

EKSPERTHINNANG

Planeerimissuuniste vajalikkuse kohta Eestis asustuse arengu suunamise valdkonnas

Hinnangu Tellija:

Siseministerium eeluuringu "Ruumilise planeerimise
suuniste väljatöötamine erinevate planeerimistasandite
jaoks" raames

Hinnangu koostaja:

Kadri Leetmaa, geograafiadoktor, TÜ inimgeograafia teadur

Tartu 2012

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ÜLERIIGILISE PLANEERINGU ASUSTUSE ARENGU PRIORITEETID JA VAJADUS PLANEERIMISSUUNISTEKS	4
1.1. Planeerimise alusinfo koondamise vajadus	4
1.2. "Eesti 2030+" asustuse arengu eesmärgid ja nende realistlikkus	5
1.3. Mõned strateegilised lahendused	8
1.3.1. Rahvusvahelised ja toimepiirkondi siduvad ühendused	8
1.3.2. Toimepiirkondade sisesed ühendused ja liikumisvajaduse vähendamine	9
1.3.3. Riigi regionaalpoliitika tõhusus — kas suuniste roll?	10
1.3.4. Kahaneva keskkonna ettevalmistamine planeerimissuuniste kaudu	12
2. OOTUSE PLANEERIMISUUNISTELE	13
2.1. Arvamuste kogumine planeerimissuuniste vajaduse kohta	13
2.2. Planeerimissuuniste võimalikud erisused asustussüsteemi osades	13
2.3. Võimalik asustuse planeerimise tasandi muutmine	14
2.4. Ootused suunistele arengusurvega piirkondades	14
2.5. Ootused suunistele perifeersemates toimepiirkondades ja ääremaadel	16
2.6. Asustuse arendamisega vastuolus olevate funktsioonide selgitamine	17
2.7. Omavalitsustele kaalutlusruumi jätmine ja avaliku huvi defineerimise oskus	18
2.8. Planeerimise tehniline abi	19
3. PLANEERIMISSUUNISTE ROLL TEISTES RIIKIDES	21
3.1. Riikide valiku põhimõtted	21
3.2. Soome näide	21
3.3. Taani näide	22
3.4. Rootsi näide	23
3.5. Norra näide	23
3.6. Saksa näide	23
3.7. Ühendkuningriigi näide	24
4. KOKKUVÕTLIK HINNANG SUUNISTE VAJADUSE KOHTA	26
KASUTATUD MATERJALID	29

SISSEJUHATUS

Antud töö on koostatud eksperthinnangu vormis Siseministeerumi tellimusel ja juhendamisel. Hinnang on osa Siseministeeriumi poolt läbi viidavast eeluuringust, mille eesmärk on ette valmistada "Eesti 2030+" tegevuskavaga ette nähtud ülesande "ruumilise planeerimise suuniste väljatöötamine erinevate planeerimistasandite jaoks" lähteülesannet. Nende suuniste koostamine toimub planeeringu tegevuskava kohaselt tõenäoliselt aastatel 2013–2015. Käesoleva eksperthinnanguga kaalutletakse, kas ja millisel kujul vajab Eesti planeerimissüsteem üleriigilisi suuniseid asustuse suunamise valdkonnas.

Experthinnang koostati perioodil august–november 2012 paralleelselt analoogsete hinnangute koostamisega energeetika ja transpordi arendamise valdkondades. Hinnangu koostaja Kadri Leetmaa on erialalt inimgeograaf ning spetsialiseerunud asustuse muutustele, rahvastiku arengule ja linna sotsiaalgeograafiale. 2008. aastal kaitses Kadri Leetmaa doktorikraadi Tartu Ülikoolis keskendudes eelinnastumise põhjustele ja mõjudele. Kadri Leetmaa on osalenud erinevates linna ja asustuse arengut suunavates planeerimisprojektides eskerpina. 2009. aastast alates on Kadri Leetmaa Tartu Linnavolikogu arengu- ja planeeringukomisjoni liige. Experthinnang on koostatud kasutades eksperdi parimaid teadmisi ja tema kogemusi teistes riikides analoogsete protsesside suunamisest. Samuti põhineb hinnang materjalidele planeerimissuuniste rolli kohta mujal Euroopas ja konsultatsioonidele partneritega suunistele esitatavate ootuste osas.

Experthinnang koosneb (1) lähteinformatsioonist ning (2) kokkuvõtlikust vastusest Siseministeeriumi poolt tõstatatud küsimustele. Lähteinformatsioon on esitatud kolme alateemana. Esmalt teeb autor kokkuvõtte üleriigilise planeeringuga kehtestatud riigi regionaalse arengu ja asustuse arendamise prioriteetidest. Lisaks otseselt planeeringu tekstis nimetatud prioriteetidele annab ekspert omapoolse hinnangu, millised on soovitud asustumustri kujunemise võimalused ja millele suunised seetõttu peaksid keskenduma. Paljud riigi ruumilise arengu prioriteetidid puudutavad üldise regionaalpoliitika tõhusust ja valdkondlike poliitikate koosmõju sellega. Kõiki neid ülesandeid ei ole mõistlik planeerimissuunistele anda.

Teiseks lähteinformatsiooni allikaks on planeerimisega kokku puutuvate praktikute ja teiste ekspertide ootused planeerimissuunistele. Kolmandaks antakse lühiülevaade planeerimissuuniste rollist teistes riikides. Olgu öeldud, et planeerimissüsteemid ja kujunenud tavad on riigiti väga erinevad ning Eesti planeerimissuunistes tuleb lähtuda just sellest, millisena suunised Eesti planeerimissüsteemi täiustaksid. Käesolevas töös kasutatakse teiste riikide kogemusi ideede saamiseks Eesti suuniste koostamiseks.

