

Ekspertarvamus dokumendile „Tallimäe küüni, Mõisa tõllakuuri, Mõisa aed ja Ääre kinnistu detailplaneeringu sotsiaalsete mõjude analüüs“

8.05.2020

Ekspertarvamuse objekt

Käesolev ekspertarvamus on koostatud dokumendile „**Tallimäe küüni, Mõisa tõllakuuri, Mõisa aed ja Ääre kinnistu detailplaneeringu sotsiaalsete mõjude analüüs**“. Dokument on koostatud MTÜ IDEE (registrikood 80128300) poolt 2019. aastal, seda on uuendatud 2020. aasta aprillis. Arvamuse koostajale on edastatud dokumendi lõppversioon (kokku 22 leheküljel) Elva vallavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna juhataja Kertu Vuksi poolt e-kirjaga 22.04.2020. a.

Ekspertarvamus antakse hinnang:

- sotsiaalsete mõjude analüüsi (edaspidi SM analüüs) meetodika selgusele;
- analüüsi lõpptulemuste selgusele ja põhjendatusele.

Lühidalt on ekspertarvamus kajastatud ka SM analüüsi aluseks oleva detailplaneeringu taust ning sotsiaalsete mõjude hindamise meetodika aluspõhimõtted.

Detailplaneeringu taust

SM analüüs on koostatud Lõuna-Eesti Hooldekeskus AS poolt algatatud Tallimäe küüni, Mõisa tõllakuuri, Mõisa aed ja Ääre kinnistu detailplaneeringule. Detailplaneeringu eesmärgiks on määrata planeeringualale ehitusõigus olemasoleva tõllakuuri ümberehitamiseks töökodade ja huvitegevuse majaks, küüni asemele uue kuni 2-korruselise hoone ja olemasoleva hooldekeskuse kompleksi kõrvale ühe kuni 2-korruselise uue hoone ehitamiseks ning kogu kompleksi teenindamiseks vajalike tehnovõrkude ehitamiseks. Planeerimisega soovitakse luua võimalus kaasajastada vanurite ja psüühilise erivajadusega inimeste elukeskkonda ning luua juurde võimalusi erinevate tegevuste arendamiseks. Detailplaneering on vastu võetud Palupera Vallavolikogu 19.09.2017 otsusega nr 38¹.

8. mail 2018 saadeti Elva Vallavolikogule ja volikogu komisjonidele arupärimine, milles anti teada, et piirkonna elanikud ei ole rahul hooldekeskuse laienemiplaanidega. Elanikud tunnevad muret, et võrreldes külaelanike arvuga on planeeritav hoolealuste kasv (60 elanikuga kaks korpust) liiga suur. Elva Vallavalitsus otsustas, et detailplaneeringule koostatakse sotsiaalsete mõjude analüüs ning detailplaneeringut täiendatakse analüüsi tulemuste ja leevendavate meetmetega.

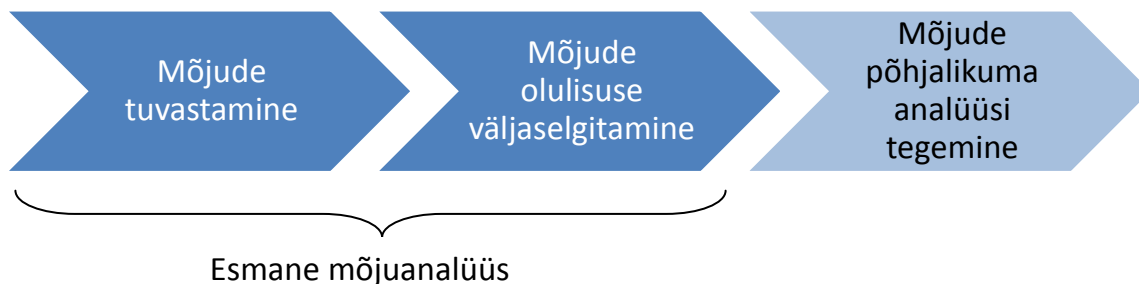
Ekspertarvamuse koostaja teadmiste kohaselt ei ole detailplaneeringut muudetud ning seega saab lähtuda Elva valla kodulehe üleval olevatest detailplaneeringu materjalidest².

