



Sotsiaalse taristu
väljaehitamise
kokkulepete ja tasu
instrumentide uuring

SORAINEN

Analüüsi esitlus
14.02.2024

1

Uuringu eesmärk

- Uuringu eesmärk oli:
 - analüüsida rahvusvahelist praktikat (Soome, Leedu, Holland, Hispaania)
 - analüüsida Eesti kohalike omavalitsuste praktikat analoogsete kokkulepete sõlmimisel (12)
 - analüüsida arendajate kogemust (3)
 - koostada ülevaade varasematest probleemidest ning asjakohasest kohtupraktikast ning saada tagasiside õiguseksperdilt ning
 - eelneva pinnalt töötada välja tõendus põhised alusteadmised kohaliku omavalitsuse ning huvitatud isiku õiguste ja kohustuste täpsemaks reguleerimiseks



2



Kohaliku omavalitsuse praktika analüüs

3

KOV praktika analüüs

Sotsiaalse taristu tasude ja väljaehitamise kohustuse praktika ulatus

	Tallinn	Viimsi vald	Rae vald	Kiili vald	Saku vald	Saue vald	Harku vald	Keila linn
Rahaline tasu	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Tasu muus vormis (nt kinnistu üleandmine tasuta omavalitsusele sotsiaalse taristu objekti rajamiseks)	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Väljaehitamise kohustus, mis sisaldab objekti üleandmist kohalikule omavalitsusele	jah	jah	jah			jah		jah

4

KOV praktika analüüs

Tasu ja kohustuste määramise põhjendus – KOV vahendite ebapiisavus investeringuteks, teenuste tagamise ja elukeskkonna kvaliteedi tagamise ülesanne

Kohustuse määramise õiguslik alus ja lepingu liik – alus puudub või ÜP; tõlgenduslik pluralism

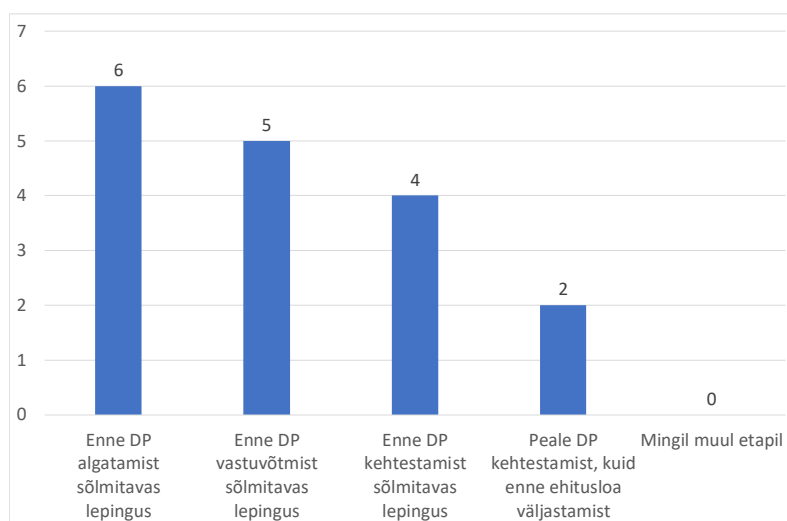
Tasu määramise meetodika – tellitud meetodika, sisemised arvutused, turutunnetus

Tasumäärad – ühtsed või erinevad (ÜP kooskõla, piirkondlik erisus)

Tasude kasutamise sihistatus – harva ning suund/soov mitte siduda konkreetsete objektidega

