähendamiseks ELis – sektoripõhise vähendamise kavad ja 2009. aasta meetmed*, KOM(2009) 544 (lõplik), 22.10.2009.

⁷⁹ Teavituskulud hõlmavad teabe esitamiseks ja registreerimiseks vajalikke märgistamis-, aruandlus-, järelevalve- ja hindamiskulusid. Mõnel juhul tuleb teave edastada ametiasutustele või erasektorile. Muul juhul peab teave olema kättesaadav vaid kontrolli jaoks või esitamiseks taotluse korral.

⁸⁰ Põllumajandus ja põllumajandustoetused, raamatupidamise aastaaruanne ja äriühinguõigus, ühtekuuluvuspoliitika, keskkond, finantsteenused, kalandus, toiduohutus, farmaatsiaalased õigusaktid, riigihanked, statistika, maksundus ja toll, transport, töökeskkond ja tööalased suhted.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

MÕJUHINNANGUTE KASUTAMINE OTSUSTE TEGEMISEL KOMISJONIS, PARLAMENDIS JA NÕUKOGUS

82. Alates 2002. aastast on komisjon kehtestanud tervikliku mõjuhindamissüsteemi, mille mitmeid kontrollikoja poolt kontrollitud aspekte võib pidada ELi siseseks heaks tavaks. Kontrollikoda täheldas ka komisjoni mõjuhindangute paranemist auditiperioodi vältel. Eelkõige viimastel aastatel on mõjuhindangud aidanud kaasa komisjonpoolsele ettepanekute koostamisele. Auditi käigus leiti tõendeid selle kohta, et mõjuhindamine on saanud poliitikakujundamise lahutamatuks osaks ja et otsusetegijad komisjonis kasutavad aktiivselt mõjuhindamise aruandeid.

83. Kõik kolm õigusloome protsessis osalevat ELi institutsiooni vastutavad õigusloome kvaliteedi eest. Komisjoni mõjuhindangud edastatakse süstemaatiliselt parlamendile ja nõukogule ning mõlema institutsiooni kasutajad leiavad, et mõjuhindangutest on abi komisjoni õigusakti ettepanekute kaalumisel. Mõjuhindanguid aga ei ajakohastata õigusloome protsessi käigus, kui tehakse muudatusettepanekuid. Kui komisjoni ettepanekut muudetakse, ei analüüsi ei komisjon, parlament ega nõukogu süstemaatiliselt nende muudatuste mõju. Seetõttu ei ole lõpliku õigusakti hinnanguline mõju teada, kui selles on tehtud olulisi muudatusi.

KOMISJONI MENETLUSED MÕJUHINNANGUTE KOOSTAMISEL

84. Läbipaistvus tagab usaldusväärseuse ning komisjoni kõige tõhusam lähenemisviis mõjuhindamisele on see, millega tagatakse läbipaistvus. Näideteks sellisest lähenemisviisist on komisjoni õigusloome- ja töökava avaldamine, tegevuskavad, lõpliku mõjuhindamise aruande täisversioon ja alates 2007. aastast ka mõjuhindamiskomitee arvamused. Siiski tuvastati käesolevas aruandes puudusi seoses komisjoni menetlustega algatuste valimisel mõjuhindamise läbiviimiseks, konsulteerimisega huvitatud pooltega ja mõjuhindamise aruande eelnõu kvaliteedikontrolliga:

- komisjon ei toonud eelnevalt välja, milliste algatuste kohta viiakse läbi mõjuhindamine ning komisjoni õigusloome- ja töökava väliste õigusakti ettepanekute puhul ei avaldanud analüüsitavaid algatuste valimise põhjust;
- sidusrühmadega ei konsulteeritud mõjuhindamise aruannete eelnõude üle. Selle tulemusena ei ole täielikult kasutatud ettepaneku valmimisele eelneva avaliku järelevalve võimalikke eeliseid (st kõikide asjaga seotud poolte arvamuste kogumist algetapis ning sellest tuleneva õigusakti ettepaneku tõenäolisemat vastuvõtmist);
- leiti, et mõjuhindamiskomitee annab oma panuse mõjuhindamiste kvaliteedi parandamiseks. Siiski toimus mõnel juhul kvaliteedikontroll protsessi liiga hilises etapis.

1. SOOVITUS

Komisjon peaks **mõjuhindamisprotsessi** tõhustama järgnevalt:

- esitama ülevaate kõikidest seadusandlikest algatustest (sh ka olemasolevate õigusaktide läbivaatamine), mille kohta on kavas viia läbi mõjuhindamine. Kui mõjuhindamist läbi ei viida, tuleb esitada asjakohane põhjendus;
- teavitamiseks ja kommenteerimiseks avaldama vahedokumendid (nagu tegevuskavad ja mõjuhindamise aruande eelnõu);
- tagama, et mõjuhindamiskomitee mõjuhindamistegevuse kvaliteedikontroll toimub õigeaegselt.

KOMISJONI MÕJUHINDAMISE ARUANNETE SISU JA ESITUSVIIS

- 85.** Komisjoni lähenemisviis mõjuhindamisele on ambitsioonikas, eesmärgiks on analüüsida kõiki olulisi majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnaalaseid mõjusid ühe hinnangu raames. Mõjuhindamise aruanded peaksid sisaldama probleemi kirjeldust, analüüsima kõiki võimalikke poliitikavalikuid nii kulude kui tulude aspektist, hindama rakendamis- ja jõustamisprobleeme ning prognoosima õigusakti ettepanekust tulenevat halduskoormust. Samuti peaks aruanne esitama raamistiku edasiseks järelevalveks ja hindamiseks. Selline terviklik hindamine on teiste mõjuhindamissüsteemidega võrreldes parem.
- 86.** Kokkuvõttes leiti, et mõjuhindamise aruanded vastasid komisjoni suunistes esitatud nõuetele. Siiski tuvastati auditi käigus mitmeid puudusi seoses mõjuhindamise aruannete sisu ja esitusviisiga:
- mõjuhindamise aruannete põhitulemusi ja -sõnumeid ei esitata alati piisavalt selgelt, nagu sedagi, kuidas sekkumise eesmärgi loodetakse saavutada. Mõjuhindamise aruandes esitatud eri poliitikavalikute mõju võrdlemine on mõnikord keeruline;
 - Kvantifitseerimise ja rahalise väärtuse arvutamisega seotud probleemide põhjuseks on andmete puudulik kättesaadavus. Selles valdkonnas ei kasuta komisjon veel täielikult ära oma või liikmesriikide suutlikkust;
 - rakendusaspekte ei ole mõjuhinnangutes alati piisavalt analüüsitud. Järelehinnangud, mis võiksid anda mõjuhindamise seisukohalt olulist teavet olemasolevate poliitikate ja programmide kohta, ei ole õigusloomega seotud meetmete puhul tihti kättesaadavad;
 - Euroopa seadusandlusest tulenevad võimalikud jõustamiskulud ja halduskoormus ei ole alati piisavalt kvantifitseeritud. Võimaliku halduskoormuse kvantifitseerimiseks kasutatakse harva standardkulude mudelit.

2. SOOVITUS

Komisjon peaks parandama **mõjuhindamise aruannete esitusviisi ja sisu järgnevalt:**

- valmistama mõjuhindamise aruanded ette viisil, mis lihtsustaks alternatiivsete valikuvõimaluste võrdlemist nende hinnangulise mõju alusel, parandades mõjude kvantifitseerimist ja rahalise väärtuse hindamist ning kvalitatiivse analüüsi esitamist;
- kujundama strateegia, mille abil parandada mõjuhindamiseks kättesaadavate andmete kvaliteeti, võttes arvesse liikmesriikide individuaalset olukorda;
- panema suuremat rõhku rakendusaspektidele ning kasutama mõjuhindamisprotsessi sisendina sagedamini ELi õigusaktide rakendamise järelhinnanguid;
- üksikasjalikumalt analüüsima õigusaktide ettepanekute jõustamiskulusid ja halduskoormuse kvantifitseerimise puhul kasutama järjepidevalt standardkulude mudelit.