¹ <https://www.elva.ee/documents/17608326/24879048/19.09.2017+DP+vastuvõtmine.pdf/d21ea991-062f-4abd-913f-0ae5568b6bfc>

² <https://www.elva.ee/detailplaneeringud#Hellenurme%20külas%20Tallimäe%20küüni>

Sotsiaalsete mõjude hindamise metoodika

Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi³. Mõjude analüüsimiseks tuleb esmalt mõjud tuvastada ning seejärel nende olulisus välja selgitada. Oluliste mõjude avaldumist analüüsitakse põhjalikult protsessi edasises faasis, väheolulisi mõjusid täiendavalt analüüsida ei ole vaja (joonis 1).



Joonis 1: Mõjude analüüsi tegemise sammud⁴

Mõjude olulisuse hindamiseks kasutatakse nelja kriteeriumi: mõju ulatus; mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Kriteeriumite skaala võimalik kirjeldus on järgnev⁵:

- 1) Mõju ulatus:
 - Suur – eeldab sihiteadlikku tegevust, et kohaneda
 - Keskmine – ei kaasne eeldatavaid kohanemiskulusi, mõningane tegevus vajalik
 - Väike – puudub tarvidus muudatustega kohanemisele suunatud tegevusteks
- 2) Sagedus:
 - Suur – kokkupuude regulaarne ja igapäevane
 - Keskmine – kokkupuude regulaarne, kuid pole igapäevane
 - Väike – kokkupuude juhuslik ja harv
- 3) Sihtrühma suurus:
 - Suur – mõjutab enam kui 50% sihtrühmast
 - Keskmine – mõjutab 5-50% sihtrühmast
 - Väike – mõjutab vähem kui 5% sihtrühmast
- 4) Ebasoovitavate mõjude risk:
 - Suur – kaasnevad mõjud on selgelt negatiivse iseloomuga
 - Keskmine – kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga
 - Väike – negatiivsed kaasnevad mõjud puuduvad või on marginaalsed

SM analüüsi lähteülesandes on Elva Vallavalitsuse korralduses viidatud Justiitsministeeriumi ja Riigikantslei poolt koostatud „**Mõjude hindamise metoodikale**“⁶, **täpsemalt sotsiaalsete mõjude hindamise osale**. Ekspertarvamus koostajale teadaolevalt on antud metoodika olnud pikka aega nn juhendmaterjaliks mõjude hindamise käsitlemisele Eestis, vastav juhend on mh olnud aluseks mitmetele analüüsidele ning ka nt avaliku sektori koolitusprogrammidele.

³ <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Arengukavade-mõjuhindamine.pdf>

⁴ https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

⁵ Mõjude hindamine poliitikakujundamises (Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR)

⁶ https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

Vastava „Mõjude hindamise metoodika“ kohaselt tuleks **sotsiaalsete, sh demograafiliste mõjude hindamisel** käsitleda järgmisi valdkondi:

- mõju tervisele ja tervishoiule;
- mõju tööhõivele, töösuhte olemusele ja sisule ning töötingimustele;
- mõju võrdõiguslikkusele ja sotsiaalhoolekandele;
- mõju kodanikuühiskonna arengule;
- mõju haridusele ja kultuurile;
- mõju rahvastikule, sh sündimus- suremus, ränne ja rahvusvähemused.

Metoodikas on sotsiaalsete, seahulgas demograafiliste mõjude väljaselgitamiseks välja toodud kontrollküsimustik, **kus on 10 alajaotust ning kokku 55 alaküsimust** (lk 30-34).

SM analüüsi metoodika selgus

Ekspertarvamuse objektiks oleva SM analüüsi peatükis „Metoodika“ (lk 4) on välja toodud, et analüüsi algusfaasis ilmes, et **lähteülesandes viidatud metoodika ei ole käesoleva analüüsi läbiviimiseks kohane**. Selle asemel pakub analüüsi koostaja välja mudeli „Kogum kogukonnas“, mis on autori enda poolt koostatud.

