



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

MAJANDUSLIKE MÕJUDE HINDAMINE

Ehitus- ja planeerimisseaduse majanduslike mõjude hindamise lähteanalüüs ja metoodika

1. Sissejuhatus

Majanduslike mõjude hindamise üldiseks eesmärgiks on informatsioonil põhineva analüüsi kaudu planeeritavate poliitika vahendite (seadused, määrused jt) võimalike kulude, tagajärgede ja kõrvalnähtude mõjude hindamine.

Õigusaktide mõjude hindamise saab jagada Euroopa Liidu lähenemise alusel kolmeks - eristatakse majanduslikke-, keskkonna- ja sotsiaalmõjusid, mõnikord ka mõjusid rakendatavusele, eristatakse eel- ja järelhindamist. Käesolevas analüüsis keskendutakse vaid ehitus- ja planeerimisseaduse majanduslike mõjude hindamisele.

Eesti Vabariigis korraldab mõjude hindamist Vabariigi Valitsuse määrus „Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri“, milles on ette nähtud, et iga õigustloova akti seletuskirjas tuleb kirjeldada mõju vähemalt kaheksas valdkonnas: sotsiaalsfäär, riigi julgeolek, rahvusvahelised suhted, majandus, keskkond, regionaalareng, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldus, sh seaduse rakendamisega seonduv koolitusvajadus ning seadusega kaasnevad muud otsesed või kaudsed tagajärjed. Eraldi nõutakse seletuskirjas mõjuhinnangut riigieelarvele.

Majanduslikuks mõjuks loetakse üldise definitsiooni järgi nihkeid tootmise tasemes (majandustegevust ja ettevõtlust ergutavad või pidurdavad mõjud), selle struktuuris (nt. muutused erinevate majandussektorite osakaalus), majandustegevuse juhtimises ja organiseerimises, efektiivsuses, jne. Mõjud jagunevad mõjudeks valitsusasutuste kuludele või struktuurile mingil tasemel, leibkonna toimetulekule, ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtte tegevusele (regioonide ja sektorite lõikes), halduskoormusele, infoühiskonna arengule ja põllumajandusele jms.

Mõjude hindamine on tihedalt seotud hinnatava valdkonnaga, ehitus- ja planeerimisvaldkond on võrreldes teiste valdkondadega erandlik, kuna tegemist on kõrgendatud vastutusega tegevusalaga.

Käesoleva majanduslike mõjude hindamise eesmärgiks on ehitus- ja planeerimisseaduse uuele redaktsioonile hinnangu andmine läbi põhjendamatult koormavaid kulusid tekitavate kohustuste eemaldamise ning nende täitmiseprotseduuride lihtsustamise, millega vähendatakse riigi, avaliku ja erasektori ning indiviidide ajalisi ja rahalisi kulusid ning võimaldatakse senisest enam keskenduda oma tegevuse põhieesmärkide täitmisele. Hindamise tulemusena püütakse välja selgitada, kas uus ehitus- ja planeerimisseadus vastab seatud eesmärkidele kuluefektiivsel viisil. Ühtlasi püütakse anda hinnang menetluse korrastatusele.

Eesmärgi saavutamiseks on vajalik:

- majanduslike mõjude hindamisvajaduse kaardistamine;
- kõige ulatuslikuma majandusliku mõjuga seaduse osade välja toomine.

2. Ülevaade metoodikast

Ehitus- ja planeerimisseaduse rakendamise majanduslike mõjude hindamisel lähtutakse eeldusest, et seadust järgitakse 100 %-liselt.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Antud analüüsi koostamisel kasutatakse nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid meetodeid, statistilisi alusandmeid täiendatakse juhtumianalüüsi ja fookusgrupi intervjuudest saadud informatsiooniga.

Kvalitatiivse analüüsi osa puhul on meie jaoks saada oluline teave, mida võib olla keeruline arvulistes tabelites välja tuua, kuid samas on tegemist infoga, mis on mõjude hindamise seisukohalt väga oluline- fookusgruppides saadud info analüüs. Kvantitatiivsete andmeallikate puhul on kasutusel risttabelite analüüsi.