Kokkuvõtlikus järelduste osas püütakse suuniste vajaduse, sobivate tasandite ja sihtrühmade, juriidilise staatuse, teemaderingi ja koostamise meetodika kohta anda eelneval lähteinformatsioonil põhinevad soovitusel. Nende soovitusel põhjal saab enne lõpliku lähteülesande vormistamist arutelu jätkuda.

1. ÜLERIIGILISE PLANEERINGU ASUSTUSE ARENGU PRIORITEETID JA VAJADUS PLANEERIMISSUUNISTEKS

Üleriigiline planeering "Eesti 2030+" on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldusega nr 368. Planeerimisseaduse järgi on üleriigilise planeeringu eesmärk riigi territooriumi ja asustuse üldistatud strateegiline käsitlemine. Täpsemad asustuse arengu suundi puudutavad ja asukohavaliku otsused tehakse maakonnaplaneeringutega ning neid eeldatavalt arvestatakse omavalitsuste planeeringutes. **Üleriigilise planeeringu eesmärgid** on nimetatud seaduse §6-s, mille lõiked 2 ja 3 määratlevad planeeringu eesmärkidena muuhulgas **(a) riigi regionaalse arengu kujundamise ruumiliste aluste loomise** ning **(b) asustuse arengu suunamise**.

Järgnevalt tehakse väljavõtted kehtestatud üleriigilisest planeeringust, mis nende seadusega antud eesmärkide osas riigi prioriteete väljendavad. See kokkuvõte ei põhine otseselt **Eesti2030+** teksti tsiteerimisel, välja tuuakse peamised planeeringu tekstiosa erinevates allosades mainitud **põhimõtted**. Lisaks on esitatud kommentaarid nende prioriteetide saavutamise võimaluste kohta ning sõnastatud **teemad, mis vajavad planeerimissuunistes täpsemaid ettekirjutusi ja/või juhendmaterjali**. Rõhutatatakse neid teemasid, mille puhul on kõige olulisem, et oma tegevusega Eesti asustuse arengut suunavad asutused ja valitsemistasandid mõistaksid üleriigilise planeeringu sihte ühtmoodi ja näeksid oma rolli nende realiseerimisel.

1.1. Planeerimise alusinfo koondamise vajadus

Planeeringu sissejuhatavaks peatükiks on ptk 1 "Olulisemad riigi arengut mõjutavad tulevikusuundumused". Siin mainitakse ära Eesti riigi (rahvusvahelised) kokkulepped ja üldised Euroopa Liidu (EL) poliitika põhimõtted, mida riik peab oma territooriumi suunamisel arvestama. Samuti leiavad siin lahtiseletamist üleilmsed suundumused, millega paratamatult tuleb arvestada.

Üleriigiline planeering annabki selle kokkuvõttega hea esilagse suunise peamistest ruumi mõjutavatest välismõjudest kõikidele ruumi mõjutavate otsuste tegijatele. Mainitud suundumuste (maailmamajanduse raskuskeskme nihkumine Aiasse, üleminek teadmispõhisele majandusele, rahvastiku vananemine, linnastumine ja linliku elulaadi levik, kliima muutumine, ökoloogiliste väärtuste mõjujõu kasv, üleminek taastuvenergia kasutamisele, roheline ja hõbedase majanduse kasv) konkreetsem sisu ja mõju kohtadele peaks olema aga igale ruumiotsuse tegijale riigi, regiooni ja omavalitsuse tasandil vähemalt selles ulatuses mõistetav, et tajutaks oma võimalusi ja piire arendustegevuseks. Et saavutada üldine informeeritum keskkond planeerimisel, tuleks leida teed, et otseste juhendmaterjalide ja/või koolituste abiga nende suundumuste ja kokkulepete mõju regionaalses ja kohalikus kontekstis lahti seletada. Samuti peaks iga koht ja valitsemistasand tajuma, milline on just tema roll EL poliitikate ja Eesti ruumilise arengu eesmärkide elluviimisel (nt elurikkuse säilitamine ja rohetaristu väljaarendamine, energiasääst ja taastuvenergiale üleminek, piirkondade sidustamine ja liiklemisvajaduse vähendamine hea transpordikorralduse kaudu, põllumaa säilitamine jm). Eri kohtade planeerimisest tekib vajalik koosmõju siis, kui riigi ruumi arendamise sihid ei jää abstratseteks väideteks, millega ei osata opereerida.

Eksperdi seisukoht on, et ehkki üleriigiline planeering on kehtestatud, ei peaks planeeringuprotsess info analüüsimise seisukohalt siinkohal peatuma. Kuigi planeering konkretiseerub maakonna- ja üldplaneeringutega, puuduvad regioonides ja kohalikes

omavalitsustes oskused ruumi mõjutavate makrotegurite analüüsiks oma kohalikku eripära arvestades, samuti oma piirkonna planeerimiseks vajalike planeerimise alusuuringute süsteemi väljatöötamiseks. Kogu Eesti tasandil oleks tarvis leida kompetentsi tasand(id), kes sellise planeerimise alusinfo regulaarselt tagab. Erinevat laadi planeerimise alusuuringute eest võivad vastutada erinevad tasandid (nt rahvastikuprognosis maakondade lõikes - statistikaamet, omavalitsusüksuste koordineeritud rahvastikuprognosisid ja suuremate linnaregioonide eluaseme-, tööstus- ja teeninduspindade turu analüüsid - maavalitsused, majandussektorite analüüsid - Majandus- ja Kommunikatsiooni Ministeerium jne.).

