



RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

praxis
mõttekoda

KOHALIKU KASU INSTRUMENTIDE ANALÜÜS (taluvushuvi mõjuanalüüs)

Liis Kasemets, Eli Täpp, Aleksandr Michelson, Sandor Elias

2020

Poliitikauuringute Keskus Praxis
kontaktisik Liis Kasemets
telefon 6 408 000
e-post liis.kasemets@praxis.ee

Kohaliku kasu instrumentide analüüsi (taluvushuvi mõjuanalüüsi) tellis Riigikantselei riigihankega nr 212694. Uuring on rahastatud Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014–2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Uuringu koostööpartnerid on Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Keskkonnaministeerium. Uuringu tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Autorid:

Liis Kasemets, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majandus- ja innovatsioonipoliitika programmi juht (Eesti kohalike omavalitsuste ja teiste riikide praktika analüüs)

Aleksandr Michelson, Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik (Eesti kohalike omavalitsuste ja teiste riikide praktika analüüs)

Eli Täpp (külalisuurija), Advokaadibüroo Triniti advokaat (õiguslik analüüs)

Sandor Elias (külalisuurija), Advokaadibüroo Triniti vandeadvokaat (õiguslik analüüs)

Töö valmimise andsid olulise panuse

Kaupo Koppel, Poliitikauuringute Keskuse Praxis majandus- ja innovatsioonipoliitika programmi analüütik

Andi Kiissel, Poliitikauuringute Keskuse Praxis andmetötleja

Täname kohalike kogukondade, kohalike omavalitsuste ja ettevõtete esindajaid, kes uuringu eri etappides osalesid. Täname kõiki, kes uuringule kaasa aitasid.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tartu mnt 50

10115 Tallinn

tel 6 408 000

www.praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Kasemets, L., Täpp, E., Michelson, A., Elias, S. (2020) Kohaliku kasu instrumentide analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

LÜHIKOKKUVÕTE

Uuringu eesmärk ja uurimisülesanded

Uuringu keskmes olid ettevõtjate kokkulepped kohalike omavalitsuste ja/või kohalike kogukondadega olukordades, kus ettevõtte tegevusega kaasneb oluline muutus või häiring piirkonnas ja ettevõtja teeb selle tõttu rahalisi makseid või pakub hüvesid kohalikele omavalitsusele või kogukonnale (kohalik kasu). Uuringu põhifookuseks on analüüsida, kuidas võimaldavad kohaliku kasu kokkulepped suurendada taluvushuvi ehk kogukonna ja kohaliku omavalitsuse nõustumist sedalaadi ettevõtlusega. Lähteülesande kohaselt on uuringu eesmärk analüüsida ettevõtte tegevuskoha kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonna rahalise kasu (kohaliku kasu) instrumente. Uuringu tellija täpsustuste kohaselt on analüüsi peamine fookus igakordseteks kokkulepeteks võimalike aluste loomine.

Lähteülesande kohaselt saab kohaliku omavalitsuse või kohaliku kogukonna vaates käsitleda kohalikku rahalist kasu rahalise hüvitisena olulise keskkonnanähtingu või olulise maa-ala, vee-ala või taristu kasutuse muudatuse eest, kuid samas peavad kõik ühiskonnaliikmed tajuma ja aktsepteerima, et ümbritsevas keskkonnas toimuvad muutused ning muutunud keskkonna ja normi piiridesse jääva keskkonnamõju eest ei kaasne rahalist hüvitist. Lähtudes põhimõttest, et keskkonnamõju peab alati jääma normi piiridesse ja vastasel juhul on tegevus keelatud, on ometi probleemiks olukorrad, kus mõju või häiring jääb normi piiresse, kuid sellele on siiski vastuseis. Eelkõige on vajadus hüvitisega järel seega tingitud keskkonna muutumisest, millega kohalikud elanikud ei ole osanud ettevaatavalt arvestada ja mis on toonud ootuse, et seda muu hüvega kompenseeritaks. Kohalik rahaline kasu ettevõtja vaates on kulu või saamata jääv tulu, mis on vajalik kohaliku omavalitsuse või kohaliku kogukonna nõusoleku saamiseks ettevõtte tegevusele antud asukohas. Uuringu eesmärgiks on analüüsida ettevõtte tegevuskoha kohaliku kogukonna ja kohaliku omavalitsuse rahalise kasu instrumente (s.o kokkuleppeid kohaliku rahalise kasu realiseerimiseks) ning kokkulepete seadustamise eeldatavat mõju kohaliku kasu realiseerimisele ehk kuidas sellised kokkulepped suurendaksid ettevõtlusega nõustumist. Uuringus käsitletakse kohaliku kasu kokkulepete mõjuna muutust kohalike omavalitsuste või kohalike kogukondade hoiakutes piirkonnas kavandatava ettevõtlusega nõustumisele. Uuriti kohaliku kasu kokkulepete reguleerimise vajadusi ja võimalusi, kuidas muuta osapoolte ootused ühesemalt arusaadavateks, kokkulepete vajadusel need läbipaistvamaks ning soodustada osapoolte nõusolekul tehtavaid arendustegevusi (investeeringuid).