⁸¹ Vt kontrollikoja vastust komisjoni teatisele „Muutuv Euroopa vajab eelarvereformi“; Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 1/2010 „Euroopa Liidu finantsjuhtimise edendamise: riskid ja väljakutsed“.

MÕJUHINNANG ELI INSTITUTSIOONIDES: OTSUSTUSPROTSESSI MÕJUS TOETAMINE

- 87.** Kontrollikoda on seisukohal, et komisjon peaks uute sekkumiste kavandamisel ja olemasolevate läbivaatamisel vajalikul määral arvestama järgmiste põhimõtetega: eesmärkide selgus, lihtsustamine, realistlikkus, läbipaistvus ja aruandluskohustus⁸¹. Siiski näitas audit, et eriti viimastel aastatel on mõjuhindamine olnud ELi institutsioonide otsustusprotsessis mõjusaks abivahendiks. Parlament, nõukogu ja komisjon võiksid arvestada käesolevas aruandes esitatud leidude ja soovitudustega oma institutsioonidevaheliste kokkulepete „Parem õigusloome“ ja „Ühine lähenemisviis mõjuhindamisele“ läbivaatamisel. See annab ühtlasi ka võimaluse arvesse võtta 1. detsembril 2009 jõustunud Lisaboni lepingust tulenevaid muudatusi, nagu näiteks üldine algatusõigus liikmesriikide rühmale ja riikide parlamentide roll ELi otsustusprotsessis.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 19. mai 2010. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

KOMISJONI SÜSTEEMI ERIELEMENTIDE VÕRDLUS MUJAL KASUTATAVATE MÕJUHINDAMISSÜSTEEMIDEGA

	Euroopa Komisjon	Saksamaa (föderaaltasand)	Prantsusmaa
Mõjuhindamissüsteemi ulatus			
Õigusaktide ettepanekud*	Alati	Alati	Olulised õigusaktid
Rakendusmeetmed*	Olulised õigusaktid	Alati	Teatud juhtudel
Muud mitteseadusandlikud algatused	Jah	Ei	Ei
Selge mõjuhindamislävend uute seadusandlike ettepanekute jaoks*	Ei	Ei	Ei
Mõjude analüüs			
Integreeritud lähenemine majanduslikele, sotsiaalsetele ja keskkonnavalastele mõjudele	Jah	Jah	Ei
Kulu: kvalitatiivne hindamine*	Teatud juhtudel	Alati	Olulised õigusaktid
Tulu: kvantitatiivne hindamine*	Teatud juhtudel	Teatud juhtudel	Olulised õigusaktid
Standardkulude mudeli kasutamine halduskoormuse puhul*	Jah	Jah	Jah
Kvaliteedikontrolli eest vastutav asutus			
Haldusväline	Ei	Jah (ainult halduskoormus)	Ei
Võib mõjuhindamist soovitada	Ei	Ei	Ei
Võib peatada seadusandliku ettepaneku*	Ei	Jah	Ei
Mõjuhindamistöö avaldamine			
Nimekiri tulevastest mõjuhinnangutest	Ei	Ei	Ei
Mõjuhindamise vahedokumentid	Ei	Teatud juhtudel	Ei
Lõplikud mõjuhindamise aruanded	Alati	Alati	Ei
Õigusaktide tegeliku ja eeldatud mõju järelvõrdlused*	Ei	Jah	Ei

* Allikad: OECD, „Indicators of Regulatory Management Systems”, Regulatory Policy Committee, 2009 Report; additional ECA country analysis.

KOMISJONI SÜSTEEMI ERIELEMENTIDE VÕRDLUS MUJAL KASUTATAVATE MÕJUHINDAMISSÜSTEEMIDEGA

	Madalmaad	Ühendkuningriik	Ameerika Ühendriigid (föderaaltasand)
Mõjuhindamissüsteemi ulatus			
Õigusaktide ettepanekud*	Olulised õigusaktid	Alati	Ei
Rakendusmeetmed*	Olulised õigusaktid	Alati	Olulised õigusaktid
Muud mitteseadusandlikud algatused	Ei	Jah	Ei
Selge mõjuhindamislävend uute seadusandlike ettepanekute jaoks*	Ei	Jah	Jah
Mõjude analüüs			
Integreeritud lähenemine majanduslikele, sotsiaalsetele ja keskkonnavalastele mõjudele	Ei	Ei	Ei
Kulu: kvalitatiivne hindamine*	Alati	Alati	Olulised õigusaktid
Tulu: kvantitatiivne hindamine*	Alati	Alati	Olulised õigusaktid
Standardkulude mudeli kasutamine halduskoormuse puhul*	Jah	Jah	Ei
Kvaliteedikontrolli eest vastutav asutus			
Haldusväline	Jah (ainult halduskoormus)	Jah (ainult halduskoormus)	Ei
Võib mõjuhindamist soovitada	Ei	Ei	Jah
Võib peatada seadusandliku ettepaneku*	Ei	Jah	Jah
Mõjuhindamistöö avaldamine			
Nimekiri tulevastest mõjuhinnangutest	Ei	Alati	Alati
Mõjuhindamise vahedokumendid	Ei	Alati	Alati
Lõplikud mõjuhindamise aruanded	Teatud juhtudel	Alati	Alati
Õigusaktide tegeliku ja eeldatud mõju järelvõrdlused*	Ei	Jah	Jah

* Allikad: OECD, „Indicators of Regulatory Management Systems”, Regulatory Policy Committee, 2009 Report; additional ECA country analysis.

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA TÕENDUSMATERJALI KOGUMISE MEETODID

AUDITITEEMA MÄÄRATLEMINE JA AUDITI VÄLITÖÖDE KAVANDAMINE

1. Euroopa Kontrollikoda määratles 2007. aasta novembris oma 2008. aasta tööprogrammis olulise audititeemana parema õigusloome projekti ja mõjuhindamise¹. 2008. aasta mais ja juunis viidi läbi eeluuring, milles määratleti auditi ulatus. Auditi välitööd viidi läbi ajavahemikus oktoober 2008–juuli 2009 auditiplaani ja tõendusmaterjali kogumise kava alusel.

ÜLEVAADE AUDITI JOOKSUL KASUTATUD TÕENDUSMATERJALI KOGUMISE MEETODITEST

2. Esmalt vaatas auditirühm läbi asjaomased poliitikaotsused, ELi institutsioonides (komisjon, parlament, nõukogu), OECDs, liikmesriikides ja ELi mittekuuluvates riikides (Ameerika Ühendriigid, Austraalia) kohaldatavad suunised, varasemad hinnangud komisjoni mõjuhindamissüsteemile², parema õigusloome ja õigusliku mõju valdkonnas tehtud uuringud ja akadeemilise kirjanduse³ ning osales vastavatel konverentsidel⁴.
3. Lisaks hõlmas audititöö järgmist viit töopaketti:
 - komisjoni mõjuhindamissüsteemi võrreldi mujal kasutatavate süsteemidega (1. pakett);
 - analüüsiti kvantitatiivselt seda, millises ulatuses hinnati komisjoni algatuste mõju auditiperioodi vältel ning kuidas parlament ja nõukogu neid mõjuhindanguid seadusandliku menetluse käigus kasutasid (2. pakett);
 - tehti mõjuhindamise aruannete valimi tulemuskaardi analüüs, et kontrollida, kas komisjon oli hindamise läbi viinud vastavalt oma sisemenetlustele ja meetodikajuhendile, ning kontrolliti põhjalikult üht mõjuhindamise aruannete valimit (3. pakett);
 - küsitleti inimesi, kes komisjoni mõjuhindamisi läbi viivad, kontrollivad ja kasutavad nii komisjonisisest kui väljaspool (4. pakett);
 - küsitleti nõukogu töörühmi ning parema õigusloome valdkonna kõrgeid ametnikke ja eksperte (5. pakett).
4. Allpool on esitatud üksikasjalik teave viie töopaketi sisu kohta.