5

KOV praktika analüüs

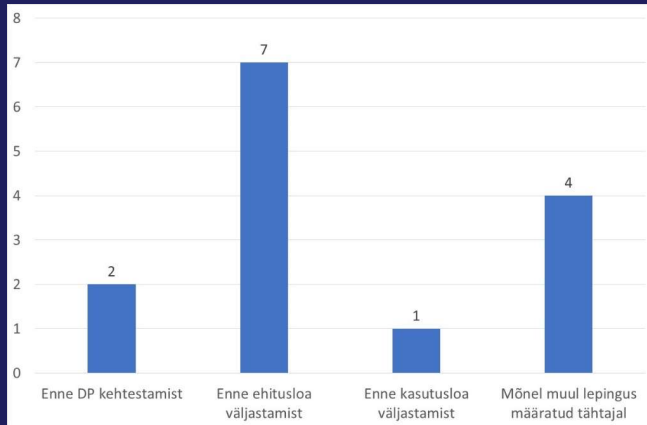


Tasude ja kohustuste
kokku leppimise protsess

6

KOV praktika analüüs

Lepingutes seatud tähtajad
arendajatele tasu välja maksmiseks



7

KOV praktika analüüs

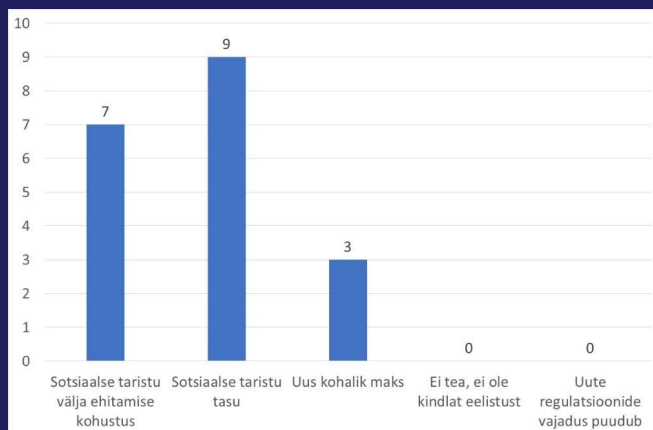
Lepingutest kinni pidamine ja
vaidlustamine

	Tallinn	Viimsi vald	Rae vald	Kiili vald	Saku vald	Saue vald	Harku vald	Keila linn
Tasude maksed hilinevad	ei ole esinenud	esineb harva	esineb sageli	ei ole esinenud	ei ole esinenud	esineb harva	esineb harva	ei ole esinenud
Vaidlused tasude arvutamise üle	ei ole esinenud	ei ole esinenud	esineb harva	esineb sageli	ei ole esinenud	esineb harva	esineb harva	ei ole esinenud
Välja ehitamise kohustusega hilinemine	esineb harva	esineb sageli	esineb sageli	esineb harva		esineb harva		ei ole esinenud
Keeldutakse lepingu täitmisest	ei ole esinenud	esineb harva	esineb harva	ei ole esinenud		ei ole esinenud	ei ole esinenud	ei ole esinenud

8

KOV praktika analüüs

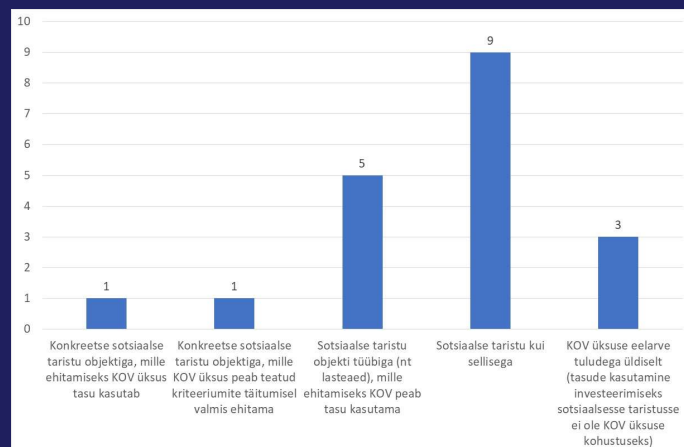
KOV ettepanekud tasude ja kohustuste reguleerimise vajaduse ja eelistuste osas