Majandustegevus on uuringus vaatluse all viie olukorra kontekstis, kõrvutades nii KOV-i, kogukondade kui ettevõtjate pilgu läbi eri osapoolte vajadusi-hoiakuid, analüüsides nii õigusraamistikku ja igapäevast praktikat kui ka teiste riikide lahendusi sarnastes olukordades. Uuring keskendus kokkulepetele tuuleparkide rajamisel, äri-tootmisala või elamuala arendamisel metsa- või põllumaale, olulise ruumilise mõjuga ehitiste (näiteks suurem tehas) rajamisel, ehitusmaavarade kaevandamisel, samuti mobiilsidemastide rajamisel eramaale.

Uuringus

- analüüsiti ettevõtte tegevuskoha KOV-i ja kohaliku kogukonna rahalise kasu (kohaliku kasu) kokkuleppeid;
- tehti kokkulepete rakendamise õiguslik analüüs;
- hinnati teiste riikide kogemustele tuginedes ja neid Eesti konteksti asetades, kuidas võiksid need lahendused Eestis taluvushuvi suurendada (ettevõtlusega nõustuda);
- analüüsiti ja anti soovitusi, milliseid näitajaid või tunnuseid saaks kasutada osapoolte kokkulepete sõlmimise alusena;
- anti soovitusi võimalikeks muudatusteks kohaliku kasu korralduses (mh võimalikud muudatused õigusaktides valdkonna täpsemaks reguleerimiseks) ning esitati võimalikud alternatiivsed õiguslikud lahendused (nt juhendite koostamine, selgitustöö), et tagada osapoolte võrdne kohtlemine,

õiguskindlus, kokkulepete läbipaistvus ning võimalus paindlike ja kõigile osapooltele sobivate kokkulepete sõlmimiseks.

Eesti senise praktika analüüsile ja osapooltega läbiviidud aruteludele tuginedes ning võrdlevalt rahvusvahelise praktika näidetena analüüsitud riikide kogemusele tuginedes on toodud võimalikud lahenduste, mida saaks kaaluda. Näidisriikides kasutatavate lahenduste puhul tuleb arvestada, et nende rakendamist raamistavad igale riigile omane riigivalitsemis-, majandus- ja õiguslik kontekst, mistõttu ei saa neid otse Eestile üle kanda. Need on kõik olulised aspektid mõjutades terviklahenduse sisemist toimimist ja rakendusmehhanismi sobivust eesmärgist sõltuvalt.

Peamised leiud ja järeldused

Rahvusvahelise praktika analüüs tõi esile, kui oluline on kohaliku kasu jagamise protsessi korraldus ja selle parandamine ning kohaliku omavalitsuse tasandi suutlikkuse ja oskusbaasi tugevdamine kohaliku kasu kokkulepete edukaks rakendamiseks. Laias laastus kasutatakse sarnaseid lahendusi. Kriitiliselt olulised aspektid on, kas hüve või kompensatsioon jõuab mõjuväljas elavate inimeste või kogukonnani, ja teisalt, kas kasu jagamise protsess on läbipaistev ning kohalikke inimesi ja kogukonda kaasav. Lahenduste puhul, kus kohalik tasand või kogukond või kohalik elanik otsustusmehhanismis ei osale, on oluline, kas hüve või kompensatsiooni jõudmine kohaliku inimese või omavalitsuseni on avalikustatud kogukonnale arusaadaval viisil.

Taluvushuvi suurendamiseks on võtmetähtsusega

- kompensatsiooni või hüve jõudmine negatiivset mõju taluva osapooleni,
- otsustusprotsessi läbipaistvus ja kaasatus,
- kokkulepete avalikustatus, kogukonna teadlikkus kokkulepetest ja nende sisust.

Eri osapoolte ootused võib analüüsi baasil kokku võtta järgmiselt.

- Ootused kohalikele omavalitsustele on seotud ennekõike ametnike õiguslaselise kompetentsi (sh arendajatega läbirääkimiste pidamiseks) ja suutlikkusega ehitada üles osapooli kaasav koostöömudel, samuti on oluline omavalitsuse rahastusmudel, mis toetaks kohaliku omavalitsuse motivatsiooni ettevõtlust lubada/soodustada.
- Ettevõtjate ootusteks on esmajoonel võrdne kohtlemine, kohustuste ja koormiste ettenähtavus, turuosaliste võrdne kohtlemine, riigi poliitikalikud (nt kus tuulikud lubatud / riigikaitsepiirangud), selgus KOV-i ootustes (millise tegevusala ettevõtlus on oodatud, millised on KOV-i eesmärgid, nt töökohtade loomine). Kogukonna ootused ettevõtjatele on esmalt seotud mõjude objektiivse hindamisega, mis võtaks arvesse kõiki olulisi mõjusid, ja ettevõtjad soovivad nii nagu kohalikud elanikudki, et kompenseerimise viis tagaks kompensatsiooni jõudmise nendeni, kellele mõju avaldub.
- Ootused riigile seonduvad regionaalselt tasakaalustatud arengu eesmärgiga: kas nähakse vajadust määratleda piirangud üle Eesti võimalikult ühetaoliselt või anda maksimaalselt otsustuspädevust kohapeale. Sellega seonduv ka negatiivse mõjuga seotud tasude laekumise jaotus riigi ja KOV-i vahel, KOV-i otsustusvõimalused kompensatsiooniviisi ja -suuruse osas.
- Uuringust ilmnis läbivalt, et kogukonnad soovivad suuremat otsustusprotsessidesse kaasamist. Kohaliku kasu kokkulepete korraldusse on vaja luua enam usaldust. Maandada tuleb risk, et pakutavad meetmed või hüved ei too leevendust mõju kannatajale.