Majanduslike mõjude hindamisel kasutatakse standardkulude mudeli metoodikat (SKM). SKM loogika põhineb teoreetilisel hinnangul seadusest tulenevatest majanduslikest mõjudest. Mudeli keskmeks on nn efektiivselt töötav organisatsioon. Arvestamata jäetakse juhtumid, kus majanduslikud mõjud on äärmuslikul tasemel ehk põhjendamatult kõrged või madalad. Samuti ei hinnata alternatiivkulu ehk saamata jäänud tulu, kasumit või teisi organisatsioonile tekkida võivaid majanduslikke mõjusid, mis tulenevad seaduse täitmisest.

Vajadusel kasutatakse ka kvantitatiivset tulu-kulu analüüsi, selle analüüsitüübi kasutamise aluseks on põhimõte, et kõiki neid mõjusid, mida ei saa rahaliselt otseselt hinnata, siiski analüüsitakse ja need esitatakse analüütilises ülevaates otsuste tegemiseks. Mitterahalisel mõjud võivad kokku siiski anda numbrilise väärtuse.

Majanduslikke mõjusid vaadeldakse kahes kategoorias: rakendusasutus ja taotleja.

Iga majandusliku mõju puhul täpsustatakse ka kuidas mõju tekib. Majanduslikku mõju hinnatakse viie kriteeriumiga:

- aeg – menetlusele kulunud aeg;
- inimressurss (kulu arvutamisel võetakse arvesse lisaks palgale ka sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks, puhkusereserv ning täitja töökohaga seotud fikseeritud kulud (bürootarbed jne);
- koostatavad dokumendid – palju maksab seaduse täitmiseks vajalike dokumentide koostamine;
- kaugus (km) – kui kaugel asub seaduse täitmise asukoht seaduse täitjast;

Lõppkokkuvõtteks peab majanduslike mõjude analüüs vastama järgmistele uurimisküsimustele, et siduda eesmärk ja metoodika:

- Milliste muudatustega kaasnevad majanduslikud mõjud?
- Kui suure ulatusega need majanduslikud mõjud on – mõju olulisus?
- Kellele mõju avaldub – riigi tasand, KOV, ettevõtja, eraisik?

3. Ehitus- ja planeerimisseaduse majanduslike mõjude hindamise etapid

1) *Ehitus-ja planeerimisseaduse seos teiste kehtivate õigusaktidega ning regulatsiooni eesmärk*
Planeerimisõigus toetub erinevatele põhiseaduslikele väärtustele – riiklikule kaitse- ja menetluskohustusele (PS §-d 13 ja 14), sotsiaalriigiprintsiibile ja üldisele võrdsusõigusele (nt ühtlase elatustaseme tagamine riigi erinevais piirkondades, PS §-d 10 ja 12), õigusriigiprintsiibile (õigus korraldusele ja menetlusele, seaduse ülimuslikkus, halduse seaduslikkus, proportsionaalsus ja võimude lahusus, PS-d § 3 ja 10) ja keskkonnakaitsele (PS §-d 5 ja 53). Planeerimisseaduse (edaspidi PlanS) lähtekoht on seotud omandipõhiõigusega (PS-i § 32).



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Valdava osa Euroopa riikide planeerimise põhimõtete aluseks on Euroopa Nõukogu juures tegutseva Euroopa Regionaalplaneerimise eest vastutavate Ministrite Konverentsi poolt 20. mail 1983. a heaks kiidetud Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta (Torremolinose harta), samuti 1992. aastal Rio de Janeirois toimunud ÜRO konverentsil „Keskond ja areng” vastuvõetud dokumendid (Rio keskkonna ja arengu deklaratsioon, seisukoht bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohta, Agenda 21), mis rõhutasid säästva arengu ja keskkonna olulisuse põhimõtteid.

Oluline on, et planeerimismenetlus oleks avalik, et avalikkus oleks läbivalt kaasatud, ning selle tulemusel sünnib erinevaid asjaolusid arvesse võttev ning põhjalikult kaalutud planeering¹.

