

Halduskoormuse hindamine – samm kvaliteetse õigusloome poole

Anneli Sihver (RiTo 15), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist

Lissaboni strateegia üks eesmärgid on vähendada ettevõtjate halduskoormust, seetõttu on teema üha aktuaalsem ka Eestis.

Viimaseil aastail on parema õigusloome kontekstis aina rohkem räägitud halduskoormusest ja selle vähendamisest. Esmapilgul võib halduskoormuse tähendus tekitada mitmetimõistetavusi või jääda üldse arusaamatuks. Seetõttu on artikli eesmärk kirjeldada halduskoormust ja selle vähendamise põhimõtteid. Lisaks on toodud lühiülevaade teiste riikide kogemustest halduskoormuse hindamisel ja olulisimatest väljakutsetest Eestile.

Termin halduskoormus (ingl *administrative burden*) võib esmapilgul seostuda millegi negatiivsega. Tegelikult on halduskoormus aja ja raha kulu, mis tekib riigi seatud info kogumise, edastamise ja töötlemisega seotud ülesannete täitmisel. Halduskoormus kaasneb tulumaksudeklaratsiooni täitmisega, statistikaaruannete esitamise, tegevuslubade taotlemise ja tegevustega. Halduskoormus ei seisne seejuures näiteks riigile tasutud maksus või lõivus, vaid sellega kaasnevate aruannete täitmisega, e-maksuametis andmete kontrollimises jms.

Et riik ja ettevõtlussektor toimiksid ning õiguskindlus ja andmete kättesaadavus oleksid tagatud, on vajalikud teatud kohustused, seega tuleks halduskoormust vaadelda neutraalse nähtusena, mis kohustuste täitmisel paratamatult tekib. Liigsest, põhjendamatust ja negatiivse mõjuga halduskoormusest saame rääkida, kui ettevõtte peab ühel ajal esitama samasisulisi aruandeid mitmele riigiasutusele, aruandevormid on mitmeti tõlgendatavad või nõutav informatsioon ei leia rakendust riigiasutustes.

Kokkuvõtlikult võib problemaatiliseks pidada olukorda, kus aruannete täitmine nõuab põhjendamatult palju aega ning hakkab näiteks väikeettevõtte puhul kõige mustema stsenaariumi korral kahjustama põhieesmärkide täitmist. Samamoodi kui ülereguleerimist võib probleemiks pidada ka seda, kui riik on ettevõtjatele liiga vähe kohustusi kehtestanud. Siis peaksid õigusaktide täitjad arvestama võimalike seaduselünkade ning erinevat tõlgendamist võimaldavate sätetega, riigi seisukohalt muutuks keeruliseks koguda statistilisi andmeid ja täita teisi olulisi funktsioone.

Kuidas halduskoormust hinnata

Halduskoormuse põhjendatuse üle otsustamisel tuleb seega hinnata, kas nõuded on eesmärgipärased ja läbipaistvad ning kas neid saab võimalikult väikeste kuludega täita. Veelgi laiemas plaanis ei piisa optimaalse halduskoormuse taotlemisel ainult ettevõtjate halduskoormuse hindamisest, vaid silmas tuleb pidada ka kodanikele ning riigile ja kohalikele omavalitsustele laienevate nõuete täitmist.

Et halduskoormusest ja selle taseme muutumisest selge ülevaade saada, arendasid hollandlased 2000. aasta paiku välja kvantitatiivse hindamismetoodika – standardkulumudeli

(ingl *standard cost model*). Metoodika rakendamisel kaardistatakse kõik seadusest tulenevad kohustused ning seejärel intervjueritakse kohustuste täitjaid. Intervjuude käigus küsitakse iga kohustuse puhul, kui palju aega selle täitmiseks kulub. Arvutuslikult kujuneb halduskoormuse maht nelja komponendi koosmõjul: kohustuste täitmise ajakulu, täitja (raamatupidaja, ettevõtte juht vms) palgakulu, kohustuse täitmise sagedus aastas ning kohustust täitvate ettevõtete arv. Nimetatud komponendid korrutatakse omavahel ning nii leitakse keskmine halduskoormus ühe ja ka kõigi kohustust täitvate ettevõtete kohta.