Uuringu keskmes oli igakordsete kokkulepete võimalused, mis tagaks kompensatsiooni jõudmise vahetult mõjualas olevatele isikutele/kogukonnale ning võrdse kohtlemise. Valideerimisseminaril rõhutati, et on väga oluline jätta otsustusõigus võimalikult madalale tasandile. Kuna Eestis on kohaliku kasu kokkulepete senine praktika vähene ja rahvusvaheliselt näidisriikideks valitud riikides on kasutusel erinevad lahendused, on oluline põhimõttelise lähtekoha valik. Mis tahes piirang või etteantud tingimused piiravad igakordset otsustusvõimalust. Kohalike omavalitsuste poolt on vaja aktiivsust ka juhtudel, kui kohalik elanik ja/või kogukonna esindajad ja ettevõtja ei jõua kokkuleppele.

Võrreldes **tuuleparkide** rajamise kohaliku kasu kokkulepete praktikat teiste riikide praktikaga, võib öelda, et üldiselt on kasutusel sarnased lahendused. Tuuleparkide puhul on kasutatud instrumentideks

- omand (üksikisiku omand, kaasomand),
- kompensatsioon kohalikule elanikule,
- fondid projektideks või uuringuteks,
- personaalsed lepingud.

Eestis on kasutusel nii omandi kui kogukonnale kompensatsiooni maksmise mudelid. Eestis puuduvad õigusnormid, mis reguleeriksid kohalikele elanikele ja kogukondadele keskkonnakasutusega kaasnevate häiringute kompenseerimist müra, vibratsiooni või haisu korral. Tunnused, mille alusel kokkuleppeid on sõlmitud, on olnud tootmismahd (kilovatitasu), omand (osakute omandamise võimalus), panus kogukonnale (nt maksed kogukonna MTÜ-le). Põhimõtteliselt on võimalik kaaluda ka rahalise kompensatsiooni mudelit ja sel juhul on oluline selle arvutamise alus, et tasakaalustada võimalikke ootusi ja teisalt võimalusi. Oluline on samal ajal jälgida, et ei tekiks topeltkoormust.

Eestis on Taani kaasomandiskeemile sarnast lahendust kasutatud, kuid piiratud mahus. Eeldatavasti oleksid sellise skeemi kasutamise võimalused sarnaselt Taanile ka Eestis küllalt piiratud, kuna vabu vahendeid investeerimiseks on vaid suhteliselt vähestel inimestel. Senise investeerimistoodete vähese kasutamise taustal eeldaks kaasomandiskeemi rakendamine olulist muutust inimeste hoiakutes ja investeerimisvalmiduse kasvu. Eesti puhul võib kaaluda Taanile sarnase rahalise kompensatsiooni skeemi kasutamist, kuid seejuures on oluline, mille alusel ja mil viisil taolist kompensatsiooni arvestatakse ning kes oleksid skeemi subjektideks. Taani nn rohelist skeemi võib Eesti kontekstis pidada mitte kohaliku kasu instrumendiks, vaid pigem keskkonnatasuks, kuna kulud kaetakse elektritarbijate energiamaksudest ja jaotatakse kohalike omavalitsuste taotluste alusel ning tuulepargi arendaja kogukonnale negatiivse mõju hüvitamiseks eraldi kulusid ei kannata. Kuid arvestades kompensatsioonimehhanismide seadustatust Taanis ning selle skeemi rakendamise eesmärki ja kasutamise alust, on seda skeemi käsitletud ka siinses uuringus.

Tuuleparkide arenduste puhul puuduvad Eestis seadustega kehtestatud leevendusmeetmed. Kokkulepete sõlmimise praktika reguleerimisel tuleb kokku leppida, milliste objektide ja milliste kriteeriumite puhul on võimalik kokkuleppeid sõlmida ning ühe häiringuna kindlasti käsitleda visuaalset saastet. Praktikaks osutub keerukaks kvantitatiivselt raskesti mõõdetavate häiringute (nt visuaalne reostus) arvestamine nende mõju leevendamisel. Fookusgrupiarutelul osalenud tuuleparkide arendajad pakkusid, et turuosalisel võiks heas tavaliselt ise vabatahtlikult kokku leppida. Nii toimiks see sisuliselt eneseregulatsiooni võimalusena, mida hinnatakse poliitikate elluviimisel üheks tugevamaks läbipaistvuse ja usalduse loomise võimaluseks, kui selles osaleb nn kaalukas enamus turuosalisi, mis looks sellele lahendusele legitiimsuse. Kui eesmärk on kohaliku taseme demokraatia ja aktiivsete kogukondade tugevdamine, võimaldab selliste otsuste kohalikule tasandile jätmise suurendada kohalike inimeste suutlikkust ja oskusbaasi otsustes osaleda ja neid ellu viia ning seeläbi ka kohaliku tasandi autonoomiat suurendada. Kuid nende eesmärkide saavutamiseks peavad seda toetama ka piisavad ressursid ja ametnike kompetentsus. Arendustele kohalike inimeste heakskiidu saamiseks on nende skeemide rakendamist suunavate juhendmaterjali kõrval oluline

- skeemide ja juhendmaterjalide oskuslik rakendamine,
- kohaliku konteksti tundmine, kohalike elanike vajaduste väljaselgitamise oskus, teadlikkuse tõstmine,
- elluviidavate tegevuste seotus kohaliku piirkonnaga ja kohalike inimeste kaasamine.