9

KOV praktika analüüs

KOV üksuste esindajate eelistused sotsiaalse taristu tasude suunatuse osas

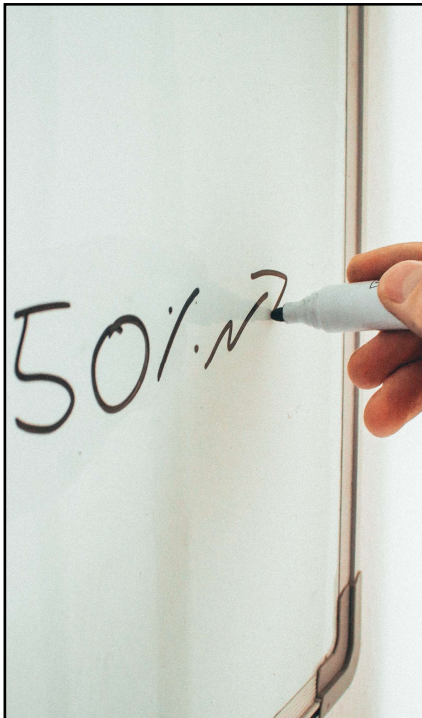


10

KOV praktika analüüs

- Kokkuvõttes leiavad Eesti KOV üksused, et tagatud peab olema nende autonoomia tasude ja kohustuste vormi valikul, kuna „kõik sõltub planeeringu alast, asukohast ja mahust“. Autonoomia põhimõttest lähtudes eelistatakse kohaspetsiifilisemaid tasusid maksu kui ühetaolisemat lähenemist võimaldava lahenduse ees
- Õiglaseks peetakse sotsiaalse tasu või maksu sidumist kinnisvaraarendusega ning mitte üldise maksukoormuse kasvatamist, mille vahenditest oleks KOV üksustel samuti võimalik oma sotsiaalset taristut arendada KOKS ülesannete paremaks täitmiseks.

11



Erasektori praktika analüüs

12

Erasektori praktika analüüs

Kinnisvaraarendajate näited sotsiaalse taristu arendamisel:

- sotsiaalse taristu tasu rahaline makse
- sotsiaalse taristu väljaehitamiskohustus
- sotsiaalse taristu ehitiste ja rajatiste koos maaga KOV-ile tasuta üle andmine

Sotsiaalse taristu tasu ja väljaehitamiskohustuse probleemistik:

- Sotsiaalne taristu ei ole defineeritud
- Praktikas nt lasteaed, mänguväljak, park/ühisala, kool
- Õigusraamistik on ebaselge
- Tasu makstakse "vabatahtlikul" kokkuleppel
- Ettevõtjad sundolukorras

13

Erasektori praktika analüüs

- Sotsiaalse taristuga seotud probleemistik
 - Ettevõtjate sundseis
 - Tasu suurus (sh ülemäär) ei ole teada
 - Puudub ettenähtavus
 - Puudub pikaajaline ettenähtavus - ei ole võimalik arvestada äriplaanis, sh investeerimisotsuste tegemisel
 - Ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine
 - Tasu maksmine peaks olema seotud asjaomase projekti või piirkonnaga
 - Vajadus reguleerida õigusraamistik seaduse tasemel
 - Tasu mõjutab kinnisvarahinda s.t tasu maksab kinni kinnisvaraostja