Iga prognoosi ja analüüsi eesmärk on mõista arengu võimalusi ja piire, ent mitte arengut takistada. Planeerimispraktikas on järjest sagedasem olukord, kus majanduskeskkond muutub ja soovitakse rajada midagi planeeringuga mitte ettenähtut. Selliste arenduste mõju hindamiseks on küll võimalik nõuda täiendavaid analüüse, minimaalne riigi ja selle piirkondade majanduskeskkonda ja rahvastikku puudutav alusinfo peaks aga planeerimise eest vastutavatel asutustel olema olemas. See võimaldaks hinnata ka planeeringuid muutvaid ettepanekuid, lubades vajadusel ka planeeringu mõttega kooskõlas olevaid ootamatuid arendusi, kuid hoides ära näiteks selle, et neljandik Tartu või Tallinna elanikest planeeritakse elama nende lähivaldadesse.

Planeerimissuunised võiksid kindlaks määrata, milline on minimaalne kuid piisav planeerimise alusuuringute maht (mida saaks ja peaks kasutama kõik valitsemistasandid ja sektorpoliitikad) ning kes on vastutav selle info pideva kaasajastamise eest.

1.2. “Eesti 2030+” asustuse arengu eesmärgid ja nende realistlikkus

Üleriigiline planeeringu visioon (punktid 2–12) sõnastab mitmed põhimõtted asustuse arenguks. Planeeringu edasine tekst koosneb neljast suuremast alajaotusest, millest ptk 3 “Tasakaalustatud ja kestlik asustuse areng” selgitab asustuse ja regionaalse arengu suunamise osas võetud ülesandeid. Otseselt sõnastab kehtestatud planeering riigi eesmärgid aastateks 2012–2030 asustuse kujundamisel järgmiselt: (1) **olemasolevale asustusstruktuurile toetuva mitmekesise ja valikuvõimalusi pakkuva elu- ja majanduskeskkonna kujundamine**; ning (2) **töökohtade, haridusasutuste ja mitmesuguste teenuste kättesaadavuse tagamine toimepiirkondade siseses ja omavahelise sidustamise kaudu**.

Üleriigilise planeeringu kohaselt on peamised kontseptsioonid, mille järgi Eesti ruumilist arengut soovitakse suunata **hajalinnastumine, toimepiirkondade põhisus** igapäevateenuste ja majanduse arengu tagamisel, ning **asustussüsteemi sidustamine** toimepiirkondade siseselt, Eesti-siseselt ja välismaailmaga. Need ruumi arendamise põhimõtted võib lahti seletada järgnevalt:

- (1) Hajalinnastumine tähendab, et **Eestis praegu välja kujunenud alternatiivid elukeskkonna valikuks säilivad**. Asustus peab arenema nii, et inimene saab valida, kas ta elab hästi planeeritud linnakeskkonnas, mõnevõrra vaikemas ent säästliku ruumikorraldusega linnalähedases asulas või samuti tema peamisi igapäevaseid toimetusi võimaldavas traditsioonilises külas. Soovitakse tagada head elamise ja töötamise võimalused kõigis neis kohtades üle Eesti **säilitades ja vääristades praegust asustusstruktuuri**. Ei soovita, et teatud asustussüsteemi osad hääbuksid (maapiirkonnad, ääremaad); ei soovita ka, et kiire arenguga piirkondades jääks elukeskkonna kvaliteet tagaplaanile (suuremad linnad ja nende ümbrus).

- (2) Hajalinnastunud ruumi üheks osaks on **maapiirkonnad**, mille eeliseks peetakse looduslähedust, elamiseks sobiva maa rohkest, privaatsust, teadlikku valikut elada nii, et sõltutakse vähem välistest oludest. Nähakse aga, et Eesti (ümber)kujunevas maa-asustuses põimuvad omavahel traditsioonilised tegevusalad (põllumajandus, kalandus), uuemad maalised tegevusalad (nt kohalikul eripäral baseeruv turism) ning maale levinud linlik elulaad (vajadus liikuda ja suhelda asulast väljapoole ent valida maaline elukeskkond). See **kombinatsioon linlikust ja maalisest elulaadist tagabki** planeeringu kohaselt **edaspidi maa-asustuse elujõulisuse**.
- (3) **Linna ja maa seavad asustussüsteemis tervikuks toimepiirkonnad** — piirkonnad, mis on sisemiselt funktsionaalselt seotud, mille piires käivad inimesed tööl, mille keskus(t)es antakse kvaliteetset haridust ja on tagatud igapäevased teenused. Tavaliselt moodustavad linn ja selle lähialad toimepiirkonna tuumiku, kuhu koondub enamus töökohtadest ja igapäevastest tegevustest. Pendelränne aitab kombineerida erinevate asulate eeliseid ühes toimepiirkonnas ning hoiab nii ära lahkumise mõnesse teise parema võimaluste kombinatsiooniga piirkonda. Ka kaugemad toimepiirkonda kuuluvad maapiirkonnad annavad inimesele võimaluse linliku ja maalise elu kombineerimiseks, kui nende igapäevane side toimepiirkonna keskusega on hea ning see keskus on funktsionaalselt piisavalt mitmekesine. Üleriigiline planeering kirjeldab **tänaseks kujunenud toimepiirkondi Eesti asustussüsteemis ja on seisukohal, et just tänaste toimepiirkondade säilimise ja tugevdamise kaudu saab Eesti praegune asustusstruktuur säilida**. Eraldi käsitletakse ääremaid ja eritingimustega piirkondi (nt väikesaared ja piirialad), mille puhul on samuti strateegiliselt oluline asustuse säilimine. Selleks tuleb kokku leppida minimaalne tagatav teenuste komplekt neil aladel ning võimalusel tugevama seose loomine (või taastamine) tänaste toimepiirkondadega.
- (4) **Toimepiirkondade keskused on piirkondade ja kaudselt kogu Eesti majanduse arengu vedajad**. Seetõttu on siin väga oluline arvestada inimeste ja ettevõtete muutuvate ruumieelistustega, toimepiirkond peab olema konkurentsivõimeline. Teisalt ei saa kiire arenguga toimepiirkondades tagaplaanile jätta elukeskkonna kvaliteeti, mis samuti on üks piirkonna konkurentsivõime elementidest. Linnaruumi (keskuse ja selle lähiümbruse) võtmekvaliteetideks peavad olema **kompaktse ruumilise vormi eelistamine** ehk arengut pärssiva linna laialivalgumise vältimine, **kvaliteetne ja esteetiline avalik ruum tiheasustuses (sh kesklinnades)** ja eri **hüvede aegruumiline kättesaadavus**. Kaudselt võimaldavad konkurentsivõimelised toimepiirkonnad elamist Eestis üldse.
- (5) **Võimaluse valida** Eestile omase mitmekesiste elukeskkonna alternatiivide vahel **tagab asustussüsteemi eri osade seotus väga hästi toimivasse transpordi- ja kommunikatsioonivõrku**. Kuna Eesti maa-asustus on hõre, on tarvis paindlikke ja ökonoomseid lahendusi, kuid siiski sihilikult nende piirkondade sedavõrd head sidumist keskustega, mis võimaldab oma igapäevavaruumis töö ja teenuste kättesaadavuse. Toimepiirkondade tuumikaladel, linnalises keskkonnas, on oluline planeerida muutuvat asustust kombineerituna transpordi- ja kommunikatsioonivõrkudega võimalikult kompaktseks, ohjeldades nii liiklemisvajaduse ja keskkonnakoormuse kasvu ning tagades hea liiklemisvõimaluse tihedamas asustuses.
- (6) Eesti asustussüsteemi omapära on selle suhteline perifeersus ning asustuse hõredus, rahvastikuproгноosid ennustavad ka edasist rahvastiku vähenemist. Majanduse elavnemiseks on enamasti vajalik teatud kriitilise rahvaarvu (tööjõupotentsiaali ja tarbijaskonna) olemasolu piirkonnas. Hajalinnastunud