1. PAKETT: RAHVUSVAHELINE VÖRDLUS

Komisjoni mõjuhindamissüsteemi eriaspekte võrreldi mujal kasutatavate lähenemisviisidega avalikkusele kättesaadavate dokumentide alusel (nagu OECD dokumendid⁵, akadeemiline kirjandus ja liikmesriikides⁶ parema õigusloome eest vastutavate asutuste või Euroopa Komisjoni kaasrahastatud⁷ võrdlevad uuringud).

Kinnitavaid tõendeid saadi külastustest Ameerika Ühendriikidesse ja seitsmesse ELi liikmesriiki (Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Madalmaad, Portugal, Rootsi ja Ühendkuningriik).

2. PAKETT: KVANTITATIIVNE ANALÜÜS

Analüüsiti komisjoni mõjuhindamissüsteemi katvust tervikuna, et kontrollida, millises ulatuses viidi läbi mõjuhindamisi auditiperioodil avaldatud komisjoni algatuste ja komisjoni õigusloome- ja töökava algatuste puhul. Selleks analüüsiti ligi 5000 komisjoni algatust, mille põhjal loodi eraldi andmebaas.

Auditirühm hindas ka seda, millises ulatuses kasutavad komisjoni mõjuhindanguid Euroopa Parlament ja nõukogu. Hindamine viidi läbi mõlema institutsiooni avalikult kättesaadavate dokumentide alusel (nagu koosolekute päevakorrad, protokollid, viited resolutsioonides jne).

Lisaks hõlmas audit 2008. aastal läbi viidud mõjuhindangute ulatuse ja arvu ning tagasiulatuvate hindamiste võrdlevat analüüsi.

3. PAKETT: TULEMUSKAARDI ANALÜÜS JA PÕHJALIK KONTROLL

Tulemuskaardi analüüs hõlmas kõiki järgmise viie peadirektoraadi mõjuhindamise aruandeid: energeetika, liikuvus ja transport⁸; regionaalpoliitika; tööhõive, sotsiaalküsimused ja võrdsed võimalused; teadusuuringud; infoühiskond ja meedia. See tähendab 115 aruannet (kokku 404st), mis avaldati ajavahemikus 2003–2008.

Tulemuskaart koostati komisjoni mõjuhindamise suuniste alusel ja arvestades mõjuhindamise aruande avaldamise ajal kehtivaid nõudeid⁹. Tulemuskaardi koostamisel võeti arvesse ka Ühendkuningriigi riigikontrolli kontrollnimekirju, mida kasutati Ühendkuningriigi mõjuhindamissüsteemi hindamisel¹⁰ ja kontrollinimekirju, mida kasutati komisjoni mõjuhindamissüsteemi eelmise hindamise käigus¹¹. Analüüsile lisati küsimused, mis käsitlesid näiteks mõjuhindamiskomitee kvaliteedikontrolli teatud aspekte.

Lisaks viidi läbi põhjalik kontroll, et vaadata läbi tsükkel õigusakti ettepanekust kuni poliitikate ja programmide järelevalve ja hindamiseni. Valim sisaldas lisaks uuematele juhtumitele (eriti mõjuhindamise komitee hindamiseks) ka kahe või enama aasta taguseid aruandeid. Valim sisaldas nii aruandeid ettepanekute kohta, millel oli või ei olnud mõju eelarvele, ja mõjuhindangute kohta, mis olid seotud otse kohaldatavate õigusaktide ettepanekutega (otsused ja määrused) ning selliste ettepanekutega, mille puhul oli vajalik liikmesriikidepoolne ülevõtmine ja rakendamine (direktiivid)¹².

Kontrolliti ka mõnda juhtumit, mis ei kuulunud valimi viie peadirektoraadi tegevusvaldkonda, et saada kinnitust komisjoni olukorrale tervikuna.

4. PAKETT: INTERVJUUD

Auditi vältel intervjueriti ligikaudu 190 inimest, et saada teada nende arvamust komisjoni mõjuhindamissüsteemi kohta.

Intervjueritute seas olid koostajad (komisjoni töötajad vastutavates poliitikaüksustes, mõjuhindamise toetusüksused peadirektoraatides ja peasekretariaat) ning *kasutajad* ELi institutsioonides (nagu komisjoni volinike kabinetide töötajad, Euroopa Parlamendi liikmed, Euroopa Parlamendi ja nõukogu töötajad ning alaliste esinduste töötajad).

Lisaks intervjueriti parema õigusloomega seotud rahvusvaheliste ja riiklike organisatsioonide (nagu OECD ja liikmesriikide asutused) ning muude asutuste ja rühmade (nagu kõrgetasemeline riiklike õigusloome ekspertide rühm ja halduskoormust käsitlev kõrgetasemeline tööühm) esindajaid.

Veel viidi läbi intervjuud järgmiste *sidusrühmade organisatsioonide* esindajatega: Business Europe, Eurochambers, Euroopa tarbijaliitude amet, Euroopa Keskkonnabüroo, European Federations for Transport and Environment, Euroopa Ametiühingute Liit, sotsiaalfoorum, Maailma Looduse Fond (WWF).

5. PAKETT: KÜSITLUSED

Auditi vältel viidi läbi kaks küsitlust: esimene mais-juunis 2009, nõukogu seitsme tööühma liikmete hulgas: sotsiaalküsimused, infoühiskond, energia, transport (meretransport; maismaatransport; transport, ümberlaadimisküsimused ja -võrgustikud), teadusuuringud, struktuurimeetmed ja parem õigusloome. Eesmärk oli selgitada, milline on nende nägemus komisjoni mõjuhindamistest ja kuidas nad neid kasutavad. Teine küsitlus viidi läbi 25 liikmesriigi ja Norra delegatsioonide hulgas 3.–5. juunil 2009 Rootsisis Sandhamnis peetud parema õigusloome valdkonna kõrgete ametnike ja ekspertide koosolekul.

RAHVUSVAHELISED EKSPERDID PAREMA ÕIGUSLOOME ALAL PAKKUSID TOETUST KOGU AUDITI VÄLTEL**Nõuandekomisjon**

5. Novembris 2008 ja märtsis 2009 loodi parema õigusloome ja mõjuhindamise ekspertidest koosnev nõuandekomisjon, kelle ülesanne oli pakkuda toetust kogu auditi vältel¹³. Ekspertide peamiseks panuseks oli edendada omalt poolt kontrollikoja auditimetoodikat ja analüüsi ning kinnitada auditiaruandes sisalduvate tähelepanekute, järelduste ja soovistuste esitamiseviisi.

6. Eelkõige osalesid eksperdid nende põhjalike auditistandardite määratlemisel, mille alusel tehti käesolevas aruandes esitatud tähelepanekud. Standardid koostati Mandelkerni rühma¹⁴, OECD¹⁵ ja komisjoni¹⁶ koostatud dokumentide ning komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu¹⁷ vaheliste lepingute metaanalüüsi põhjal. Eesmärgiks oli määratleda tingimused (või hea tava), mille abil näidata, mida tuleks eeldada mõjusalt mõjuhindamissüsteemilt¹⁸.

FOOKUSGRUPP

7. Üks selle auditi oluline etapp oli esialgsete auditileidude läbivaatamine koos parema õigusloome ja mõjuhindamise rahvusvaheliste ekspertidega 8.–10.juulil 2009 Luxembourgis toimunud fookusgruppide aruteludel. Fookusgruppide arutelud olid auditiprotsessi oluliseks osaks ning nende otstarve oli toimida foorumina, mis hindab kriitiliselt kontrollikoja esialgseid tähelepanekuid ja võimalikke soovitusi. Ekspertide seas olid esindajad OECDst, Maailmapangast, Ameerika Ühendriikides ja mitmetes ELi liikmesriikides mõjuhindamise (või kvaliteedikontrolli) eest vastutavatest asutustest ning riiklikest auditiasutustest. Lisaks osalesid ülikoolide esindajad, mõjuhindamissüsteemide hindajad ning halduskoormust käsitleva kõrgetasemelise töörühma esindajad. Komisjoni esindajad osalesid vaatlajatena. Allpool on toodud lisateavet fookusgruppide otstarbest.