14



Võrdlusriikide õigusanalüüs

15

Võrdlusriikide praktika

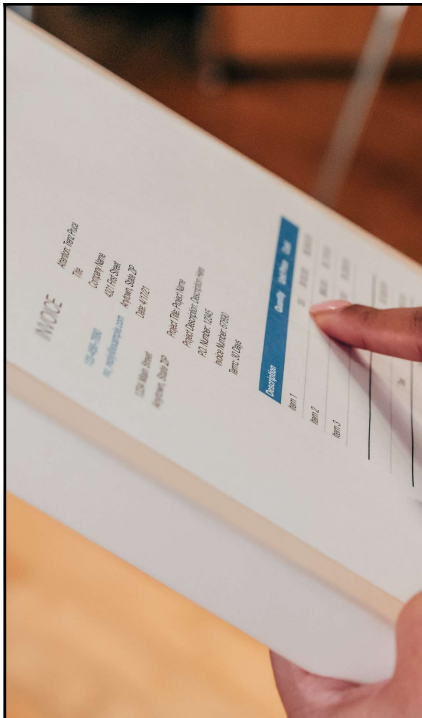
- Sotsiaalse taristu mõiste on sisustatud **Soome ja Leedu** õiguses. Hollandis ja Hispaanias ei ole sotsiaalse taristu mõiste sisustatud ning üldreeglina sisustatakse mõistet planeeringu/ või arengukava kaudu, lähtudes konkreetse piirkonna vajadustest.
 - Nt koolid, lasteaiad ning tervishoiuasutused, maaparandus- ja müra vähendamiseks loodud ehitisi;
 - kultuuri-, haridus- ja teadus-, tervise-, spordi- ja/või munitsipaalfunktsioone täitvaid ehitised (prioriteetne/mitteprioriteetne planeeringutest tulenevalt).
- Tasu instrumendina on võrdlusriikide õiguses sätestatud:
 - hüvitis, et arendada uusi alasid ning tagada võimalus sotsiaalse taristu väljaarendamisega seotud kulude katmiseks, mis sõltub planeeringuga saadavast kinnisvara väärtuse tõustust (Soome).
 - Tasu maksmine, kui arendusprojekti realiseerimine eeldab sotsiaalseks taristuks reserveeritud maa sihtotstarbe muutmist (Holland).
 - Tasu maksmine või rahastamine, kus arendajad peavad uutel arengualadel tasuta üle andma maa, mis on reserveeritud muuhulgas avalikku ja sotsiaalset huvi pakkuvatele rajatistele ning tasuma kõik urbaniseerimisega seotud tööd (Hispaania).
 - Arendustasu lepingu alusel (Leedu).

16

Võrdlusriikide praktika

- Tasu küsimise instrument:
 - Ühekordne tasu (arendushüvitis) seaduse alusel või lepinguga (Soome), mis põhineb kinnisasja väärtuse kasvul või sotsiaalse taristu ehitise maksumusel ja mida maksavad kõik isikud;
 - Ühekordne rahaline sissemaks või sotsiaalse taristu ehitise väljaehitamine/rahastamine, mis põhineb KOV õigusaktides määratud metoodikale ja mida maksavad kõik isikud (Leedu);
 - Avaliku ja erasektori koostöö projekt või halduslepingus kokku lepitav rahaline toetus, mis põhineb n-ö arengukavale ja on ruutmeetripõhine (Holland);
 - Andma arenduskokkuleppega tasuta üle maa või maksta tasu, mis põhineb projekti kogumaksumusele ning arendatava maa-ala suurusele, mida maksavad kõik isikud (Hispaania).