Ehitusõiguse reguleerimisala piiravad eelkõige põhiseadusest tulenevad sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS-i § 10), õiguste ja vabaduste piiramise keeld (PS-i § 11), ettevõtlusvabadus (PS-i § 31), omandipõhiõigus (PS-i § 32), keskkonna säästmise põhimõtte (PS-i §-d 5 ja 53) ning kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõtte (PS-i § 154). Ehitusõiguse normeerimine aitab tagada ühesuguste põhimõtete kehtivust nii ehitiste kui ka ehitamise suhtes, mis annab omakorda aluse ehitusseaduse ühe olulisema eesmärgi täitmisele – ohutuse tagamisele.

Omandiõiguse põhimõtte järgi on riigil kohustus sätestada õiguslik raamatistik, et eelkõige üksikisikul oleks võimalik oma omandit kaitsta. Samamoodi on riigil kohustus sätestada normid, piiritledes omaniku ja teiste isikute kohustused. Selle põhjal peavad igasugused omandikitsendused vastama seaduslikkuse ning proportsionaalsuse nõudele. Ehitusseaduses sätestatud normidel on omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust piirav iseloom.

Ehitus- ja planeerimisõigus on olnud reguleeritud planeerimis- ja ehitusseadusega (edaspidi PES) ning kehtivate ehitusseaduse (edaspidi kehtiv EhS) ja planeerimisseadusega (edaspidi PlanS). Vastava valdkonna kodifitseerimise peamised eesmärgid olid ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamine ja õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks vajalike andmete kogumine ja süstematiseerimine ning kehtiva normistiku täiendamiseks või muutmiseks vajalike ettepanekute tegemine. Ehitusõigust ning selle eriosasid või –küsimusi analüüsiti koos planeerimisõigusega².

Planeerimisõiguse eesmärk on sätestada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise normid, mis oleks kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete, põhiseaduse ning menetlusõigusega. Planeerimisseadus on üks maakasutust reguleerivatest õigusvaldkondadest, mis peab sobituma üldisesse vastavat valdkonda reguleerivasse õigusesse. PS-i § 32 lõige 2 sätestab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. See tähendab, et omandipõhiõigus ei ole absoluutne ning sellega ümberkäimisel tuleb arvestada üldsuse huvide ja võimalusel ka vajadustega. Planeerimisprotsess võimaldab selgete eesmärkide olemasolul saavutada planeerimismenetluses kõikehaarav ning

1 Planeerimisseaduse seletuskiri (21.02. 2012) lk. 4-7

<http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6aa1c8d5-39c5-43dc-a16a-24a11f807031#GSLBq1hG>

2 Ehitusseaduse seletuskiri (21.02.2012) lk. 5-6 <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6aa1c8d5-39c5-43dc-a16a-24a11f807031#GSLBq1hG>



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

erinevaid huvisid tasakaalustav ruumiline lahendus, mis arvestab keskkonnasäästlikkuse, loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise ning elukvaliteedi parendamisega³.

Ehitusseaduse eelnõu eesmärk on sätestada selged põhimõtted, mõisted, nõuded, ülejäänud õigussüsteemiga haakuv loamenetlus, mis ei tekitaks ülemäärast bürokraatiat. Lisaks anda teatud juhtudel paindlikkus loamenetlusest vabastamiseks. Ehitusõiguse käsitlemine koos eriehitistega ja -nõuetega on samuti üheks uue ehitusseaduse eelnõu olulisemaks eesmärgiks⁴.