MIS ON FOOKUSGRUPP?

Fookusgruppidesse kogunevad sarnase huviga inimesed. Arutelud võivad toimuda kollektiivse intervjuuna või struktureeritud vestlusena, mille käigus esitatakse avatud, kuid kitsama suunitlusega küsimusi, et käivitada osalejatevaheline väitlus. Eriti hästi sobivad kõnealused arutelud selleks, et saada ühe teema kohta erinevaid seisukohti. Fookusgruppide arutelusid kasutatakse sageli turunduses ning üha enam ka poliitikas ja arvamusküsitlustes, et saada teada, kuidas teatud tarbijate või sihtrühma esindajaks peetav inimeste rühm reageerib, ning tuua esile uusi perspektiive. Osalejad peavad olema teemast huvitatud ning ideaalis peaksid nad olema erineva taustaga. Fookusgrupi arutelu ajal võib eeldada, et alguses käiakse välja väga erinevaid ja isegi lahknevaid seisukohti. Vahendaja üheks peamiseks ülesandeks on seega juhtida arutelu selliselt, et leitakse ühine keel ja arvamused hakkavad üksteisele lähenema, kuigi eesmärgiks ei ole saavutada täielikku üksmeelt.

8. Grupivälised vahendajad palusid ekspertidel vaadelda audititööd: kohaldatavaid standardeid, esitatud fakte ja leide ja nende alusel tehtud järeldusi ning lõpuks ka uurida, kas soovitude abil oleks võimalik auditi käigus leitud probleeme vähendada. Ekspertide läbivaatus aitas märkimisväärselt kaasa auditiprotsessi lõpptulemuse kvaliteedile, asjakohasusele ja õiguspärasusele. Kõik osapooled ja komisjon said 2009. aasta augustis aruande, milles vahendajad esitasid kokkuvõtte arutelude käigust ja tulemustest¹⁹.

¹ Euroopa Kontrollikoda, 2008. aasta tööprogramm, lk 3; Euroopa Kontrollikoda, iga-aastane tegevusaruanne, lk 35.

² The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System* (Komisjoni mõjuhindamissüsteemi hindamine), Euroopa Komisjoni nimel sõlmitud leping SG-02/2006, aprill 2007.

³ Radaelli, C., *What does regulatory impact assessment mean in Europe?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, USA, jaanuar 2005; Rowe, G.C., *Tools for the control of political and administrative agents: impact assessment and administrative governance in the European Union* väljaandes Hoffman, H.C.H ja Turk, A.H. (toimetajad), *EU administrative Governance*, Edward Elgar Publishing, lk 452, 2006; Renda, A., *Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*, CEPS Paperbacks, 2006; Mather, G. ja Vibert, F., *Evaluating Better Regulation: Building the system*, City research series, European Policy Forum, London, 2006; Wiener, JB, *Better regulation in Europe* in Current Legal Problems, 2006, kd 56; Kirkpatrick, C., Parker, D. ja teised, *Regulatory impact assessment. Towards better regulation?* The CRC Series on Competition, Regulation and Development. Edward Elgar Publishing, Inc. Massachusetts, USA, 2007; Meuwese, A.C.M., *Impact assessment in EU lawmaking*, Kluwer Law International BV, Madalmaad, 2008; Open Europe, *Out of Control? Measuring a decade of EU regulation*, 2009; Hertin, J. ja teised, *The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis* in Forest Policy and Economics, 2009; Centre for European Policy Studies (CEPS); *Policy-making in the EU – Achievements, challenges and proposals for reform*, 2009.

⁴ Rahvusvaheline õigusliku reguleerimise alane konverents, Berliin, november 2008; Zwischenbilanz Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Berliin, mai 2009.

⁵ OECD, *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, aprill 2004; OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, 1997; -OECD, *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft*, 2005; OECD, *Indicators of Regulatory Management Systems*, detsember 2009.

⁶ DEBR, *Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU Member States on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation*, Ateena, 2003; EU Directors of Better Regulation Group, *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries*, mai 2004

⁷ European Network for Better Regulation (ENBR) (vt <http://www.enbr.org/home.php>); Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA) (vt <http://web.fu-berlin.de/ffu/evia/contact.htm>). EVIA projekti rahastas komisjon kuuenda raamprogrammi raames. Seda koordineeris Freie Universität Berlin ja teaduspartnerid olid Centre for European Economic Research (ZEW), Euroopa Keskkonnapoliitika Instituut, AVANZI, Tulevikutehnoloogiate Instituut, Exeteri Ülikooli regulatiivse juhtimise keskus (Centre for Regulatory Governance) ja, Amsterdami Vrije Universiteiti keskkonnauuringute instituut.

Märkused jätkuvad ...

⁸ Nimetatud peadirektoraat jagati energia peadirektoraadiks ning liikuvuse ja transpordi peadirektoraadiks 17. veebruaril 2010.

⁹ Euroopa Komisjoni teatis mõjuhindamise kohta – *Mõjuhindamise suunised 2002*, KOM(2002) 276 (lõplik); Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2005/2006*, SEK(2005) 791 (kui pole teisiti märgitud); Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2009*, SEK(2009) 92.

¹⁰ Riigikontroll, *Delivering High Quality Impact Assessments* (kõrgetasemeliste mõjuhindamiste esitamine), 30.01.2009, lk 22 ja 23.

¹¹ Evaluation Partnership Ltd (TEP), *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System* (Komisjoni mõjuhindamissüsteemi hindamine), aprill 2007.

¹² Nõukogu määrus, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta (SEK(2004) 924); Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, mis käsitleb Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmendat raamprogrammi (2007–2013) (SEK(2005) 430); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2002/59/EÜ, millega luuakse ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteem (SEK(2005) 1514); määrus, milles käsitletakse rändlust (SEK(2006) 925); otsus, milles käsitletakse liikmesriikide jõupingutusi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks, et täita ühenduse kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid aastaks 2020 (SEK(2008) 85/3); ettepanek võtta vastu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest (SEK(2008) 2180 ja SEK(2008) 2181/2).

¹³ Nõuandekomisjoni liikmed olid Erwin de Pue (peadirektor, Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging), Gisela Färber (Saksamaa Normenkontrollrati liige ja DHV Speyeri õppejõud); Klaus Jacob (EVIA projekti koordinaator õppeasutuses FU Berlin); Claudio Radaelli (Exeteri Ülikool); Alberto Alemanno (kohtuametnik Euroopa Kohtus ja HEC Paris' õppejõud) ja Jeroen Nijland (õigusloomereformi rühma peadirektor).

¹⁴ Mandelkerni parema õigusloome töörühm, lõpparuanne, 13. november 2001.

¹⁵ OECD (1997) Õigusliku mõju analüüs: parim tava OECD riikides, Pariis; OECD (2005) APEC-OECD õigusloomereformi integreeritud kontrollnimekiri: lõplik eelnõu, OECD, Pariis.

¹⁶ Euroopa Komisjoni teatis mõjuhindamise kohta, KOM(2002) 276 (lõplik); Euroopa Komisjoni teatis *Konsulteerimis- ja dialoogikultuuri edendamine: üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimisel huvitatud pooltega*, KOM(2002) 704 (lõplik); komisjoni presidendi teatis *Komisjoni mõjuhindamiste kvaliteeditoe ja kontrolli tõhustamine*, mõjuhindamiskomitee, 14. november 2006; Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2005/2006*, SEK(2005) 791; Euroopa Komisjon, *Mõjuhindamise suunised 2009* SEK(2009) 92.