17



Ettepanekud

18

Ettepanek 1: PlanS muudatused tasu või kokkulepete reguleerimata jätmisel



19

Mõju: PlanS muudatused

	Mõjude kirjeldus	Ebasoovitavad riskid
Majanduslikud	Suureneb elamuarenduse kinnisvaraturu läbipaistvus ja ettenähtavus; Kinnisvaraarenduse ja ehitustegevuse mahtude oluline vähenemine pealinnapiirkonnas; Osaliselt arendustegevuse ümber paigutumine „linnalähedastest põlluarendustest“ seni väheatraktiivsetele linnasisestele tühermaadele; maa väärtuse muutus	Uusarenduste mahtude vähenemise alternatiiviks on kesise sotsiaalse taristu kättesaadavusega elamualade teke, seda tulenevalt halvasti läbi mõeldud ÜP elluviimise kavadest ning nende alusel läbi viidavatest ebapädevatest sotsiaalse taristu vajaduse hinnangutest.
Ühiskonnale	Uue suurema ja kvaliteetsema elamispinna majanduslik kättesaadavus väheneb ja tulenevalt väheneb sihtrühma mobiilsus. Noorte perede eluruumide kvaliteet väheneb, sh eluruumide pind elaniku kohta. Riskide realiseerumisel (uued elamurajoonid ilma sotsiaalse taristuta) haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavus halveneb, suureneb igapäevaste sundliikumiste ulatus ja maht.	Elamispinna suhtelise majandusliku kättesaadavuse halvenemisel pealinnaregioonis on noortele üheks elukohavaliku alternatiiviks välisriigid, eelkõige Soome.
KOVle	Toimub lühiajaline KOV eelarve tulude vähenemine taristutasude arvelt ning pikemaajaline tulude vähenemine üksikisiku tulumaksu jms elanike arvuga seotud tulude arvelt. Samaaegselt kaasneb KOV eelarvele ka sotsiaalse taristu investeeringuvajaduse ning tegevuskulude vähenemine.	Kui planeerimise valdkonnas uut võimekust ei teki ja/või ei suudeta elluviimise kava jõustada, suureneb oht, et elamualade arengu ja sotsiaalse taristu arengu vaheline lõhe suureneb veelgi.
Regionaal-arengule	Pidurdub rahvastiku ja majanduse koondumine pealinnaregiooni, samuti aeglustub valglinnastumise tempo.	Juhul kui elamuarendus äärelinnades jätkub, kuid sotsiaalset taristut ei suudeta/taheta piisavas mahus arendada, siis kaasneb muudatusega teenuste kättesaadavuse halvenemine uutes elamurajoonides
Loodusele	Väheneb maahõive. Tekib paremaid võimalusi kaitsealade ja rohevõrgustiku ala hoidmiseks ja laiendamiseks.	elamuarenduse jätkudes sotsiaalse taristu mitteehitamisel kasvab pendelränne, koos sellega ka liiklusränne ja liiklusest tulenev õhusaaste, liiklusõnnetused

20

Ettepanek 2: nn kokkulepete regulatsiooni täiendamine

Sotsiaalse taristu mõiste

- KOKS § 6 lg 2
- Planeeringus avalik-õiguslikku funktsiooni kandvad ehitised

Halduslepingu sõlmimise aluste sätestamine

- Ülesannete üleandmise seaduslik alus
- Kulude kandmise seaduslik alus
- Anda volitusnorm täpsustamiseks määrusega
- Kokkuleppe sisu, tagatised, kõrvaltingimused jms

21

Mõju: sotsiaalse taristu kokkulepete regulatsioonid

	Mõjude kirjeldus	Ebasoovitavad riskid
Majanduslikud	Suurem õiguskindlus ja selgus kinnisvaraarendusega kaasnevatest kuludest. Nõ põlluarenduste puhul on tõenäoline, et kulud kasvavad, sh ka pealinnaregioonist väljas (nt Tartu ja Pärnu linnastutes, kus sellised kulud ettevõtjatele on seni puudunud või on olnud minimaalsed).	Kinnisvaraarendajate võimetust investeerida kogu normidele vastavasse sotsiaalsesse taristusse, seda tulenevalt kinnisvaraostjate maksevõime piiratusest. Halduskoormuse ja kulude lisandumine seoses sotsiaalse taristu vajaduse hindamise, kulude arutamise ja tõendamise.
Ühiskonnale	Elamuarendus koondub rohkem olemasoleva sotsiaalse taristu lähedusse. Uute kodude ostjate elukohavalikuid piiratakse, millega suureneb lõhe soovitud ja tegeliku elukeskkonna vahel, samuti tööga seotud sundliikumiste vajadus. Positiivse mõjuna paraneb nõ keskmise elaniku vaates teenuste kättesaadavus.	Eluasemete majandusliku kättesaadavuse halvenemine, kinnisvara potentsiaalsete ostjate võimetust investeerida kogu vajalikku (st normidele vastavasse) sotsiaalsesse taristusse.
KOVle	Selgem õiguslik kindlus tasude kokku leppimiseks peaks soosima kiiremaid otsuseid. Lisandub olulises mahus halduskoormust sotsiaalse taristu vajaduste välja selgitamiseks ja kaasnevate kulude arvutamiseks. Kuivõrd DP kaasnevate sotsiaalse taristu kulutuste hindamiskohustus ei saa olla valikuline, siis laieneb oluliselt KOV üksuste arv, kes selle ülesandega peavad tegelema.	Õiguslike aluste ebapiisavus ja nendega kaasnevad (metoodilised) vaidlused põhjendatud taristu ja selle kulude osas – nt. mis on oluliselt vajalik, oluliselt seotud, funktsionaalselt seotud sotsiaalne taristu, mis on kulukomponendid ja nende väärtus x ajahetkel?
Regionaal-arengule	Piirab valglinnastumist, kuid halvendab elamuarenduse turgu ja eluasemete majanduslikku kättesaadavust pealinnaregioonist väljas – seal, kus arendajad ei ole seni sotsiaalse taristu tasusid maksnud ning uute elanike sotsiaalse taristu kulud on sotsialiseeritud. Arendusaladel on teenuste kättesaadavus senisest paremini tagatud.	Tulenevad KOV üksuste ebaühtlasest võimekusest arengut kavandada ja protsesse juhtida – mitte kavandatud mõjud elamuehitusele, rändele ja selle kaudu rahvastikuarengule.
Loodusele	Eeldada võib pigem positiivset mõju, eelkõige selles osas, et surve maahõivele väheneb.	