Võrreldes kohaliku kasu kokkulepete praktikat Eestis **maakasutuse sihtotstarbe muutmisel või olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisel** teiste riikide praktikaga, võib öelda, et üldiselt on kasutusel sarnased lahendused. Kasutatud on

- kogukonna taristumaksu, kinnisvaramaksu,
- kokkuleppeid loamenetluses,
- kokkuleppeid avalike hüvede pakkumiseks, parendustasu.

Maakasutuse muutuse ja/või olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisega kaasnevalt kasutatavate kohaliku kasu jagamise lahenduste põhisuunitlus on ennekõike infrastruktuuri arendamisega seotud investeerimisvajaduste katmine. Erinevused riikide praktikas ilmnevad selles, kas kohustused on kehtestatud

seadusega (nt ühtsed määrad) või on see jäetud kokkuleppe sõlmimisel läbirääkimiste küsimuseks. Näiteks Saksamaa puhul on selgesti määratletud, et avaliku võimu kohustus on baastaristu rajada ja arendajatelt on võimalik küsida parendustasu. Ühendkuningriigis on aga KOV-i finantsjuhtimise täiendava vahendina kaalutud varianti anda KOV-ile võimalus siduda laenuvõtmine eeldatava maksulaekumise tõusuga. See võimaldaks kohalikel omavalitsustel laenata raha taristuprojektide rajamiseks või avaliku ruumi parendamiseks, arvestades piirkonna eeldatavat suurenevat maksutulu – kuid olemuslikult sobiks see ennekõike jõukamatele ja perspektiivikamate arenduste puhul ja mitte niivõrd sotsiaal-majanduslikes raskustes KOV-idele.

Eestis kasutatakse kokkuleppeid ennekõike taristuinvesteeringuteks. Tunnused, mille alusel kokkuleppeid on sõlmitud, on tulenenud maa sihtotstarbest (investeeringud taristusse) või ehitise sihtotstarbest (investeeringud sotsiaalsesse taristusse). Teistes riikides on kasutusel ka maksud, mille suunitlus on sisult sarnane, kuid erinevalt kokkulepetest on maksule iseloomulik tema ühetaolisus ja kohustuslikkus kõigile maksusubjektidele. Maksu kehtestamisel suureneksid eeldatavalt ettevõtjate kulutused ja teisalt väheneks KOV-ide võimalus paindlikeks kokkulepeteks konkreetsest vajadusest lähtudes. PlanS-i § 131 lõike 1 järgi on planeeringu koostamise korraldaja kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud teed ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised). Planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks (PlanS § 131 lõige 2). Kuid nt muu taristu väljaehitamise kohustuse seadmine arendajale on põhjendatud olulise mõju võimalikul ilmnemisel, nt veetrassi väljaehitamine või ümberehitamine ehitatava tehase suure veetarbimise tõttu. Sotsiaaltaristu tasu puhul on elamumaa arendamisel oluline silmas pidada ka arenduste mastaapi, järgides Ühendkuningriigi põhimõtet arendamisega kaasnevaid kohustusi mitte nii suureks ajada, et arendamine enam majanduslikult otstarbekas ei ole.

Ehitusmaavarade kaevandamisel on kasutusel ressursitasud, saastetasud ja ka kokkulepped rekultiveerimiseks, taristule kaasneva lisakoormuse kompenseerimine. KOVile või kogukonnale keskkonnahäiringu talumise eest rahalise tulu laekumine on reguleeritud kaevandamisõiguse tasu, veeerikasutustasu ja põlevkivituha saastetasuna (s.o kohustuslikud tasud). Oluline on vältida topeltmaksustamise ohtu. Samuti tuleb enne lisakoormuste kaalumist hinnata selle tegevusala ettevõtjatele kehtivat rahalist koormust tervikuna. Tunnused, mille alusel kokkuleppeid sõlmitakse, lähtuvad ennekõike lisakulude katmise (taristule täiendava koormuse kompenseerimine) ja keskkonna korrastamise (rekultiveerimine) eesmärkidest. Teistes riikides on kaevandamise valdkonnas kasutusel ka investeerimisfondid jm instrumentid, kuid need on seotud ennekõike suurema keskkonna-jalajäljega kaevandamistegevustega.

Ehitusmaavarade kaevandamisega seotud mõjude kompenseerimine on reguleeritud erinevate keskkonnatasudega, kuid neist tuludest laekub KOV-idele vaid 25%. Praegune tasandusfond KOV-ide rahastusmudelil tasandab aga ettevõtjate kinnitusest välja KOV-ide sisulise huvi ettevõtlust edendada, kuna laekub passiivse toetusena. Praegune KOV-ide rahastamissüsteem ei motiveeri aktiivselt ettevõtlusele mõtlema, kuna KOV-i eelarvesse ei laeku märkimisväärselt ettevõtlusega seotud tulud. KOV-idel puudub ka võimalus kehtestada selliseid kohalikke makse või määrata seaduse alusel tema territooriumil kogutavate riiklike maksude tasemeid ulatuses, millele oleks oluline mõju ettevõtjate otsustele¹. Suurim osa omavalitsuste eelarvest laekub füüsilise isiku tulumaksust, sellele järgneb maamaks, mille määra saab KOV kehtestada seadusega lubatud vahemiku piires. Keskkonnatasusid makstakse loodusvara kasutusõiguse eest ning need jaotuvad riigieelarve ja KOV-i eelarvete vahel vastavalt seaduses määratud proportsioonidele. Keskkonnatasusid laekus 2018. aastal KOV-idele kokku ca 18 miljonit eurot².³ Kaevandamisõiguse tasu laekumisest suurema osa suunamine kohalike omavalitsuste kasuks aitaks suurendada kohalike omavalitsuste nõusolekut arendustega.