¹⁷ *Paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe* (2003/C 321/01); *Institutsioonidevaheline ühine lähenemisviis mõjuhindamisele*, 2005.

¹⁸ Head tava arutati kõigepealt nõuandekomisjoni teisel koosolekul 27. märtsil 2009 ja uuesti vaadati teema üle fookusgrupi arutelul 8.–10. juulil 2009.

¹⁹ CM International, Meirion Thomas, *Report on the Focus Groups held in support of Audit task 08TR2203*, august 2009.

EUROOPA PARLAMENDI PRESIDENDI KIRI



ESPODEŔCKŔI PARLAMENT PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKŔI PARLAMENT EUROPA PARLAMENTET
 EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT EYROPÄISKO KOINGRÖTUD EUROPEAN PARLIAMENT
 PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENT NA NEDEŔA PARLAMENTO EUROPEO EUROPA PARLAMENTIS
 EUROPOS PARLAMENTAS EUROPA PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLAMENT
 PARLAMENT EUROPEJSKO PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
 EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPARLAMENTET

The President

Mr Vitor CALDEIRA
 President of the European Court of Auditors
 12, rue Alcide de Gasperi
 L-1615 Luxembourg

201640 21.04.2010

Dear President,

Thank you very much for your letter dated 5 March 2010 including a copy of the preliminary observations concerning the Commission's impact assessment system. I understand these observations have been considered by the Court of Auditors at its meeting on 11 February 2010 with a view to establishing a special report based on Article 287(4) 2nd subparagraph of the Treaty on the functioning of the European Union.

In your letter, you invite the European Parliament to comment on these preliminary observations. In accordance with Article 144(1) fourth sub-paragraph of the Financial Regulation, as the Commission is the main institution concerned, the European Parliament will give due consideration to the observations of the Court after transmission of the definitive version of the special report accompanied by the replies given by the European Commission.

I take this opportunity to inform you about ongoing parliamentary work concerning impact assessments. The Members of the Committee on Legal Affairs have just started discussions with a view to drawing up a report on "Guaranteeing independent impact assessments" (rapporteur: Mrs Angelika NIEBLER). The same committee is also currently considering a draft report on better lawmaking (rapporteur: Mrs Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG) which includes a specific part dedicated to impact assessments.

The European Parliament is indeed very interested in the reflection on impact assessment as a way to improve quality and transparency of the law-making in the European Union. Therefore, I am looking forward to receiving the Court's special report on the Commission's impact assessment system so that Parliament can give it the appropriate follow-up.

Yours sincerely,

Jerzy Buzek

Copy: M Klaus-Heiner LEHNE, Chairman of the Committee on Legal Affairs

TÖLKIS KONTROLLIKODA KOKKULEPPEL EUROOPA PARLAMENDIGA

Euroopa Liidu Kontrollikoja president
Vítor CALDEIRA'le
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg

Lugupeetav president

Täna Teid 5. märtsi 2010 kirja eest, millega oli kaasas koopia esialgsetest tähelepanekutest komisjoni mõjuhindamissüsteemi kohta. Saan aru, et neid tähelepanekuid arutati kontrollikoja istungil 11. veebruaril 2010, eesmärgiga koostada eriaruanne vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.

Oma kirjas palusite Euroopa Parlamendil esialgseid tähelepanekuid kommenteerida. Kooskõlas finantsmääruse artikli 144 lõike 1 neljanda lõiguga, ja kuna tähelepanekud puudutavad komisjoni, võtab Euroopa Parlament kontrollikoja tähelepanekud nõuetekohaselt arvesse pärast eriaruande lõpliku, Euroopa Komisjoni vastustega versiooni saamist.

Kasutan võimalust teavitada Teid parlamendi tööst seoses mõjuhindangutega. Õiguskomisjoni liikmed algatasid hiljuti arutelu eesmärgiga koostada aruanne „Sõltumatute mõjuhindangute tagamine“ (raportöör Angelika NIEBLER). Sama komisjon arutab ka parema õigusloome raporti projekti (raportöör Lidia Joanna GERINGER de OEDENBERG), mis sisaldab mõjuhindanguid käsitlevat osa.

Euroopa Parlament on väga huvitatud aruteludest mõjuhindamise üle, mis on üks viis parandada Euroopa Liidu õigusloome kvaliteeti ja läbipaistvust. Seetõttu ootan väga kontrollikoja eriaruannet komisjoni mõjuhindamissüsteemi kohta, et parlament saaks anda sellele asjakohast tagasisidet.

Lugupidamisega

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU PRESIDENDI KIRI



COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION

The President

Brussels,

10 -05- 2010

SGS10 7101

Mr Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President of the Court of Auditors
of the European Communities
Rue Alcide de Gasperi, 12
L - 1615 LUXEMBOURG

Subject: Preliminary observations (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU)
"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"

Sir,

I wish to thank you for sharing the preliminary observations on the *"Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?"*. The preliminary observations of the Court of Auditors contain a detailed analysis of the Commission's impact assessment system on which you can understand I am not in a position to comment.

However, further to your query, I wish to communicate to you some reflections from the Council's perspective. Impact assessment is an area of crucial importance for our legislative role, as it was stated most recently in the 3-4 December 2009 Council conclusions on "Better Regulation". The Council welcomed the work done by the Commission's Impact Assessment Board and invited the Commission to further enhance the use and quality of impact assessments. Ministers considered that there was scope for improvement as regards, *inter alia*, evaluation of alternative policy options, transparency and quantification of administrative burdens as well as other costs and benefits. They also called for impact assessments for all forthcoming significant proposals presented within the framework of the Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU.

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU PRESIDENDI KIRI

2

Furthermore, Ministers stressed that the use of impact assessments by EU institutions must be improved and that the presentation and quality of assessments must be enhanced, so as to allow for better evidence-based decision-making and high quality legislation. The Council committed itself to taking the Commission's impact assessments, including the opinions of the Impact Assessment Board, into full account when examining legislative proposals.

In relation to the internal Council proceedings and in accordance with the guidelines "Handling impact Assessments in Council", adopted in 2006, Commission impact assessments on legislative proposals are presented and discussed at Council working parties. In the case of substantive amendments, the Presidency, any individual Member State and the Commission may provide elements of their own impact analyses during the negotiations which are carefully and thoroughly considered by the Council preparatory bodies.

I hope that the above comments are helpful with regard to the finalisation of the report of the Court of Auditors. I look forward to receiving the final version of the report considering it as an important contribution to the ongoing discussions on better law-making.

Yours faithfully,



M.A. MORATINOS

TÖLKIS KONTROLLIKODA KOKKULEPPEL EUROOPA LIIDU NÕUKOGUGA

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA'le
Euroopa Liidu Kontrollikoja president
Rue Alcide de Gasperi, 12
L-1615 Luxembourg

Teema: Esialgset tähelepanekud (vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule) „*Kas mõjuhindamine ELi institutsioonides toetab otsuste tegemist?*”

Lugupeetav president

Tänan Teid, et jagasite kontrollikoja esialgseid tähelepanekuid teemal „*Kas mõjuhindamine ELi institutsioonides toetab otsuste tegemist?*”. Tähelepanekud sisaldavad komisjoni mõjuhindamissüsteemi üksikasjalikku analüüsi, mida mina arusaadavalt kommenteerida ei saa.