Alternatiivsete mudelite kasutamine sotsiaalsete mõjude hindamiseks on võimalik, kuna ühtset ning seadustatud mudelit selleks pole. Samas peab mudeli valik olema põhjendatud ning soovituslikult ka osapoolte poolt vahel kokku lepitud. **Antud töös puuduvad aga argumenteeritud põhjused, miks lähteülesandes viidatud metoodika antud analüüsi kontekstis sobilik ei ole ning mille poolest on alternatiivne metoodika kohasem.**

SM analüüsis tuuakse välja, et mudel „Kogum kogukonnas“ koosneb nelja osapoole omavahelisest interaktsioonist ja selle moodustavad:

- 1) Sotsiaalhoolekannet reguleeriv rahvusvaheline ja riiklik seadusandlus
- 2) Sotsiaalhoolekandetasutus (koos osutatavate sotsiaalteenustega)
- 3) Kogukond (küla, laiemas tähenduses omavalitsus)
- 4) Sotsiaalteenuse klient koos oma lähivõrgustikuga

Töös on põgusalt kirjeldatud, mida antud analüüsi kontekstis tähendavad eelmainitud punktid 1, 2 ja 4. Mudeli punkti 1 teemad on kajastatud järgnevalt – loetletud on sotsiaalhoolekande valdkonna seaduste nimekiri. Samas pole neid kuidagi sisuliselt ega ka antud töö kontekstis avatud, mistõttu jääb nimekirja sellisel kujul väljatoomine arusaamatuks. Mudeli punkti 2 teemat katab lühiülevaade Lõuna-Eesti Hooldekeskuse AS Hellenurme Kodust ning selle teenustest. Kirjeldus on lakooniline, **asutuse sisuline toimemudel ja selle muutused detailplaneeringu realiseerimise järgselt (olukord enne ja pärast)** vajaks mõjude hindamiseks selgelt rohkem avamist. Väga lühidalt on kajastatud ka punkti 4 ehk Hellenurme Kodu klientide teemat, mis on samuti liiga napp tõsiseltvõetava analüüsi tausta avamiseks. Kogukonna punkti eraldi avatud ei ole (on hiljem mõjude hindamise osas).

Mudeli esitlemise probleem on aga see, et paraku ei ole loetletud neli interaktsiooni süsteemselt seotud järgmise osa ehk mõjude hindamisega. Seega jääb selgusetuks, kuidas mudel „Kogum kogukonnas“ on seotud antud analüüsi uurimisobjektiga ehk **detailplaneeringu sotsiaalsete mõjude hindamisega**. Mudel võib olla hea alus kaasaegse sotsiaalhoolekande asutuse

toimimise kirjeldamiseks (nt kontseptsiooni koostamiseks), kuid antud töö ülesandega see vähemalt praeguse kirjelduse juures piisavalt seotud ei ole.

Mudeli kirjeldusele järgnev mõjude analüüsi osa on üles ehitatud punktides (veelkord, puudub selgitus, kuidas on need seotud mudeliga „Kogum kogukonnas“):

- mõju demograafilisele olukorrale;
- seos tervishoiuteenustega;
- tööhõive;
- täienduskoolituse ja erialase koolituse vajadus;
- tervishoid ja tööohutus;
- sugudevahelised suhted;
- inimõiguste ja riskirühma kuuluvate inimeste õiguste järgmine;
- osalemine ühiskondlikus elus;
- hoolekandeesutuse mõju kogukonnale.

Selgitust, miks on valitud mõjude hindamiseks just need punktid, ei ole. Samas peab tõdema, et suuresti need katavad lähteülesandes viidatud ministeeriumite poolt koostatud „Mõjude hindamise meetodika“ sotsiaalsete mõjude üldpunkte (välja toodud eelmise lehe alguses).