Standardkulumudeli peamiseks plussiks võib pidada metoodika suurt detailsust: aruandevormide puhul on võimalik eristada täitmisele kuluvat aega üksikute ridade lõikes ning seega kergesti tuvastada kõige koormavamad või üksteist dubleerivad tegevused. Standardkulumudeli alusel tehtud uuringuil on ka kõrge rakenduslik väärtus – õigusaktide muutmise korral on võimalik teha asjakohased ümberarvutused ning hinnata muudatuste mõju halduskoormuse tasemele. Kuigi tegemist on kvantitatiivse metoodikaga, annab kohustuste täitjate intervjuerimine palju taustinfot ka õigusakti rakenduse ja laiemate mõjude kohta.

Metoodika peamiseks puuduseks on peetud valimi väiksust ning sellega seotud tulemuste esinduslikkust kogu ettevõtlussektori lõikes. Üldjuhul kuulub ühte segmenti ainult viis kuni kümme ettevõtet, seetõttu on kriitilise tähtsusega selle nn segmendi tüüpiliste ettevõtete määramine ja valimisse leidmine. Samuti on äärmiselt tähtis võrrelda valimisse kuuluvate ettevõtete tulemusi ja otsida mittetüüpiliste ettevõtete asemele uusi. Halduskoormuse hindamine on teiste mõjude hindamise metoodikate sarnaselt hinnanguline ning standardkulumudeli eesmärk ei olegi keskenduda erandlikele juhtumitele, vaid kirjeldada üldsuunitlust. Üle ei tasu tähtsustada halduskoormuse hindamise rahaliselt või ajaliselt väljendatud tulemust, pigem on oluline, et väärtuste taga olevad regulatsioonid oleksid põhjalikult analüüsitud ja põhjendatud.

Euroopa Liidu prioriteedid

Standardkulumudel on halduskoormuse hindamisel järjest laialdasemat kasutust leidnud. 2007. aastal on metoodika rakendamise kogemus juba enam kui pooltes Euroopa Liidu liikmesriikides, sealhulgas Suurbritannias, Taanis, Tšehhis, Rootsis, Poolas ja Eestis. Mitu riiki (sealhulgas Holland ja Suurbritannia) on hinnanud kõigi õigusaktide halduskoormust, selle alusel on välja töötatud lihtsustamissetepanekud ning seatud indikaator halduskoormuse vähendamise mahu osas.

Rahvusvahelisel tasandil on metoodika peamine pluss tulemuste võrreldavus. Samal ajal tuleks aga üksuste võrdluste tegemisse suhtuda ettevaatlikult, sest riikide õigussüsteemide eripärast tulenevalt standardkulumudeli rakendamispõhimõtted ja -ulatus riigiti mõnevõrra erinevad. Metoodika põhimõtted on aga samad ning nende täiustamiseks ja laiendamaks tutvustamiseks on moodustatud rahvusvaheline standardkulumudeli võrgustik (*Standard Cost Model Network* –<http://www.administrative-burdens.com/>), kus on esindatud ka Eesti.

Ettevõtete halduskoormuse vähendamine on ka Lissaboni strateegia eesmärke. Euroopa Liit on välja valinud kolmteist valdkonda, mille halduskoormuse hindamisele ja vähendamisele tuleks esmajoonel keskenduda. Need on statistika-, maksundus-, äriühingu-, põllumajandus-, ravimi-, toiduhügieeni, transpordi-, kalandus-, ühtekuuluvuspoliitika, riigihangete, finantsteenuste, töökeskkonna ja keskkonnaregulatsioonid.

Kuigi otsekohalduvate määruste halduskoormuse hindamist hakkab korraldama Euroopa Komisjon, peavad liikmesriigid tegema Euroopa Komisjoniga koostööd direktiivide alusel liikmesriigi õigusse ülevõetud regulatsioonide halduskoormuse hindamisel. Artikli kirjutamise ajal ei olnud liikmesriigi kohustused veel selgunud, kuid need seisnevad liikmesriigi õigusse ülevõetud nõuete kaardistamises. Eestilt eeldab nimetatud kohustus toimivat ministereid vahelist koordinatsioonimehhanismi ja täpset ülesannete jaotust. Teisalt peavad kõik ministriid arvestama täiendava tööjõukuluga ning panustama standardkulumudeli metoodika rakendamisoskuste omandamisse.