Vastuseks Teie küsimusele edastan siiski mõned nõukogu seisukohad. Mõjuhindamine on valdkond, mis on äärmiselt oluline meie seadusandlikule rollile, mida rõhutati ka 3. ja 4. detsembri 2009. aasta nõukogu järeldustes „Paremale õigusloomele”. Nõukogu kiitis heaks komisjoni mõjuhindamiskomitee tehtud töö ning kutsus komisjoni üles veelgi ulatuslikumalt kasutama mõjuhindamist ja parandama mõjuhinnangute kvaliteeti. Ministrid olid arvamusel, et muu hulgas vajaks täiustamist alternatiivsete poliitikavalikute hindamine ning halduskoormuse, samuti muude kulude ja tulude läbipaistvus ja kvantifitseerimine. Lisaks paluti koostada mõjuhinnangud kõigi oluliste, ELis halduskoormuse vähendamist käsitleva tegevusprogrammi raames esitatavate ettepanekute kohta.

Lisaks rõhutasid ministrid, et ELi institutsioonid peavad täiustama mõjuhindangute kasutamist ning hindamistulemuste esitamist ja kvaliteeti tuleb parandada, et võimaldada paremat tõenditel põhinevat otsustusprotsessi ja hea kvaliteediga õigusakte. Nõukogu kohustus võtta õigusakti ettepanekute arutamisel täielikult arvesse komisjoni mõjuhindanguid, sealhulgas mõjuhindamise komitee arvamusi.

Seoses nõukogu sisemenetlustega ja kooskõlas 2006. aastal vastu võetud suunistega „Mõjuhindangute käsitlemine nõukogus“ esitletakse ja arutatakse nõukogu töörühmades komisjoni mõjuhindanguid õigusakti ettepanekutele. Sisuliste muudatuste puhul võivad eesistuja, iga liikmesriik ja komisjon arutelude käigus esitada oma mõjuhindangute andmeid, mille nõukogu ettevalmistusorganid hoolikalt ja põhjalikult läbi vaatavad.

Loodan, et ülaltoodud kommentaaridest on abi kontrollikoja aruande viimistlemisel. Ootan huviga aruande lõplikku versiooni ning pean seda oluliseks panuseks käimasolevas arutelus parema õigusloome teemadel.

Lugupidamisega

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Mõjuhindamine on peamine vahend parema õigusloome tagamisel. Viimastel aastatel on komisjoni eesmärk olnud tagada, et mõjuhindamine juurduks kindlalt institutsiooni töökultuuri ja annaks oodatud tulemusi. Kontrollikoja järeldused julgustavad komisjoni seda lähenemisviisi jätkuvalt kasutama ning kontrollikoja soovitusel aitavad mõjuhindamissüsteemi tõhusust veelgi parandada.

SISSEJUHATUS

5. Teine taane

Kehtestatud on mõned riiklikud mõjuhindamissüsteemid, millel on komisjoni kehtestatud süsteemiga samad eesmärgid ja kohaldamisala.

KOMISJONI VASTUSED

TÄHELEPANEKUD

26. Esimene taane

Järjest laiemate poliitiliste valikuvõimaluste analüüs. Komisjonil on hea meel järelduse üle, et mõjuhindamise aruanetes esitatud alternatiivsete valikuvõimaluste arv suurenes, ning komisjon usub, et 2007. ja 2008. aastal koostatud mõjuhinnangute kvaliteet on märgatavalt paranenud tänu mõjuhindamiskomitee õnnestunud kvaliteedikontrollile ja toetavale funktsioonile.

40.

Komisjon tuletab meelde, et ühises lähenemisviisis mõjuhindamisele võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu kohustuse hinnata nende poolt tehtavate oluliste muudatuste mõju. Nad võivad paluda ka komisjonil seda teha.

41.

Komisjon nõustub, et riiklikud mõjuhinnangud võivad komisjoni mõjuhinnanguid tõhusalt täiendada. Nende abil võiks nõukogus toimuvatel aruteludel teada anda komisjoni ettepanekutesse kavandavatest muudatustest ning samuti võiksid need aidata liikmesriike ülevõtmis- ja jõustamisküsimustes.

44.

Komisjon ei kasuta mitmel põhjusel kvantifitseeritavaid näitajaid selleks, et kindlaks määrata, kas mõjuhindamine tuleb teha. Esiteks nõuab ühtne lähenemisviis mõjuhindamisele, et isegi juhul, kui mõju ei saa kergesti kvantifitseerida või mõju on väike, tuleks seda mõju analüüsida, kui selle mõjuga kaasnevad olulised tagajärjed konkreetsele rühmale, sektorile või piirkonnale. Teiseks oleks raske välja töötada eelhindamise kriteeriumid, mis võtaksid arvesse selliste õigusloomega seotud ja mitteseotud algatuste mitmekesisust, mille puhul mõju hinnatakse. Kolmandaks oleks kvantitatiivsete lävendite kasutuselevõtt raske, sest vajalikud andmed muutuvad sageli kättesaadavaks alles mõjuhinnangu koostamise ajal.

49.

Komisjon leiab, et mõjuhindamise aruande eelnõu üle konsulteerimine ei ole ainus viis analüüsi terviklikkuse, järjepidevuse ja korrektsuse tagamiseks. Komisjoni talitused konsulteerivad mõjuhindamise erinevates etappides sidusrühmadega ja teavitavad neid, kasutades selleks tegevuskavu või konkreetseid konsultatsioonidokumente või konsulteerimisvahendeid (nt välisuuringute tulemused) või kasutavad konsulteerimise ja teavitamise tagamiseks rohelisi või valgeid raamatuid.

50.

Ühendkuningriigis ja USAs avaldatakse mõjuhindamise aruannete eelnõud koos ettepaneku eelnõuga (USAs ainult rakendusmeetmete puhul). Selline tegevus on võrreldav ELis valitseva olukorraga, kus komisjon esitab ettepaneku (ta ei võta õigusakti vastu) ning ettepanek ja mõjuhindamise aruanne avaldatakse ja edastatakse seadusandjatele (nõukogu ja Euroopa Parlament). Avalikkus saab osaleda toimivas arutelus, tingimusel et nii ettepaneku kui ka mõjuhinnangu analüüs on avalik.

KOMISJONI VASTUSED

53.

Komisjon teab, et komisjoni talitused peavad tegema lisajõupingutusi, et tagada mõjuhindamiskomitee kontrolliprotsessi nõuetekohane kavandamine ja piisav aeg selle protsessi läbiviimiseks.

55.

Mõjuhindamiskomitee rolli on veelgi suurendanud komisjoni presidendi teatis komisjoni töömeetodite kohta aastatel 2010–2014 (K(2010) 1100, 10.2.2010), milles öeldakse, et põhimõtteliselt on enne talitustevahelise konsultatsiooni alustamist vaja saada mõjuhindamiskomitee heakskiitev hinnang.

60.

Mõjuhindamine on loogiliste sammude kogum alates probleemi määratlemisest kuni kõige sobivama poliitikameetme kindlaksmääramiseni ning suunistes kutsutakse talitusi üles seda struktuuri võimalikult selgelt järgima, kasutades näiteks probleemipuusid, tabeleid, kaarte ja muid illustreerivaid vahendeid.

61.

Komisjon leiab, et alati ei ole võimalik või proportsionaalne väljendada mõju kvantitatiivselt või rahalise väärtusena.

62.

Komisjon on teadlik, et ta võib kaasa aidata mõjuhindamiste laiemale kasutamisele, tagades, et need hinnangud on esitatud selgelt ja nad on kättesaadavad. Komisjoni võetud meetmeid on kirjeldatud komisjoni vastuses 2. soovitusel esimesele taandele.

63.

Komisjon on veendunud, et ühtne lähenemisviis mõjuhindamisele, mille käigus tagatakse kõikide asjakohaste majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaalaste mõjude analüüsimine kulude ja tulude aspektist ning nende mõjude esitamine koos ühes dokumendis, on kõige asjakohasem viis anda tasakaalustatud hinnang mis tahes kavandatavale õigusloomega seotud või mitteseotud algatusele.

64.

Komisjon rõhutab, et ta ei eelda, et kõiki kolme sammast analüüsitakse mõjuhindamises alati võrdse põhjalikkusega. Näiteks kui keskkonnaalane mõju puudub, siis mõjuhindamise aruandes keskkonnaanalüüsi ei esitata. Kontrollikoja nimetatud asümmeetria on seega normaalne.