asustussüsteemis tähendab see vältimatult **kohtade omavahelist koostööd**. Igapäevaste teenuste mitmekesisus saab olla tagatud **toimepiirkonna siseselt erinevate asulate omavahelise rollijaotuse** tulemusena. Toimepiirkonnad ise saavad aga säilida üksnes jätkusuutliku piirkondliku majanduse arengu mudeli korral. Majanduse arengut soodustab osalemine laiemates linnade ja piirkondade võrgustikus. Seepärast peab planeering Eesti 2030+ oluliseks **kohtade spetsialiseerumist ja koostööd nii Eesti piires kui ka Euroopas ja maailmas tervikuna**.

- (7) Ka majandusarengu poolest edukamad toimepiirkonnad Eestis on Euroopa ja maailma võrdluses perifeersed ja aegruumiliselt Euroopa keskustest kaugel. Planeering peab tähtsaks suuremate Eesti keskuste püsimist peamiste majanduselu sõlmpunktidena (**Tallinn, Tartu, Ida-Viru linnad**) ning nende tugevamaid seoseid teiste Läänemere-piirkonna linnadega (**Peterburi, Helsingi, Stockholm, Riia, Pihkva**), et see allregioon Euroopa majanduses oma rolli kasvataks. Iseäranis peavad paranema kõik kommunikatsiooni ja liikumisvõimalused Eesti suuremate keskuste ja muu maailma vahel. Kogu Eesti asustussüsteemi tänasel kujul säilimise seisukohalt on vaja läbi mõelda, **millised on ja kuidas toimivad riigi olulisemad "väravad" ja sõlmpunktid muu maailmaga suhtlemisel**, samuti see, kuidas tagada sujuv **nende sõlmpunktide kättesaadavus igale Eesti asustussüsteemi osale**.

Planeering märgib ära ka mõned konkreetset näitajad, mis võimaldavad hinnata asustussüsteemi toimimist, näiteks toimepiirkondade maksimaalse raadiuse kilomeetrites või tööle mineku ajas mõõdetuna. Majanduse arengu jätkusuutlikkust toimepiirkonnas võib hinnata näiteks kõrgharidust nõudvate töökohtade olemasolu alusel. Elukvaliteedi alapeatükis võtab planeering seisukoha, et olemasolevaid asulaid tuleb tihendada ja uute ehituspiirkondadena kasutusele võtta ennekõike linnade lähilalad, et tagada nii infrastruktuuriga seotud tiheasustus. Kompaktse tiheasustuse kõrval peab aga säilima ka Eestile omane hajaasustus. Need ja mitmed teised seisukohad on oma olemuselt esimesed juba planeeringu tekstis sisalduvad sisulised suunised ülaltoodud peamistele asustuse arendamise põhimõtetele. Planeerimissuunistes oleks tarvis suunised täpsustada ja süstematiseerida: sisulised põhimõtete rakendamise võimalused ekspertidega läbi mõelda; kokku leppida, milline osa suunistest on kohustuslikud ja milline soovituslik; millised valitsemistasandid ja sektorid saavad vastavalt rakendamise ülesanded jne.

Kõige olulisema ülesandena peavad aga suunised praegusest planeeringu tekstist paremini selgitama takistusi, mis võivad sätestatud asustuse ja regionaalse arengu suundade saavutamise võimatuks teha. "Eesti 2030+" soovib säilitada praegust asustussüsteemi, see ei pruugi aga olla teostatav — senise regionaalpoliitika võimekuse jätkudes tänased toimepiirkonnad 2030. aastal enam ei eksisteeri ja suureneb nende alade hulk, mis on toimepiirkondadest väljaspool (ääremaastuvad, sealne asustus hääbub järkjärgult). Planeering mainib küll, et ilmselt toimub ka edaspidi Eestis "mõõdukas mitmetasandiline kontsentratsioon" ning et "tulenevalt vältimatutest rahvastikumuutustest kahanevad paljud maa-asulad ja väikelinnad" nii rahvaarvult kui sealsete teeninduskohtade arvult. Samas leitakse, et taotledes jätkuvalt "asustussüsteemi üleriigilist tasakaalustamist eeskätt maakonnakeskuste võrgu kaudu" saab seda probleemi leevendada.