Euroopa Komisjon on liikmesriikide ülesandeks seadnud ka riigi tasandil enam koormatud valdkondade tuvastamise ning halduskoormuse vähendamise. Sealjuures võivad valdkonnad erineda eespool nimetatud Euroopa Komisjoni kolmeteistkümnest prioriteedist. Lõpptulemusena peaks iga liikmesriik 2008. aasta lõpuks koostama halduskoormuse vähendamise tegevusplaani, milles on peale lihtsustatavate valdkondade ka protsentuaalne halduskoormuse vähendamise maht. Euroopa Komisjon pakkus halduskoormuse vähendamise määraks 25% ning soovis seda kehtestada liiduülelset, kuid idee ei leidnud liikmesriikide toetust ning riigid säilitavad iseotsustusõiguse.

Eesti eeldused ja väljakutsed

Eestis tutvustati standardkulumudeli metoodikat 2004. aastal, siiani on suurimad halduskoormuse hindamise kogemused majandus- ja kommunikatsiooniministriid. Korraldatud on neli uuringut: hinnatud on käibemaksuseadusest tulenevate kohustuste täitmise, palgastatistika esitamise, transpordilitsentside taotlemise ja Euroopa Liidu struktuurifondidest toetuste taotlemisega kaasnevat halduskoormust ettevõtetele (<http://www.mkm.ee/index.php?id=8631>). Uuringute alusel on välja töötatud Eestile kohandatud halduskoormuse hindamise metoodiline juhend, kus käsitletakse standardkulumudeli rakendamisel tekkida võivaid probleeme.

Halduskoormuse hindamise pilootuuringud on aidanud teemat laiemalt tutvustada ja teadvustada. Näiteks viidatakse seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamise osas järjest enam halduskoormuse taseme muutumisele, mis kavandatava muudatusega kaasneks. Nimetatud suundumus loob head eeldused, et lähitulevikus planeerida ressursse ka kvantitatiivseteks hindamisteks. Kuigi Vabariigi Valitsus soovitas 2006. aasta kevadel ministriididel välja selgitada halduskoormuse hindamise vajadus oma haldusala regulatsioonide puhul (valitsuskabineti 2006. a 20. aprilli nõupidamise päevakorrapunkt nr 3), on tegevus sellel suunal jäänud tagasihoidlikuks. Suurim probleem tundub olevat ressursid ning nende planeerimine.

Esiteks eeldab uuringute tegemine rahalisi vahendeid. Halduskoormuse hindamine on suhteliselt kulukas, seepärast ei ole Eestis eriti otstarbekas hinnata vähekoormavate õigusaktidega kaasnevat halduskoormust. Teiseks tuleb arvestada piisava ajavaruga, sest ideaalselt peaks halduskoormuse hindamise uuring olema tehtud juba enne seaduseelnõu kooskõlastusringile saatmist. Kolmandaks suureneb uuringutega nii ministeeriumiametnike kui ka uuringufirmade töömaht. Kui ametnike seisukohalt tähendab see senisest rohkem ülesandeid ning halduskoormuse hindamise integreerimisvajadust ministeeriumi õigusloomeprotsessiga, siis uuringufirmade puhul tuleks kaaluda keskse pädevuskeskuse väljakujundamist. Teised riigid on halduskoormuse uuringud kui rutiinse tegevuse delegeerinud enamasti ühe uuringufirma pädevusse. Tõenäoliselt oleks selline korraldus otstarbekas ka Eestis.

Laiemas plaanis tuleb arvestada, et halduskoormus ei puuduta ainult ettevõtteid, vaid ka kodanikke ning kolmandat sektorit ja riigiasutusi. Seetõttu tuleks kaugemas perspektiivis kaaluda meetodika laialdasemat rakendamist. Samuti on oluline märkida, et halduskoormuse hindamine on ainult üks osa kõigist õigusaktide rakendamisega kaasnevatest mõjudest (õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri, § 33). Kvaliteetse õiguskeskkonna arendamise seisukohalt ei tohiks keskenduda ainult aruandlusest tekkivate protseduuride lihtsustamisele, vaid lähenemine peaks olema tasakaalustatud ja terviklik.

Kokkuvõttes on Eestis halduskoormuse hindamisel esimesed sammud tehtud, kuid süsteemi toimima hakkamiseks jagub piisavalt arenguruumi. Ent arvestades Euroopa Liidu struktuurivahenditest mõjude hindamise süsteemi arendamiseks kavandatavaid tegevusi, on lootust ressursiprobleemi mõningasele leevenemisele programmiperioodil 2007–2013.

Kasutatud kirjandus

COM(2007)23. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. – http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/international_scm_manual_final_178.doc