2) Andmeallikad - olemasolev statistika, uuringud ja analüüsid (sekundaarse teabe kogumine)

Majanduslike mõjude hindamine lähtub neljast erinevast tasandist, et selgitada välja milliste seaduse eelnõu paragrahvide puhul on majanduslike mõjude hindamine põhjendatud ning millised on koormavamad nõuded:

- majanduslikud mõjud riigiasutustele (millised seaduse paragrahvid neid võivad põhjustada)
- majanduslikud mõjud kohalikele omavalitsustele (millised seaduse paragrahvid neid võivad põhjustada);
- majanduslikud mõjud ettevõtetele (millised seaduse paragrahvid neid võivad põhjustada) – nt detailplaneeringute koostamise algatamine ja korraldamine (PLS § 10); detailplaneeringu kooskõlastamine (PLS § 17);
- majanduslikud mõjud üksikisikutele (millised seaduse paragrahvid neid võivad põhjustada)

Majanduslike mõjude hindamiseks kasutatakse järgmisi dokumente ja andmeallikaid:

- Taustinformatsioon senise majanduslike mõjude hindamise praktika kohta
 - Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekt. Justiitsministeerium. 2009
 - Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus, täiendav analüüs. Justiitsministeerium. 2010
 - Halduskoormuse hindamisvajaduse kaardistamine ja halduskoormuse hindamine. Lõppraport. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. 2009.
- Andmeallikad⁵:
 - Ehitisregister
 - Maa-amet
 - Statistikaamet

3 Planeerimiseseaduse seletuskiri (21.02. 2012) lk. 4-7

<http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6aa1c8d5-39c5-43dc-a16a-24a11f807031#GSLBq1hG>

4 Ehitusseaduse seletuskiri (21.02.2012) lk. 5-6 <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6aa1c8d5-39c5-43dc-a16a-24a11f807031#GSLBq1hG>

5 Statistiliste andmeallikate hulk võib vajadusest tulenevalt analüüsi käigus muutuda.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

- o Statistiliste andmete kogumine ehitusvaldkonna ning planeerimisvaldkonna kohta maavalitsustelt ja kohalikelt omavalitsustelt (nt menetluste keskmine kestvus, taotletud, väljastatud, vaidlustatud ehituslubade arv, detailplaneeringute arv ja nende menetlemise ajakulu jne) jt vastavaid andmeid omavatel asutustelt (näiteks Tehnilise Järevalve Amet, Maanteeamet, Põllumajandusamet). Selleks koostatakse ankeetküsimustik, mis saadetakse valitud omavalitsustele ja maavalitsustele iseseisvaks täitmiseks. Ehitusvaldkonna osas tabelid osaliselt eeltäidetakse.

Peatükk lõpeb andmete põhjal esmase majanduslike mõjude määramisega

3) *Õigusaktis kavandatud muudatuste kirjeldamine ning muudatustega kaasnevate mõjude defineerimine*

Iga muudatuse puhul on mõistlik läbi kontrollida kõik majanduslike mõjude valdkonna küsimused ning vastata, milline mõju võib muudatusega kaasneda. Kui kaasneb mõju, on tarvis see defineerida, määratledes, millisele sihtgrupile millistel tingimustel milline mõju avaldub (näiteks, lühendades loa taotlemise tähtaega kaasneb a) majanduslik mõju: ehitusplaneerimisega tegelevad väikeettevõtted on sunnitud kas loobuma loa taotlemisest või leidma selleks lisaressursse; b) mõju riigiasutuste töökorraldusele: suureneb omavalitsuste loa taotlemisega seotud ametnike töö tsükliilisus, mis võib kaasa tuua töökoormuse kasvu. Näide on kujundlik ega kajasta ühtegi tegelikku olukorda).

Määratletakse: millise seadusemuudatusega mõju kaasneb, millise valdkonna mõju avaldub, mis muudatuse tõttu toimub, kellele mõju avaldub, kui sageli mõju avaldub, millised võivad olla soovimatud kaasmõjud.

Selleks toimub olukorra kaardistamine lähtuvalt hetkel kehtiva ning uue ehitus- ja planeerimiseaduse eelnõu muudatustest tulenevalt (nt muudatused teavitus- ja loakohustuste osas). Seaduse hindamisel grupeeritakse muudatused mitte paragrahvide vaid muudatuse sisu kaupa.

Majanduslike mõjude edasiseks hindamiseks viiakse läbi fookusgrupi intervjuud (*face-to-face*). Selleks moodustatakse varasemas etapis kaardistatud eeldatavate majanduslike mõjude alusel riigiasutustest, kohalikest omavalitsustest ja ettevõtetest segmendid nii, et oleks kaasatud piisav arv majanduslike mõjude poolt puudutatud osapooli.