Tegelikult on Eesti asustussüsteem kogenud linnastumist ja alumiste asustushierarhia astmete järk-järgulist tühjenemist läbi paljude aastakümnete. Väiksemate mõisakeskuste ja hääbunud majandikeskuste taaslustamisest ääremaadel ei saa täna enam rääkida isegi mitte maakonnakeskuste arengupotentsiaali abiga. 1990. ja 2000.

aastate peamine Eesti-sisene rändesuund suurematesse linnaregioonidesse on muutnud paljude ääremaa kohalike omavalitsuste rahvastiku koosseisu selliselt, et koolide ja teenindusasutuste sulgemine on vältimatu ning maakondliku ühistranspordi säilitamine vähegi rahuldavas mahus ei ole enam mõeldav. Käimasolev koolivõrgu korrastamine võib suures osas järgnevateks aastakümneteks määrata selle, millistes asulates ja keskustes säilib piisav toimepiirkonna edasiseks funktsioneerimiseks vajalik heal tasemel teenuste komplekt, iseäranis puudutab see kujunevat gümnaasiumide võrgustikku. Näiteks kui kvaliteetse gümnaasiumihariduse saamine on Lõuna-Eestis võimalik üksnes Tartus, siis võib selle teenuse puudumise tõttu teistes maakonnakeskustes regioonikeskusesse elama kolida kogu perekond. Paljude teenuste (nt haridus, tervishoid) minimaalse kvaliteedi tagamine väiksemate toimepiirkondade keskustes otsustab selle toimepiirkonna säilimise ning võimaldab riigil panna tõkke asustuse madalamate hierarhiatasemetel hääbumisele. Nende teenuste tagamine sõltub peamiselt harupoliitilistest otsustest ja väga vähe kohalike omavalitsuste ja maakondade ruumilisest planeerimisest.

Väiksemate toimepiirkondade hääbumine tuleneb otseselt Eesti rahvastiku arengust, mis järgib arenenud riikidele omast madalat sündimust. Perifeersemates asustussüsteemi osades võimendab seda riigi siseränne, mille tulemusena sünnitusealise rahvastiku osatähtsus neis piirkondades langeb ja järgmised põlvkonnad jäävad veelgi väiksemaks. Selle tõttu suureneb ääremaade hulk, ääremaal elamise võimaldamine on aga riigile kulukas. Planeeringuperioodil püsivad ilmselt elujõulisena maa-asulad, väikelinnad ja ka väiksemad maakonnakeskused, mis suudavad spetsialiseerumise ja koostööga "ületada" oma perifeerse positsiooni asustussüsteemis, olla vähemalt teatud valdkondades niiöelda "punktiks Eesti või koguni maailmakaardil" ja kujundada välja oma toimepiirkonna majandusliku niši. Määravaks võib saada ka oskus täna saadaolevate rahastuskanalite abiga elukeskkonda kahanevateks tingimusteks ette valmistada (üleinvesteeringu asemel valmistumine teistsuguseks rahvastiku koosseisuks ja majanduse arengu mudeliks).

Ülaltoodust lähtuvalt on "Eesti 2030+" sisuline ehkki otseselt sõnastamata strateegiline eesmärk järgmine: tänaste toimepiirkondade funktsionaalsuse allesjäämine aastaks 2030 ning ruumi mõistlik ettevalmistamine elukvaliteedi säilimiseks ja tõusuks tulevastes kahanemise tingimustes.

1.3. Mõned strateegilised lahendused

1.3.1. Rahvusvahelised ja toimepiirkondi siduvad ühendused

Oluline võtmetähtsusega valdkondlik poliitika, mida "Eesti 2030+" põhjalikult käsitleb, on toimepiirkondade ja nende osade otsene sidustamine ühenduste kaudu ja nende ühenduste täiendamine kaasaegse heal tasemel andmeside-infrastruktuuri abil. **Kõiki üleriigilise planeeringu neljandas peatükis "Head ja mugavad liikumisvõimalused" käsitletud transpordi arendamise ja kohtade sidumise põhimõtteid saab käsitleda otseselt vahendina asustuse arengu eesmärkide saavutamisel.**

Planeeringus märgitud rahvusvahelised ühendused (Rail Baltica, rahvusvahelise lennunduse arendamine, Tallinn-Helsingi tunneli võimaldamine, reisisadamad) võimaldavad Eesti majandusel parandada oma konkurentsivõimet. Paljud kaasaegsed hästiasustatud töökohad eeldavad sagedast suhtlemist teiste maailma keskustega, seetõttu saab nende ühenduste kaudu üldse võimalikuks teatud majandusharude

arendamine Eestis. Planeering märgib ära väga konkreetsed Eesti jaoks olulised majanduselu valdkonnad, näiteks turism (sadamad ja väikesadamad), transiit ja logistika (nt Muuga, Paldiski, Sillamäe sadamad jt), mis vajavad perspektiivis tegevuse laiendamiseks ruumi, võimalik ka, et teiste valdkondade arvelt (nt Muuga, Via Balticaga kaasnevad võimalikud logistikakeskused, tuulepargid). Eesti-sisesed toimepiirkondi siduvad ühendused (nii raudteetranspordi kui ka maanteedevõrgu kaasajastamine, aga ka Ülemiste terminal) võimaldab eksisteerida hajalinnastunud ruumil ehk elada ja töötada kõikjal Eestis. Suuremate linnaregioonide sisese transpordi arendamise osas annab planeering samuti selge suuna – vajaduse eelistada ühistranspordi ja kergliiklust, vähendada liikumisvajadust asustuse planeerimise kaudu.