¹ Riigikontroll (2020). Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel Kas ja mil viisil saaksid omavalitsused senisest enam ettevõtluse arengusse panustada? Riigikontrolli aruanne Riigikogule 12.02.2020. Lk.10. Vt <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2498/language/et-EE/Default.aspx>

² <https://riigiraha.fin.ee>

³ Kuigi kohalikke makse saab kehtestada 6 liiki. Näiteks 2018. aastal teenisid KOVid küll reklaamimaksust, teede ja tänavate sulgemise maksust ning parkimistasust 15,7 miljonit eurot, samas mootorisõidukimaksu, loomapidamismaksu ega lõbustusmaksu KOVid ei rakendanud. Vt <https://riigiraha.fin.ee>

Ettevõtjate jaoks on nii KOV-i kui riigi ees kantavad koormised tervik ehk raha, mis tuleb n-ö ära anda, mistõttu tuleb mis tahes uute koormiste panemise kaalumisel arvestada juba olemasolevat koormust vastavas valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele, et vältida mõne valdkonna ettevõtete ebaoproportsionaalset koormamist. Kohaliku taluvushuvi suurendamiseks ehitusmaavarade kaevandamise valdkonnas tuleks seetõttu kaaluda raha ümbersuunamise võimalusi ettevõtete praegust maksukoormust tõstmata. Kuna kaevandamise valdkonnas on mõjud lokaalsed (nt keskkonnakahjud, taristu amortiseerumine, elanike-maksumaksjate tõrjumine juba tehtud investeeringutega piirkondadest), millega peab tegelema kohalik omavalitsus, ootavad kohalikud omavalitsused kaevandamisõiguse tasu suurema osa suunamist kohalike omavalitsuste eelarvetesse.

Soovitused

Regulatiivse poliitika hõlmab ka kohaliku kasu kokkulepete temaatika piirangute seadmist osaliste tegevusele, mistõttu on sellesse sisse programmeeritud võimalik konfliktus, kuna erinevate hüvede jaotamisel võib keegi sattuda paremasse/kehvemasse positsiooni ja erilise kaalu omandab otsustusprotsess, kuidas konkreetsete kokkulepete/otsusteni jõutakse. Seejuures on kohaliku kasu kui regulatiivse poliitika toime ümberjaotav (nt ettevõtja hüvitab negatiivset mõju, maksab ressursi kasutamise tasu), mistõttu on eri osapooltel oluliselt raskem konsensusele jõuda. Seda olulisema kaalu omandavad poliitika rakendusmehhanismid – nii otsustus- ja järelevalvemehhanismide läbipaistvus kui ka osaliste kaasatus ja selle korraldus. Taoliste poliitikavalikute kaalumisel ja otsustamisel on eri osapoolte kaasamine ja võimalike lahenduste sisuline arutamine ja läbirääkimine eriti oluline, et kavandatavatele lahendustele tugevam kandepind luua ja neid realselt rakendada. Väga tähtis on seejuures reeglite selgus ja üheselt mõistetavus, et seeläbi luua osapoolte tunnetatud võrdset kohtlemist, mis peab toetuma nii otsustusprotsesside kui ka järelevalvemehhanismide läbipaistvusele ja arusaadavusele.

Kesksed küsimused, mida arvestada lahendustee valikul.

- Ühise mõisteruumi loomine. Uuringus peegeldus osapoolte erinev arusaam nii kohaliku kasu olemusest kui ka kokkulepete sõlmimise võimalustest.
- Motivaatorite loomine. Eriti oluline on luua KOV-ile motivaatorid, mis on seotud nii rahastamismudeli kui otsustusulatusena. Praegune KOV-ide rahastamismudel ei ole seotud niivõrd kohapealse ettevõtluse toetamise kui inimese rahvastikuregistrijärgse elukohaga, mille järgi laekub üksikisiku tulumaks KOV-i eelarvesse. Ettevõtelt laekub KOV-i eelarvesse väike osa (nt ressursimaksudest 25% KOV-ile vs. 75% riigile), mis ei ole motivaatorina piisav ei KOV-i ega ettevõtjate hinnangul. Samas, vastupidine proportsioon ettevõtjate kinnitusele KOV-e varem motiveeris.
- Võrdse kohtlemise tagamine, millega on seotud nii otsustusprotsesside läbipaistvus kui ka korruptsiooniohu maandamine.