22

Ettepanek 3: sotsiaalse taristu maks

Analüüs käsitles:

- Riiklik maks (PS § 113)
- Kohalik maks (PS § 157 lg 2)
- Avalik-õiguslik tasu (PS § 113)
- Riigilõiv (PS § 113)
- Koormis (PS § 113 ja PS § 157 lg 2)

Riiklik maks ja avalik-õiguslik tasu

- Kohaldub seadusliku aluse nõue (PS § 113)
- Riiklik maks reguleeritakse eraldiseisva maksuseadusega. A-õ tasu valdkondlikus seaduses
- Tingimused seaduses, sh maksumaksja, maksuobjekt, maksumäär, maksu saaja, maksu tasumise kord ja tähtpäev
- Riigikohus on mõõnnud, et riikliku maksu määr võib seaduses olla sätestatud ka ülem- ja alammäärana, kuid seejuures ei tohi alammäär olla null (3-3-1-48-16, p 40).
- KOV enesekorraldusõigus ning finantsgarantii (PS § 154 lg 2 ja § 157)

23

Sotsiaalse taristu maks

- Seadusliku aluse nõue (PS § 157 lg 2)
- Kohalike maksude seaduse muutmise
- KOV-i volikogul õigus otsustada, kas kehtestab vastava kohaliku maksu
- Oluline piiritleda, millised kohaliku maksu tingimused reguleerib KoMS ja millised valla- või linnavolikogu maksumäärus
- KOV enesekorraldusõigus ning finantsgarantii (PS § 154, § 157)

24

Sotsiaalse taristu maks

- **Seaduse tasemel** reguleeritakse kohaliku maksu maksuobjekt ja maksmaksja.
- „Maksuobjekt ja maksumaksja on maksuõigussuhet reguleeriva normi teokoosseisu olulised elemendid, mille sätestamine seaduses on vajalik põhiõiguste kaitse tagamiseks“ (3-3-1-48-16, p 47)
- **Maksuobjekti** alternatiivsed ettepanekud:
 - Elamuühik
 - Ehitise maapealse osa alune pind (m²)
 - Soome praktika näitel protsentuaalne näitaja maa väärtuse kasvust
- **Maksumaksja** alternatiivsed ettepanekud:
 - detailplaneeringust huvitatud füüsiline või juriidiline isik
 - detailplaneeringust huvitatud juriidiline isik alates teatud m² või elamuühikust
 - detailplaneeringust huvitatud füüsiline või juriidiline isik alates teatud m² või elamuühikust
 - isik, kes detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata soovib püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised (PlanS § 125 lg 5 subjektid)