Need üleriigilise planeeringuga võetud ülesanded on osaliselt otseselt seotud ülesannetega madalama astme planeeringutele. Maakonna- ja omavalitsuste üldplaneeringute või teemaplaneeringutega on riiklikult strateegiliselt tähtsate objektide asukohad vaja konkreetselt määrata. **Planeerimissuunistes peaksid aluseks võtma “Eesti 2030+” tegevuskavas ja põhiskeemides toodud nimekirja rajatavatest riiklikult tähtsatest objektidest ning selgitama kõigile kindlasti nende objektidega seotud olevatele maa- ja omavalitsustele nende objektide rajamise vältimatuid eeldusi** (teekoridoride laius, ohutust tagavad mõistlikud puhvertsoonid, põhimõtteliselt konfliktid maakasutuse funktsioonid läheduses jne) **ning kohaliku kaalutlusruumi, samuti kaalutlemiseks olevat mõistlikku ajaraamistikku** (nt millise aja jooksul on riigi majanduse arengu seisukohalt oluline kiire rongiühendus Euroopaga tagada). **Tingimused mõistagi täpsustatakse planeerimisprotsessiga, juba teada olevad eeldused saab aga suunistes edasi anda.**

Mitmed planeeringu põhitekstis ja tegevuskavas abstraktsemas vormis loetletud ülesannete adressaate ning objektide asukohti tuleb samuti suunistes täpsustada. Näiteks sellise ülesande osas nagu “mitmeliigiliste ühistranspordisõlmede ja nende ühendamine kavandamine olulisemates keskustes” (praegu vastutajaks maavalitsused ja kohalikud omavalitsused) peaks suunistes täpsemalt ütleva, milliste omavalitsuste (transpordi) arengukavades ja planeeringutes on riiklikult oluline sellised sõlmed kavandada. Tallinnasse sellise sõlme rajamine on mainitud eraldi ülesandena Tallinna Linnavalitsusele. Riik peaks suunistes vähemalt soovituslikult välja ütleva, millistes omavalitsustes (maakondades) ta soovib selliseid lahendusi näha, et oleks võimalik saavutada eesmärk “toimepiirkondade omavaheline sidustamine”. Konkreetsetele omavalitsustele peaksid suunistes ka selgitama, milliseid kohti ja toimepiirkondi sellised sõlmed sidustavad. Suunistes võivad teatud ulatuses ka olla kohustuslikud ja määratleda minimaalsed kvaliteeditingimused, kuidas eri ühistranspordi liigid (näiteks reisijatevedu raudteel ja bussidega) peaksid olema seostatud (näiteks Tartus).

1.3.2. Toimepiirkondade sisesed ühendused ja liikumisvajaduse vähendamine

Et saavutada üleriigilise planeeringu eesmärki kestlike transpordiliikide eelistamiseks (jalgsi-, jalgrattaga ja ühistranspordiga liiklemise kasv autotranspordi arvelt), siis peaks suunistes kaaluma millistele valitsemistasanditele tehtavate soovituste (võimalik, et ka nõuete) kaudu on võimalik seda saavutada. Osaliselt on see realiseeritav planeeringute kaudu (ühistranspordisõlmede ja kergliiklusteede planeerimine nende rajamise võimaldamiseks). Otsesed investeerimise otsused teeb aga iga omavalitsus oma transpordi arengukava ja/või eelarve kaudu, seega siin on abi üksnes soovituslikest standarditest ja nende põhjendustest. Maakondliku ühistranspordi sagedus, või nagu

üleriigilises planeeringus ühe võimalusena pakutud koolitranspordi ja maakondliku reisijateveo kombineerimine, otsustatakse aga vastava ministeeriumi haldusalas eraldatavate vahendite kaudu. Siin **peaksid suunised neile ametkondadele edastama minimaalsete toimepiirkonna sisese ja toimepiirkondadest väljapoole jäävate alade ühenduste nõuded.**

Tihedama asustusega ja kiirema arenguga Eesti piirkondades on asustuse suunamine ja transpordi arendamise valikud vastastikku seotud. Ühistransporti on sõitjate optimaalse arvu tagamiseks võimalik korraldada ainult kompaktse asustuse korral, hea ühistranspordihendus on omakorda eelduseks asustuse kompaktsuse säilimisele, sest see hakkab kujundama inimeste elukoha- ja ettevõtete asukohtaotsuseid. Sarnaselt toetab läbimõeldud kergliiklusteede võrk asustuse kompaktsust ja vähendab liikluskoormust. **Ainus võimalus kompaktsete suuremate linnade planeerimiseks on siduda asustuse arengu suundade ja transpordi otsused ja välistada asustuse kontrollimata areng teistel suundadel regioonis.** “Eesti 2030+” väidabki, et eelistatult tuleb tihendada linnu ja olemasolevaid asumeid ning sellele lisaks tuleb elamuehituseks ja muuks arendustegevuseks kasutusele võtta olemasolevate asulate vahetus läheduses kergesti infrastruktuuri võrkudesse ühendatavad alad.

Reaalne võimalus selle saavutamiseks on maakonnaplaneeringute asustuse suundade lahendused omavalitsustele kohustuslikuks järgmiseks seada. Tänase planeerimissüsteemi korral oleks planeerimissuunistest valglinnastumise ohjamisel abi vaid juhul, kui viimased oleks kohalikele omavalitsustele kohustuslikud ning neid saaks detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks aluseks võtta ka vastav maavanem. Sellised suunised võiksid puudutada näiteks **nõuet regionaalsele rahvastikuprognosile** (nt maavalitsuste koordineerimisel) ja **sellele vastavat maakonnaplaneeringu otsust rahvastiku muutuste piiridele regioonis ja selle osades.** Igal toimepiirkonnal võiks olemas olla **kohustuslik integreeritud transpordi ja asustuse arendamise kava**, millega peavad kohustuslikus korras seostuma kõik suuremad muudatused toimepiirkonna, eriti selle tuumiku, asustuse võrgus.