Antud töö suurim probleem on aga mõjude analüüsi osa ebapiisav avamine. Arvamuse koostaja peamine kriitika seisneb selles, et mõjude hindamise osas kajastatakse peamiselt infot tänase olukorra kohta, kuid ei vastata seejuures küsimusele, kuidas detailplaneeringu elluviimine olukorda muudab. Mõned näited küsitavustest:

- Miks piirdub mõjude kirjeldus lõikes „seos tervishoiuteenustega“ väitega, et Elva valla perearstide nimistud ei suurene, kuna kliendid ei ole Elva valla elanikud? Eelduslikult tähendab detailplaneeringu elluviimine vajadust tervishoiuteenuste suurendamise järgi, kuna suureneb hoolekandeesutuste klientuur. Millised tervishoiuteenuseid kliendid vajavad, palju võiks projekti järgselt olukord muutuda ja kuidas on tervishoiuteenused tagatud jääb selgusetuks.
- Alajaotuses „tööhõive“ on kajastamata sisuline põhipunkt – kuidas muutub tööhõive vajadus projekti realiseerimise järgselt? Punktid raames välja toodu ei võimalda anda mõjuhinnangut, suuresti on tegu informatsiooniga, mis mõjude hindamise seisukohast pole asjakohane.

Oluline puudujääk seisneb ka asjaolus, et **puudub selgus, kellega viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud ja ankeetküsitlus ning kuidas olid need seotud detailplaneeringu sotsiaalsete mõjude hindamisega.** Lugeses dokumenti tekib küsimus, et kas ankeetküsimustik hõlmas konkreetse projektiga kaasnevate mõjude hindamist või pigem sisaldas see hinnangut tänase olukorra kohta?

SM analüüs lõpptulemuste selgus ja põhjendatud

Analüüsi kokkuvõttes on välja toodud, miks on hoolekandeesutuse Mustamäe üksuse ümberkolimine positiivne – luuakse kaasaegsed tingimused ja parem teenuse kvaliteet. Lisaks tuuakse välja, et renoveeritud tõllakuur avatakse ka külaelanikele. Need on ilmselt positiivsed mõjud, millega saab nõustuda ka ilma projekti süvenemata. Paraku on ka kokkuvõttes **konkreetse detailplaneeringu realiseerimisega kaasnevad sotsiaalsed mõjud süsteemselt kokku võtmata**, mis ei võimalda saada ammendavaid vastuseid projekti elluviimisega kaasnevate muudatuste kohta.

Kokkuvõte

Ekspertarvamuse koostaja hinnangul on SM analüüsis olulisi puudujääke:

- selgusetuks jääb, miks ei sobi lähteülesandes kirjeldatud metoodika ning mille poolest on valitud metoodika „Kogum kogukonnas“ asjakohasem;
- valitud metoodikat ei ole kajastatud mõjude hindamises, tegu on vaid punktidega, mille raames on lühidalt kirjeldatud projekti mõnda aspekti;
- puudub selgus, kellega ja mis eesmärgil viidi läbi poolstruktureeritud intervjuusid; samuti jääb ebaselgeks, kes vastasid ankeetküsitlusele ja mis oli selle sisu;
- detailplaneeringuga kaasnevad muudatused on avatud ebapiisavalt (palju ja milliseid kliente lisandub, palju ja milliseid töötajaid lisandub, milline on eeldatav uute töötajate palgatase ja kust töötajad leitakse, palju ja milliste täiendavate teenuste vajadus suureneb, millised uued võimalused tekivad kogukonnale, millised võimalikud ohud tekivad kogukonnale jne)
- mõjude hindamise osa on ebapiisavalt avatud, kokkuvõte ei anna süsteemset ülevaadet sellest, mis muutub ja milline on muutuste mõju;
- kokkuvõttes jääb mulje, et SM analüüsi sisu ei vasta ülesande püstitusele – detailplaneeringu elluviimisega kaasnevate mõjude metoodilist analüüsi on ebapiisavalt.

Arvamuse koostaja:

Mihkel Laan
OÜ Cumulus Consulting
juhatuse liige

Lisa: kasutatud materjalid

Kasutatud materjalid:

- Alusmaterjal: Tallimäe küüni, Mõisa tõllakuuri, Mõisa aed ja Ääre kinnistu detailplaneeringu sotsiaalsete mõjude analüüs (MTÜ IDEE), 2020.
- Mõjude hindamise metoodika (Justiitsministeerium ja Riigikantselei), 2013: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf
- Mõjude hindamine poliitikakujundamises (Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikakujundamise oskuste arendamise programm), 2018
- Valdkonna arengukavade mõjude hindamise süsteemi analüüs (Poliitikauuringute Keskus Praxis), 2015: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Arengukavade-mõjuhindamine.pdf>