25

Sotsiaalse taristu maks

Maksumäär

- Üldreegel:

Maksumäära kehtestab volikogu maksumääruses (KoMS § 4 lg 1 p 4)

- Erand:

Olulise põhimõttest tulenevalt vajalik kaaluda seaduse tasemel reguleerimist

„Maksu määr ei ole maksuõigusnormi kohaldamise eeldus, vaid on seotud normi õigusliku tagajärjega. Seaduses maksu ülemmäära sätestamata jätmine ei tekita ohtu, et omavalitsusüksus hakkab maksustama olukordi, mille puhul seadus pole talle maksustamise õigust andnud. Siin on küsimus vaid kohustuse ulatuses. Üldkogu leiab seetõttu, et PS § 157 lõige 2 lubab kohaliku maksu määra jätta kohaliku omavalitsuse otsustada, kui olulisuse põhimõte ei nõua konkreetset liiki maksu puhul, et maksumäära peab sätestama seadusandja“ (3-1-1-48-16, p 49)

- Maksusoodustused ja maksu tasumisega seotud küsimused reguleerib KOV maksumääruses (KoMS § 4).

26

Mõju: sotsiaalse taristu maksu kehtestamine

	Mõjude kirjeldus	Ebasoovitavad riskid
Majanduslikud	Kaasneb (lisa)kulu, mille olulisus majandustegevusele sõltub maksumäärast ning võrdlusest varasema praktika kuludega. Võib eeldada, et maksumäär jääb olulisel osal KOV üksustes praegusele turusituatsioonile lähedaseks - seni tasudest vabastatud väikeehitajatele lisandub olulisel määral kulusid.	Suureneb kinnisvaraarendajate majandustegevuse sõltuvus kohalikest poliitilisest elust, valimistsüklitest. Suureneb motivatsioon korruptsioonihuga poliitilise lobby kasvuks kohalikul tasandil maksumäärade mõjutamiseks üksikute ettevõtete majandustegevuse toetuseks.
Ühiskonnale	Kasvavad eluaseme soetamise kulud, sh olulisimana iseendale ehitajate, väikearendajate elamutesse elama asujate ning suure rändesurvega valdade perifeersematesse asulatesse elama asujate kulud. Maksu eesmärgist tulenevalt peaks paranema sotsiaalse taristu teenuste kättesaadavus ja kvaliteet.	KOV jääb võimalus mitte suunata sotsiaalse taristu kohaliku maksu kulusid täiendavate vahenditena sotsiaalse taristu rahastamisse. Samas proportsioonis vähendatakse KOV omatulude arvelt tehtavaid investeeringuid jms kulusid sotsiaalsesse taristusse. Väheneb uute eluasemete majanduslik kättesaadavus, ilma et sellega kaasneks sotsiaalse taristu teenuste kvaliteedi kasvu.
KOVle	Suureneb KOV finantsautonoomia ning võime mõjutada valla arengut. Sotsiaalse taristu maksu kehtestavates KOV üksustes suurenevad KOV eelarve tulud. Mõju iseloom sõltub võrdlusest seni kogutud sotsiaalse taristu tasu mahtudest.	KOV võimetus maksu kehtestada ja hallata, mis võib seisata kogu kohaliku kinnisvaraturu.
Regionaal-arengule	Muudatuse oluline negatiivne mõju avaldub (juhul kui maksu ei ole võimalik piirkondlikult diferentseerida) KOV üksuste siseselt, kus suure nõudlusega keskuslinna servast kaugemate asulate arenguvõimalused vähenevad veelgi.	Suhteliselt vaesemates KOV üksustes võib kohalike maksutulude lisandumine tähendada tasandavate rahaliste siirete (tasandusfond) vähenemist ning seega omada regionaalset ebavõrdsust suurendavat mõju.
Loodusele	Eeldada võib pigem negatiivset mõju, eelkõige selles osas, et surve linnalähedasele maahõivele suureneb.	