68.

Proportsionaalse analüüsi põhimõtet kasutatakse kogu mõjuhindamise protsessis. Suunistes on selgelt öeldud, et kõiki valikuvõimalusi ei pea hindama alati ühesuguse põhjalikkusega ning et võib kasutada menetluses olevate ettepanekute sõelumise protsessi. Näiteks mõnel juhul on realistlike või teostatavate (n-ö kõrgtasandi) valikuvõimaluste ulatus väike ELi pädevuse piiratud, kehtivate õigusaktide või õiguslike kohustuste tõttu või kohtupraktika tulemusel. Sellised n-ö kõrgtasandi valikuvõimalused võib jätta välja mõjuhindamise varajases etapis, kui seda tehakse läbipaistvalt.

KOMISJONI VASTUSED

70.

Võttes arvesse komisjoni mõjuhindannagute laia ulatust ning asjaolu, et teav vajadused on sageli spetsiifilised ja ühekordsed, on sageli nii, et vajalike andmete hankimiseks konkreetset otstarbel ei ole võimalik kasutada selliseid asutusi nagu Eurostat.

71.

Komisjonil oleks hea meel, kui liikmesriigid osaleksid aktiivsemalt andmete kogumise konsultatsiooniprotsessides komisjoni mõjuhindamise eesmärgil ja teeksid mõjuhindannagute koostamisel aktiivsemalt tööd, et anda andmeid komisjoni mõjuhindamise aruannete jaoks ja nende täiendamiseks.

72.

Komisjoni mõjuhindannagud käsitlevad mõjuhindamisprotsessi jooksul rakendamis- ja jõustamisküsimusi üldtasandil, uurides eelkõige seda, mis on varem toimunud, mis ei õnnestunud või mis vajab parandamist. Konkreetne ülevõtmiss- ja jõustamisalane töö saab põhineda ainult vastuvõetud ettepanekul endal, mitte aga mõjuhindannagul. Komisjon on selleks välja töötanud erivahendid.

73.

Komisjon tuletab meelde, et rakendus- kava on mõjuhindannagust eraldiseisev vahend ega ole mõjuhindamissüsteemi osa. Mõjuhindamise suunistes ei nõuta, et mõjuhindannagud sisaldaksid rakendus- kava.

75.

Komisjon usub, et riiklikud mõjuhindannagud seoses ELi algatustega võivad olla väärtuslikuks teabeallikaks selle kohta, kuidas rakendada õigusakte konkreetse siseriiklikus olukorras kõige paremini, ning need võivad sisaldada õigusakti ettepaneku võimalike jõustamiskulude usaldusväärset prognoosi. Sellepärast oleks komisjonil hea meel, kui liikmesriigid koostaksid selliseid mõjuhindannanguid süstemaatilisemalt.

77.

Komisjoni järelhindannagute süsteem on tavapäraselt keskendunud kuluprogrammidele ning see erineb mõjuhindamise suhtes kehtestatud lähenemisviisist. Selline olukord on tekkinud seetõttu, et eksisteerib õiguslik kohustus viia järelhindamisi läbi üksnes kuluprogrammide meetmete kohta (vt finantsmääruse artikkel 27). Meetmeid, mida komisjon on juba võtnud selleks, et keskenduda oma hindamistöös üha enam kehtivatele õigusaktidele, on kirjeldatud komisjoni märkustes 2. soovitusel kolmanda taande kohta.

78.

Proportsionaalse analüüsi põhimõtet kasutatakse jõustamiskulude hindamisel. Nimetatud kulusid tuleb hinnata ainult siis, kui nad on asjakohased, ning need kulud tuleb koguseliselt väljendada ainult siis, kui nad on märkimisväärsed. Komisjoni poolt tehtud 2008. aasta mõjuhindamisjuhtude analüüs näitab, et nii ka tehti. Kuna ELi eeskirju rakendavad ja jõustavad üldjuhul liikmesriigi ametiasutused, sõltub täpne jõustamiskulude prognoos konkreetsest siseriiklikust süsteemist. Seetõttu ei saa jõustamiskulusid komisjoni mõjuhindannangus alati põhjalikult hinnata.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

83.

Ühises lähenemisviisis mõjuhindamisele nõustused Euroopa Parlament ja nõukogu, et nemad vastutavad nende poolt tehtavate oluliste muudatuste mõju hindamise eest. Komisjon kinnitas parema õigusloome teise ja kolmanda strateegilise ülevaatuse käigus, et ta vastab konstruktiivselt ja iga juhtumi puhul eraldi nõukogu ja parlamendi taotlustele saada selgitusi esialgse mõjuhinnangu teatavate aspektide kohta.

Komisjon rõhutab, et tema mõjuhinnangud hõlmavad lõpliku õigusakti väga olulisi elemente isegi siis, kui nõukogu ja Euroopa Parlament seda ei ajakohasta, ning seega on komisjoni mõjuhinnangud ikkagi asjakohased.

84. Esimene taane

Komisjon tõi oma tööprogrammile lisatud tegevuskavades välja, milliste algatuste puhul mõjuhindamine tehakse, ja selgitas, miks teatavate tööprogrammis sisalduvate ettepanekute puhul mõjuhindamist ei tehta.

84. Teine taane

Komisjon on seisukohal, et mõjuhinnangu eelnõu üle konsulteerimine ei ole ainus viis analüüsi terviklikkuse, järjepidevuse ja korrektsuse tagamiseks. Komisjoni talitused konsulteerivad mõjuhindamise erinevates etappides sidusrühmadega ja teavitavad neid, kasutades selleks tegevuskavu või konkreetseid konsultatsioonidokumente või konsulteerimisvahendeid (nt välisuuringute tulemused) või kasutavad konsulteerimise ja teavitamise tagamiseks rohelisi või valgeid raamatuid.

1. soovitus esimene taane

Komisjon on juba kindlaks teinud kaks viisi, kuidas suurendada mõjuhindamise planeerimise protsessi läbipaistvust teiste institutsioonide, liikmesriikide ja sidusrühmade jaoks. Esiteks võttis komisjon 2009. aasta mõjuhindamise suunistes kohustuse koostada tegevuskavad kõikide ettepanekute puhul, millel on tõenäoliselt märkimisväärne mõju või poliitiline mõju, ja seda mitte ainult oma iga-aastases tööprogrammis sisalduvate algatuste puhul. Kui mõjuhindamist ei peeta vajalikuks, selgitatakse tegevuskavas selle põhjuseid. Sarnaselt varasemale praktikale need tegevuskavad avaldatakse. Teiseks, pärast Euroopa Parlamendilt ühise lähenemisviisi läbivaatamise raames märkuste saamist avaldab komisjon peagi pärast tööprogrammi vastuvõtmist (mis toimub tavaliselt iga aasta alguses) täieliku loetelu tulevastest algatustest, mille puhul on kõnealusel aastal kavas teha mõjuhindamine. Seda loetelu ajakohastatakse korrapäraselt.