Soovitused kohaliku kasu sisu ja kohaliku kasu jagamise mehhanismi osas

- Määratleda üheselt, kas ja mille alusel kuuluvad kompenseerimisele seaduse tasemel reguleerimata häiringud (müra, vibratsioon, hais). Kohustuslikult kompenseerimisele kuuluvatele häiringutele on eeldatavasti otstarbekas määratleda piirväärtused.
- Otsustada, kas kohaliku kasu kokkulepete näol on tegemist väliskulu kompenseerimisega. Praegused erinevad arusaamad on üheks pingeallikaks, mistõttu looks ühesem selgus mõistetes parema pinnase ka häiringuid põhjustava majandustegevusega nõustumiseks.
- Minimeerida võimalikku negatiivset mõju ja selle võimatuse korral kompenseerida negatiivne mõju viisil, mis kompenseeriks mõjusid ennekõike selle vahetule subjektile.
- Lähtuda mõju kaalutlemisel mitte tekkeallika pindalast vaid mõju ulatusest, levikust ja ajalisest kestusest.
- Kujundada negatiivsete mõjude kompenseerimiseks makstavate tasude jaotus selliselt, et kompensatsioon jõuaks ennekõike negatiivsetest mõjudest puudutatud inimeste ja piirkondadeni.
- Valdcondades, kus praegused piirnormid määratlevad vajadused tekkinud kahju kõrvaldada või korvata, vältida praegustele piirväärtustele täiendavate lisakohustuste seadmist.

Soovitused otsustusprotsessi ja rakendusmehhanismi ülesehitamiseks

- Luua rahastusmudeli kaudu KOV-idele motivatsioon ettevõtluse ja kogukonna vahel kokkulepete sõlmimist vahendada ja aidata neil kokkuleppele jõuda.
- Avalikustada kokkulepped ja muuta nende kättesaamine kergeks. Kui kokkulepped ei ole veel kergesti kättesaadavad, siis tuleb kohalike kogukondade esindajate ja ettevõtjate arvates tagada, et need oleksid kergesti leitavad ja vähemalt omavalitsuse veebilehel avalikustatud, ning mõistlik on kokkuleppeid avalikult tutvustada, n-ö välja reklaamida (ehk panna kohalikule omavalitsusele teavitamiskohustus), et info jõuaks kõigi mõjutatud kogukonna liikmeteni.
- Toetada hea tava arengut. Head tava järgivad ettevõtted positsioneeruksid turul n-ö kvaliteedimärgiga usaldusväärsete arendajatena, mis ilmselt tähendaks sujuvamaid ja tulemuslikke läbirääkimisi kohalike kogukondade ja kohalike omavalitsustega.
- Aktiivsem, asjalikum kaasamine arenduste aruteludesse; kohalike kogukondade kaasamine häiringute mõju arutamisel peab toimuma alati, sõltumata mõjujalal elavate inimeste arvust.
- Võimalusel tasub eelistada kolme osapoolt – arendaja, kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonna – vahelise kirjaliku lepingu sõlmimist, et osapooled oleksid võrdselt kaasatud ja vajadustega arvestataks võimalikult parimal viisil.
- Häiringute mõju kompenseerimisel MTÜ kaudu tuleb tähelepanu pöörata selle juhtimismudeli tasakaalustatusele ja avatusele, et vältida võimalike konfliktide tekkimist kogukonna sees ja tagada raha kasutamise sihipärasus.

Kohaliku kasu kompenseerimise üldpõhimõtetenä soovitame lähtuda järgmisest.

- Seaduses määratud kriitiliste piirtasemega häiringute korral peab kompenseerimiskohustus olema ühetaoline ja täitmise mehhanism universaalne.
- Kompenseerimine on sihistatud kohalikule tegevusest või objektist mõjutatud kogukonnale ja mitte omavalitsusele või riigile laiemalt.
- Ettevõtte peab ette teadma, millised tingimused ja kohustused neile langevad. Kompenseerimine peab olema seotud konkreetse objekti või tegevuse mõjuga. Ettevõttelt ei ole põhjendatud oodata nn igaks juhuks kompenseerimist või näidisolukordade mõjupiirest väljuvate objektide toetamist, nagu ei ole neil selleks ka seaduslikku kohustust.
- Samal ajal ei ole kogukonna jaoks piisav jälgida vaid piirnormist kinnipidamist – negatiivne välismõju võib olla tunnetatav ka seaduslike piirnormide sisse jäädes. Kompensatsioon peab jõudma selleni, kelle elu ettevõtlustegevuse tõttu tegelikkuses halveneb. Lahendusena näevad elanikud tegevuse eelsete kohalike olude fikseerimist. See toimiks lisameetmena praegusele mehhanismile, kus piirnormide sisse jäädes on siiski tunnetatav heaolu langus.
- Eelkõige on kohalike olude kirjelduste fikseerimine soovituslik kaevanduste rajamise puhul, mis on kogukondade senise praktika põhjal enim häiringuid põhjustav näidisolukord. Olude fikseerimine on siiski põhjendatud ja rangelt soovituslik ka teiste näidisolukordade puhul. Hindaja, kes olud fikseeriks, tuleb valida ettevõtja ja kohalike (kogukond, omavalitsus) koostöös.
- Kõigi viie aruandes käsitletud näidisolukorra puhul ja ka laiemalt peab objektiga või tegevusega seotud taristu rajamise, haldamise ning hooldamise kulu jääma ettevõtte kanda kuni tegevuse lõpuni.
- Ettevõtjatele peab olema tagatud võrdne kohtlemine, sõltumata ettevõtte suurusest või muudest omadustest. Sarnase ulatusega objekti või tegevuse korral ei saa kompensatsioon erineda ettevõtte tunnustest lähtudes.
- Hea tava kohaselt avalikustaksid kogukond ja ettevõtte kohaliku kasu lepingud detailplaneeringute menetlusdokumentide osana.