Riigiasutuste valimi koostamisel on aluseks riigiasutuste segmendid. Segmenteerimisel lähtutakse sellest, et üks riigiasutus võib esindada ka mitut segmenti ning olla mõlemas segmendis majanduslike mõjude kandja. Iga majandusliku mõju kohta intervjuueeritakse 5-11 riigiasutust.

Kohalike omavalitsuste valimi koostamisel on aluseks kohalike omavalitsuste segmendid. Segmenteerimisel lähtutakse sellest, et üks kohalik omavalitsus võib esindada ka mitut segmenti ning olla mõlemas segmendis majanduslike mõjude kandja. Iga majandusliku mõju kohta intervjuueeritakse 5-11 kohalikku omavalitsust.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Ettevõtete valimi koostamisel on aluseks ettevõtte segmentid. Segmenteerimisel lähtutakse sellest, et üks ettevõtte võib esindada ka mitut segmenti ning olla mõlemas segmentis majanduslike mõjude kandja. Iga majandusliku mõju kohta intervjueritakse 5-11 ettevõtet.

Intervjuude läbiviimiseks koostatakse küsimustik, mis sisaldab spetsiifilisemaid küsimusi protseduuride täitmise kohta.

4) Mõjude olulisuse hindamine

Seaduse muudatusega kaasnevate majanduslike mõjude olulisus otsustatakse nelja kriteeriumi alusel:

- mõju ulatus (kui põhimõtteline on muudatus),
- mõju sagedus,
- sihtgrupi suurus,
- negatiivsete kõrvalmõjude esinemise risk

Kui muudatusega kaasneva mõju üks kriteerium (ulatus, sagedus, sihtgrupp või negatiivne kõrvalmõju) on suur või kaks kriteeriumit hinnatud keskmiseks, siis tuleb analüüsiga jätkata. Kui kõik mõju osutub kõigis kategooriates väikeseks, või ühes kategoorias keskmiseks, siis võib mõju nimetada väheoluliseks ja võimalusel selle edasisest analüüsist loobuda.

Mõju olulisuse hindamine võimaldab keskenduda prioriteetidele ja loobuda väheolulisemast. Arvulise hinnangu andmiseks olulistele mõjudele on tarvis järgmist infot:

- muudetava toimingutegevuse/olukorra hetkeseis (maksumus, töajumahukus, korruptsioonirisk jne)
- sündmuste arv hetkel (aastas)
- sihtgrupi suurus (ilmselt jääb samaks ka peale muudatust, kui vastupidine ei ole ilmne)
- planeeritav sündmuste arv (aastas)
- muudetud toimingutegevuse/olukorra seis (maksumus, töajumahukus jne) peale muudatuse jõustumist

Need andmed saadakse ankeetküsitluse ja intervjuude tulemusena.

Peale arvuliste vastete leidmist loetletud näitajatele summeeritakse saadud tulemus. Kuna arvulised vastused on paljudel juhtudel hinnangulised, siis tuleb siinkohal arvestada ka võimaliku veaga ja seda ka analüüsi tulemustes kajastada.

4. Tulemuste standardiseerimine ja majanduslike mõjude arvestamine



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Analüüsi tulemuste arvestamisel jäetakse välja äärmuslikud juhtumid ehk siis juhtumid, kus majanduslikud mõjud on äärmuslikul tasemel ehk põhjendamatult kõrged või madalad.

5. Võimalikult paljude mõjude rahaline hindamine

Standardkulu mudeli kasutamise /kvantitatiivne tulu-kulu analüüsi põhjal koostatakse majanduslike mõjude rahaline ülevaade (vt. täpsemalt meetoodika osa), mida täiendatakse fookusgrupi intervjuude põhjal saadud lisainfoga (nt mõjud, mida ei saa rahaliselt hinnata)

6. Majanduslike mõjude hindamise tulemused ja soovitused ekspertidelt