Suunistega saaks määratleda veel uue asumi maksimaalse kauguse olemasolevatest asulatest, kohustusliku vastavuse ümbruskonna tehnilise ja sotsiaalse infrastruktuuri kandevõimega, kohustuse investeerida vajadusel viimase laiendamisse, maksimaalse kaubandusasutuste või kontorite pinna linna või piirkonna kohta, teatud tüüpi kaubanduse ja teeninduse lubamine ainult linna keskses või sellega hästi seotud alternatiivses asukohas, teatud tüüpi tegevuse välistamine kesklinnas, ringteedeäärsete kaubandus- ja teenindusparkide üld- või isegi regionaalse planeerimise kohustus (kogu arenduse planeerimine tervikuna ja selle sidumine linna keskusega), kohustusliku suuremate linnaruumi ja transpordikorraldust muutvate objektide sotsiaalsete mõjude analüüsi nõude ja palju muud. **Kokkuvõttes võib öelda, et vähemalt kiiremini arenevates Eesti linnaregioonides peaksid soovitud tulemuse saavutamiseks asustuse suunamise nõuded olema kohustuslikku laadi.** Ainult see kaitseb kesklinna ja väldib valglinnastumist.

1.3.3. Riigi regionaalpoliitika tõhusus — kas suuniste roll?

Liiklemise, kommunikatsiooni ja transpordi kõrval on teine väga suure mõjuga, ent maavalitsuste ja omavalitsuste planeeringutest otseselt sõltumatu valdkond riigi regionaalpoliitika ja seda ennekõike harupoliitikate regionaalse mõju kaudu. Harupoliitilised otsused (nagu mainitud maakondliku ühistranspordi toetused, aga lisaks ka regioonide arendamisele suunatud majanduspoliitika, haridusasutuste ja

tervishoiuasutuste võrgu otsused, teisi elutähtsaid teenuseid puudutav) on otsustava tähtsusega, kas tänased toimepiirkonnad säilivad ja kas õnnestub praeguseid ääremaid toimepiirkondadega paremini siduda või jääb planeeringu "Eesti2030+" mõte realiseerimata. Omavalitsuste ja regioonide arendustegevusel on siin partneritena märgatav, kuid mitte määrav roll. Oskusliku spetsialiseerumisega (nt rahvusvaheliselt tuntud kultuuri kaudu nagu Viljandi, sporditegevused Otepääl) aga ka ettenäevate kuid ka riskantsete valikutega (nt prügila kui tulevase maardla aktsepteerimisega oma territooriumil mõne ääremaastunud omavalitsuse puhul) võib ka koht ise oma majanduse arengu potentsiaali tugevdada ja sellega seotud rahvastikutrende mõjutada. Väga suur osa mõjusatest otsustest tehakse aga harupoliitikate kaudu ministeerimides. **Sellest tuleneb võimalik ülesanne planeerimissuunistele — koostada suunised harupoliitika tegevatele ametkondadele minimaalse programmi kohta tänaste toimepiirkondade säilitamise võimaluste kohta.**

Riigi regionaalpoliitika meetmeid käistleb täpsemalt regionaalarengu strateegia, mille uut versiooni, Regionaalarengu Strateegia 2020, praegu koostatakse. Selle koostamise käigus on mitmed eksperdid rõhutanud harupoliitikate mõju arvestamist regioonide arengu suunamisel ning ka toimepiirkondade põhisust arendustegevuses. Erinevalt varasemast rõhutatakse praeguses protsessis rohkem ka suuremate keskuste toetamist, sest viimased on lähematele toimepiirkondadele arengu mootoriteks ja võimaldavad elada maal kohtades, millest on keskused kättesaadavad. Toimepiirkondade säilimine sõltub aga kõige enam sellest, kas piirkondades suudetakse välja kujundada pikemas perspektiivis ise toime tulev majanduse arengu mudel. Töökohtade olemasolu väldib väljarännet suurematesse keskustesse või Eestist väljapoole. Majanduse arengut omakorda toetavad harupoliitilised otsused, näiteks riigiasutuste ja avalike teenuste paiknemine maakonnakeskustes tagab kõrgharidust nõudvate ametikohtade olemasolu ja see tugevdab keskusi ka majanduslikult. Kokkuvõttes sõltub väiksemate ja kaugemate toimepiirkondade säilimine elutähtsate teenuste kättesaadavuse ja töökohtade olemasolu kombinatsioonist.

"Eesti 2030+" rakendamise seisukohast on valiku küsimus, kas koostada suunised harupoliitiliste otsuste tegijatele selle kohta, mis on minimaalsed tingimused erinevates toimepiirkondades asustuse struktuuri säilitamiseks või koondada kõik või osa neist põhimõtetest dokumenti "Regionaalarengu Strateegia 2020" (ja selle edasistesse täiendustesse). Harupoliitika ja regionaalpoliitika koordineerimine on riigi poliitilise juhtimise küsimus ja seda ei ole võimalik ühel ministeeriumil teisele kohustuslike suunistega ette kirjutada. Oluline on, et "Eesti 2030+" eesmärk asustussüsteemi säilimiseks oleks kõikide harupoliitikate eesmärkide osa ning regionaalpoliitika võtaks ülesanded järgnevatel suundadel:

- (1) regioonide majanduse arengu mudelite väljakujundamine ja selle toetamise võimalused,
- (2) minimaalse avaliku teenuse tagamine toimepiirkondades ja äärealadel,
- (3) strateegilised üheduste toimepiirkondade toimimiseks ning keskustest väljas olevate alade ühenduste sagedus ja võimalused lähimate keskustega,
- (4) toimepiirkondade nišside väljakujundamine, eri toimepiirkondade võrgustumise ja välismaailmaga suhtluse toetamine.