Õiguslikud alternatiivid

Enamik uuringus arvamust avaldanud KOV-idest (30-st 23) peavad vajalikuks kohaliku kasu kokkulepete sõlmimist seadustega reguleerida, kuna see mõjutab otseselt kohalikke elanikke. Kohustuse või koormatise panemine ettevõtjale peaks olema seadusega kooskõlas või toimuma selle ja ühtsete kriteeriumite alusel. Õigusnormide loomine annab õigusliku aluse kasutada saadavat raha omavalitsuse arendamiseks. Ettevõtja või arendaja arvestaks paremini kohaliku kogukonna vajadustega ja tulemusena oleks lihtsam detailplaneeringu

menetlemisel osapooltega koostööd teha, vältida tekkivaid arusaamatusi ja möödarääkimisi ning kehtestada kõikidele osapooltele ühtselt arusaadav raamistik, sh tasude ehk pakutavate hüvede rahaline suurus. Selge raamistik aitaks suurendada kokkulepete sõlmimise läbipaistvust ja kohelda arendajaid võrdselt. Vastuargumentidena toodi välja, et seaduse tasemel reguleerimine ei taga suuremat kindlust kokkulepeteni jõudmiseks. Ülereguleerimine seaduse tasemel hakkab osapoolte tegevust piirama, millega kaasneb omavalitsuste autonoomia vähenemine. Seadusega reguleerimine võib takistada konkreetsest olukorrast lähtuvat kohaliku kogukonna ja selle vajadustega arvestamist.

Omandiõigus, ettevõtlusvabadus, haldusmenetluse seadus, koormised ja avalik-õiguslikud rahalised kohustused (st kohaliku kasu instrumentid kui olemuslikult kohalik maks või koormis) nõuavad kohaliku kasu instrumentide rakendamisel seadusest tuleneva õigusliku aluse olemasolu, olenemata haldustegevuse vormist (haldusakt, haldusleping või eraõiguslik leping) või kõnealuse tegevuse kuulumisest riigi või kohaliku elu küsimuste hulka. Hetkel ei ole õiguslikud alused kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks üheselt äratuntavad ning kehtiv õigus vajab selliste alustega täiendamist.

Kohaliku kasu instrumentide rakendamist või rakendamata jätmist haldusakti andmisel või halduslepingu sõlmimisel kui kaalutusotsuse tegemisel tuleb arvesse võtta kui üht asjaolu erinevate huvide kaalumiseks haldusotsuse tegemisel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ja õiguse põhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Samas peab haldus jääma oma kaalutusotsuste tegemisel vabaks ning kõiki huve ja asjaolusid iga kord kaaluma. Seega, ka kohaliku kasu instrumendi rakendamata jätmisel peab jääma võimalus ettevõttele positiivse haldusotsuse tegemiseks ning vastupidi – kohaliku kasu instrumendi rakendamine ei saa tähendada automaatselt ehitusloa andmist, planeeringu kehtestamist või kaevandamisloale nõusoleku andmist.

Võrdsuspõhiõigus nõuab, et isikuid koheldaks sarnastes olukordades ühetaoliselt – st, et haldusorganite kaalutus oleks ühtlane ja ühetaoline, mitte aga et iga kord kohaliku kasu instrumendi rakendamata jäetaks. Võrdsuspõhiõigus ei saa õigustada kohaliku kasu instrumentide rakendamisega mittenõustumisel automaatselt negatiivse otsuse tegemist.

Kohaliku kasu instrumentide rakendamine tuleks haldusmenetluses otsustada enne puudutatud isikute ärakuulamist (planeeringu ja avatud menetluse puhul enne avalikku väljapanekut). See ei tähenda, et kohaliku kasu instrumendi rakendamist ei võiks otsustada ka juba varem (nt detailplaneeringu algatamisel), kuid sellisel juhul on oluline silmas pidada, et kohalikul omavalitsusel ei saa tekkida seetõttu hiljem kohustust detailplaneeringu kehtestada. Juhul, kui kohaliku kasu instrumendi rakendamise vajadus ilmneb ärakuulamise käigus, tuleks eelistada ärakuulamise kordamist pärast seda, kui kohaliku kasu instrumendi rakendamine muutub kaalutusotsuse tegemisel arvesse võetavaks asjaoluks. Kuivõrd kohaliku kasu instrumendi rakendamine on kaalutusotsuse oluline asjaolu, peab see kajastuma ka haldusakti põhjendustes.

Kokkuvõetult vajavad KOV-id või muud avaliku võimu kandjad kohaliku kasu instrumentide rakendamiseks õiguslikku alust. Kuna sellist õiguslikku alust kehtivas õiguses ei tuvastatud, on vaja regulatiivselt sekkuda ning õiguslik alus seaduse tasandil luua. Analüüsi tulemusena saab teiste riikide praktikale ja Eestis tehtud analüüsile toetudes tuua välja kaks peamist alternatiivset õiguslikku moodust, kuidas luua kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimalusi.