KOMISJONI VASTUSED

1. soovitus teine taane

Komisjoni 2008. aasta avalik konsultatsioon mõjuhindamise suuniste eelnõu üle näitas, et paljud sidusrühmad tundsid vajadust seda valdkonda parandada. Sellest tulenevalt on 2009. aasta mõjuhindamise suunistes konsulteerimissuuniseid ja -nõudeid rangemaks muudetud. Nagu eespool selgitatud, kavatses komisjon esitada tegevuskavu kõikide ettepanekute puhul, millel võib olla märkimisväärne mõju või poliitiline mõju. 2009. aasta mõjuhindamise suunistes öeldi, et komisjoni talitused peaksid julgustama sidusrühmi, et nad vaataksid tegevuskavad läbi ja annaksid õigeaegset tagasisidet mõjuhindanguid käsitlevate plaanide kohta. Lisaks sisaldasid uued suunised ka nõuet, et sidusrühmadel peab olema võimalus esitada märkusi probleemi selge määratlemise, subsidiaarsusanalüüsi, võimalike valikute kirjelduse ja nende mõju kohta. Mõjuhindamiskomitee kontrollib jätkuvalt ja süstemaatiliselt sidusrühmadega peetavate konsultatsioonide tulemuste alase aruandluse kvaliteeti. Kõikide tähtsate komisjoni algatuste kohta olemas olevate tegevuskavade proaktiivne kasutamine koos rangemate konsulteerimisenõuetega tagavad suurema läbipaistvuse ja sidusrühmade kaasatuse. Seetõttu on mõjuhindamise aruande eelnõu üle konsulteerimine liigne.

1. soovitus kolmas taane

Komisjon teab, et komisjoni talitused peavad tegema lisajõupingutusi, et tagada mõjuhindamiskomitee kontrolliprotsessi nõuetekohane kavandamine ja piisav aeg selle protsessi läbiviimiseks. 2009. aasta mõjuhindamise suunistesse on sisse viidud seda küsimust käsitlevad uued nõuded. Lisaks selgitatakse suunistes, et juhul kui mõjuhindamiskomitee nõuab täiendava töö tegemist või läbivaadatud mõjuhindangu esitamist, tuleb selleks ette näha piisav aeg. Teatises komisjoni töömeetodite kohta aastatel 2010–2014 on selgesõnaliselt rõhutatud, et vastuvõtmise planeerimisel tuleb täiel määral arvesse võtta vajadust teha mõistliku aja jooksul mõjuhindamine ning et põhimõtteliselt on enne talitustevahelise konsultatsiooni alustamist vaja saada mõjuhindamiskomitee heakskiitev hinnang¹.

86. Esimene taane

Komisjon on seisukohal, et valikuvõimaluste võrdlus on võimalik ning et sekumisloogika idee on mõjuhindamisprotsessile omane. Komisjon on siiski teadlik vajadusest jätkuvalt parandada oma põhjenduste esitamist ning 2009. aasta suunistes julgustatakse talitusi esitama analüüsi loogika võimalikult selgelt, kasutades näiteks probleemipuusid, tabelleid, kaarte ja muid illustreerivaid vahendeid.

¹ K(2010) 1100 – presidendi teatis „Komisjoni töömeetodid aastatel 2010–2014“, lk 7.

KOMISJONI VASTUSED

86. Teine taane

Komisjon nõustub, et raskused mõjude kvantifitseerimisel ja nende rahalise väärtuse määramisel võivad olla seotud andmete kättesaadavusega ning et tegemist on kõikidele arenenud mõjuhindamissüsteemidele probleeme valmistava küsimusega. Komisjon tuletab meelde, et vajaliku teabe juhtumipõhine laad ja tõenäoline halduskoormus piiravad püsivamate andmekogustruktuuride loomise võimalust.

2. soovitusese esimene taane

2009. aasta mõjuhindamise suunistes on veelgi rangemaks muudetud valikuvõimaluste võrdlemise juhiseid, pakudes eelkõige konkreetsemaid suuniseid kulutõhususe analüüsi ja mitmel kriteeriumil põhineva analüüsi kohta. Kvantifitseerimine ei ole alati teostatav või proportsionaalne.

2. soovitusese teine taane

Komisjoni kogemus näitab, et mõjuhindangute jaoks vajalik teave on sageli väga spetsiifiline ega ole statistikaametitest või valitsusasutustest lihtsalt kättesaadav. Sellest olenemata kavatses komisjon uurida, kas on olemas praktilisi viise andmete kättesaadavuse parandamiseks ning üldisemalt seda, kuidas innustada liikmesriikide ametiasutusi olema vajaliku teabe andmisel aktiivsemad.

Komisjon juba arendab koostööd Regioonide Komiteega, et kasutada mõjuhindamistöö raames selle võrgustikku kohalike ja piirkondlike asutustega konsulteerimiseks.

2. soovitusese kolmas taane

2009. aasta jaanuari läbivaadatud mõjuhindamise suunistes pöörati veelgi suuremat rõhku vajadusele võtta uute õigusaktide ettevalmistamisel arvesse rakendamisküsimusi, tunnistades samas, et mõjuhindangutes saab rakendamise- ja jõustamisküsimusi käsitleda ainult üsna üldisel tasemel.

Komisjon määras teatistes „Muutuvatele vajadustele reageerimine: hindamise kasutuse tugevdamine“ (SEK(2007) 213, 21.2.2007) kindlaks vajaduse teha õigusaktide järelhindamisi. Alates 2009. aasta jaanuarist kuuluvad komisjoni mõjuhindamissüsteem ja hindamissüsteem mõlemad peasekretariaadi parema õigusloome direktoraadi pädevusalasse, eesmärgiga tagada kahe süsteemi vahelise strateegilise ja tegevussünergia täiel määral ära kasutamine. President Barroso teatas 2009. aasta septembris uuele komisjonile ette nähtud poliitilistes suunistes oma kavatsusest suurendada järelhindamisalaseid jõupingutusi. Eesmärk on kontrollida, kas komisjoni ettepanekutega saavutatakse lubatu, ning võimaldada komisjonil neid ettepanekuid läbi vaadata ja parandada, kui nad ei toimi oodatud viisil. Tugevdatakse seoseid mõjuhindamise ja järelhindamise vahel. Järelhindamine peaks kajastama eelnenud mõjuhindangu reaalsusele vastavuse kontrolli.

Aja jooksul muutub täielik järelhindamine tähtsate õigusaktide läbivaatamisel kohustuslikuks.

KOMISJONI VASTUSED

2. soovitus neljas taane

Selleks et tagada halduskoormuse analüüsi pidev paranemine, on komisjon paigutanud halduskoormust käsitlevad eksperdid kõikide mõjuhindamise ja järelhindamisega tegelevate rühmade juurde. Sellega tagatakse, et halduskoormuse programmi rakendamisel omandatud kogemusi saab mõjuhindamissüsteemis otseselt kasutada. Komisjon pakub kasutajatoe funktsiooni, andes nõu kõikides küsimustes ja kõikide probleemide puhul, mis on seotud halduskoormuse hindamisega, sealhulgas standardkulude mudeli asjakohase kasutamise kohta.

87.

Komisjonil on hea meel kontrollikoja järelduse üle, et mõjuhindamine on eriti viimastel aastatel olnud ELi institutsioonide otsustusprotsessis mõjusaks abivahendiks.

Euroopa Parlament ja nõukogu on tunnistanud ühises lähenemisviisis mõjuhindamisele, et nemad vastutavad nende poolt tehtavate oluliste muudatuste mõju hindamise eest. Komisjon alustas 2008. aasta aprillis ühise lähenemisviisi läbivaatamist tehnilisel tasandil eesmärgiga teha kindlaks konkreetsed viisid, kuidas rakendamist saaks parandada.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 3/2010

Kas mõjuhindamine ELi institutsioonides toetab otsuste tegemist?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2010 — 71 lk — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-727-3

doi:10.2865/14242

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

MÕJUHINDAMINE ON EUROOPA KOMISJONI PAREMA ÕIGUSLOOME ALASE TÖÖ ÜHEKS ALUSTALAKS. KÄESOLEVAS ARUANDES UURIB KONTROLLIKODA, KAS KOMISJON VIIS ETTEPANEKUID KOOSTADES LÄBI MÕJUHINDAMISI, KAS KOMISJONI MÕJUHINDAMISE MENETLUSED TOETASID ASJAKOHASELT KOMISJONI ALGATUSTE VÄLJATÖÖTAMIST JA KAS MÕJUHINDAMISE ARUANNETE SISU JA ESITUSVIIS OLI ASJAKOHANE.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-727-3



9 789292 077273