Üks võimalik lahendus on reguleerida kohaliku kasu instrumentide rakendamist kohaliku maksu kehtestamisega. Selleks tuleb seaduse tasandil sätestada maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. See lahendusvariant tagaks adressaatide võrdse kohtlemise, jättes samas KOV-idele valikuvabaduse, kas kohalik maks kehtestada või mitte. Samuti oleks võimalik lisakohustus adressaadi jaoks ettenähtav. Samas ei tagaks kohaliku maksu kehtestamine kohaliku kasu instrumendi paindlikkust. Lisaks, kuna kohaliku kasu instrumendi mõiste on laiem kui vaid rahalised eraldised kohaliku kogukonna huvide edendamiseks, ei võimalda kohalik maks ettevõtetel mitterahaliste sooritustega kohaliku kogukonna jaoks negatiivseid mõjutusi kõrvaldada. Tõsi, selle takistuse aitaks ületada KOKS § 36 lg 9 muutmise ja kohaliku kasu hõlmavate koormiste panemise võimaldamine. Samas, nagu varem välja toodud, ei taga koormiste regulatsiooni muutmise sel juhul piisavat õigusselgust.

Teine muudatuste kogum võiks olla kohaliku kasu instrumentide rakendamise võimaluste ettenägemine PlanS-is, EHS-is ja MaaPS-is (haldus)lepingu sõlmimist lubavat alusnormi luues ning võimaldades see ühtlasi kehtestada planeeringu ja/või ehitusloa ja kaevandamisloa kõrvaltingimusena (analoogselt PlanS §-ga 131). Selline kohaliku kasu instrumentide korraldamine annaks võimaluse reguleerida juhtumeid olukorra eripärast lähtudes ehk tagatud oleks KOV-ide laiaulatuslikum otsustusruum kokkuleppeid sõlmides. Samas loob aga suurem otsustusruum ohu põhjendamatuks ebavõrdseks kohtlemiseks.

Regulatiivset sekkumist ei vaja ettevõtjad vabatahtlike kokkulepete sõlmimisel otse kohaliku kogukonnaga. Sellised kokkulepped saavad olla loamenetluse kaalutluseks. See tähendab, et KOV-idel ei ole võimalik sundida ega suunata kohalikke kogukondi ja ettevõtjaid selliseid kokkuleppeid sõlmima ning loamenetluses ei saa selliste kokkulepete sõlmimine olla positiivse haldusakti andmise vältimatu eeldus. Kuigi ettevõtjate motivatsioon selliseid kokkuleppeid sõlmida on kaheldav, on nii välisriikides kui ka Eestis seda tehtud.

KOV-ide praktika ühtlustamiseks on võimalik ja soovitatav koos regulatiivse sekkumisega rakendada ka mitteregulatiivseid meetmeid. Mitteregulatiivsed suunised selgitaksid, et kaalutusreeglid, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtte ning muud kehtivas õiguses juba olemasolevad instrumendid kehtivad ka kohaliku kasu instrumentide rakendamisel. Ehkki selliste juhendite mitteregulatiivsus võib tekitada küsimuse nende siduvuse kohta kohaliku omavalitsuse jaoks, on oluline märkida, et olemasoleva regulatsiooni nn ülekirjutamine ei välistaks samuti normide rikkumist üksikjuhtumite puhul.

Lõpetuseks

Käesoleva uuringu fookuses oli igakordseteks kokkulepeteks aluste loomise analüüs. Uuringu keskmes oli analüüsida, kuidas suurendada taluvushuvi ehk kogukonna valmisolekut nõustuda ettevõtlusega uuringu aluseks olnud viies näidisolukorras, kuidas tagada kompensatsiooni / kasu jõudmine kohalike elanike või kogukonnani, kuidas tagada ettevõtjate võrdne kohtlemine. Uuring näitas, et kohaliku kasu kontseptsioon vajab selgemat kokkulepet, kas piiritleda see lähteülesandes toodu järgi igakordsete kokkulepetena või käsitleda seda kasu jagamisena või mingit laadi häiringu kompensatsioonina. Uuring näitas, et teistes riikides ei ole kasutusel mitte alati igakordsed kokkulepped vaid kasutatakse ka makse ja muid tasusid. Uuring ei hõlma teistes riikides kasutatud lahenduste Eestis rakendamise sotsiaalmajanduslike mõjude analüüsi, vaid oli piiritletud teistes riikides kasutusel olnud instrumentide Eestis rakendatavusele hinnangu andmisega tuginedes Eesti kontekstile ja võttes arvesse teistes riikides nende instrumentide kasutamisel ilmnenud probleeme-piiranguid. Eesti senine kogemus kohaliku kasu kokkulepetega on suhteliselt piiratud (seda kinnitas vaid veerand kohalikest omavalitsustest ja enamiku kogemus piirdub kuni 5 lepinguga). Rahvusvahelisele kogemusele tuginedes anti uuringus hinnang eri instrumentide kasutamise eeldatavale mõjule taluvushuvi suurendada ja potentsiaalsele rakendatavusele Eesti kontekstis. Käesolevas uuringus on toodud kaalumiskohad ja võimalikud alternatiivid kohaliku kasu igakordseteks kokkulepeteks aluste loomiseks. Neist sobivaima lahendustee leidmine eeldab poliitika kujundamisele omase konsultatsiooniprotsessi läbiviimist seotud osapooltega.