Tuleb otsustada, milline erinevate asutuste ja valitsemise tasandite tegevuse koordineerimise vorm kõige paremini sobib.

1.3.4. Kahaneva keskkonna ettevalmistamine planeerimissuuniste kaudu

Viimase aspektina ja võimaliku rollina asustust puudutavatele planeerimissuunistele võib veel välja tuua riigi regionaalpoliitika, omavalitsuste arendustegevuse ja ruumi planeerimise järkjärguline ettevalmistamine rahvastiku kahanemise tingimusteks. Tegelikult on oluline rahvastiku kahanemine juba toimunud 1990. ja 2000. aastatel. Riigi kogurahvastiku kahanemine on toimunud ruumiliselt diferentseeritult, suurematest keskustest eemal paiknevates maakohtades ja väikelinnades on rahvastiku kahanemine olnud nii märkimisväärne, et ka avaliku teenuse taanduv planeerimine on olnud vältimatu. Väljaränne neist piirkondadest määrab ka sündivate põlvkondade väiksuse. Kuna majanduse areng on aktiivsem suuremates keskuslinnades, siis võivad järgmisteks kahanemise tõttu hääbuvateks kohtadeks olla väiksemad maakonnakeskused, aga ka tänastes tugevates maakonnakeskustes on funktsionaalse vaesumise oht olemas.

Täielikult selliseid arenguid ei suudeta ära hoida ka väga jõuliselt sekkuva regionaalpoliitika. Asustuse suunamise planeerimissuunistes võiks ühe teemana välja töötada soovitud kahaneva rahvastiku ja hääbuva majandustegevusega kohtade arendustegevuseks ja planeerimiseks. Maailma praktika näitab, et kahaneva rahvastikuga linnades ja regioonides on esimene strateegiline vastus neile arengutele tegevused kahanemise vältimiseks, halvimal juhul aga kahanemise ignoreerimine. Sellisena võib käsitleda ka viimasel kümnendil Eesti regioonide iseloomustanud võidujooksu Euroopa Liidu finantsvahenditele ja teistele abivahenditele. Osaliselt on need investeeringud tõesti läinud kohaliku elukeskkonna parandamisele, mis võib väga pikaks ajaks anda paremini projektidest raha saanud kohtadele eelise kohaliku elukeskkonna osas. Väga suur osa abivahenditest on aga kulutatud ka hääbuvate funktsioonide varustamiseks hoonete ja rajatistega. Praegusel ajahetkel, kui tõukefondide raha on veel võimalik kasutada, kuid rahvastiku kahanemine on samuti ilmselge, oleks nende vahendite abiga tarvis sihiteadlikult planeerida kahanevat hea elukvaliteediga keskkonda.

Kahanevate linnade ja regioonide planeerimine on kujunemas arenenud maailmas valdavaks planeerimislähenemiseks vastupidiselt varem kogetud kasvavate vajaduste ja arengusurve ohjeldamise planeerimisele. Mitmed regioonid ei käsitle kahaneva planeerimise lähenemist enam kriisiplaneerimisena. Vastupidi, linnades, kus rahvaarv langeb, on võimalik planeerida juurde rohealasid, vähendada liikluskoormust ja parkimisprobleeme. Ameerika Ühendriikide kirdeosas võib tuua näiteid "perforeeritud" linna planeerimisest varasema suure linna asemel omavahel hästi ühendatud "linnasaarteks". Endise Ida-Saksamaa tihedas väikelinnadel põhinevas asustuses otsivad administratiivseid ja majanduslikke funktsioone kaotavad väikelinnad uusi nišše, mille kaudu rahvastiku hääbumine vähemalt teatud tasemel peatada. Kahanevat linnaruumi on vaja teadlikult suunata, sama puudutab kahanevat maa-asustust. Hääbuva maa-asustuse teadlik planeerimine sobilike meetmetega loob juurde üht võimalikku elukeskkonda Eestis — kvaliteetset hajaasustust (nt endiste esteetiliselt küsitava väärtusega sovhoosikeskuste ja täna lagunevate rajatiste maastikupildist likvideerimise kaudu). **Asustuse arengu suunised võiksid hakata kujundama kahanevale rahvastikule suunatud planeerimist.**

2. OOTUSE PLANEERIMISUUNISTELE

2.1. Arvamuste kogumine planeerimissuuniste vajaduse kohta

Eelnev peatükk andis ülevaate sisulistest üleriigilise planeeringuga kehtestatud Eesti asustuse arendamise eesmärkidest. Et planeerimissuuniste vajadust hinnata, on tarvis teada ka omavalitsuste, maavalitsuste ja riigiasutuste hinnangut suuniste vajalikkuse kohta, sest just nemad teevad ruumilise mõjuga otsuseid. Siseministeeriumi planeeringute osakond on üleriigilise planeeringu arutelude etapis palunud omavalitsustel, maavalitsustel ja omavalitsusliitudel esitada seisukohad üleriigiliste planeeringute koostamist ja maakasutust suunavate planeerimissuuniste vajaduse kohta, mis väljendaksid riigi kui terviku huve ning aitaks realiseerida avalikku huvi seni keerulisemates planeerimisvaldkondades. Kokku laekus selle päringu raames 52 kohalikul kogemusel põhinevat väga hästi põhjendatud seisukohta.

Käesoleva eksperthinnangu koostamise raames paluti täiendavaid kommentaare Harju Maavalitsuse arenguosakonna, Tartu Linnavalitsuse planeeringuosakonna, Luunja ja Väätsa valdade ja Valgamaa Omavalitsusliidu esindajatelt. Viimased konsultatsioonid aitasid paremini eristada asustussüsteemis eri positsioonil olevate kohtade ootusi planeerimissuunistele. Lisaks konsulteeris eksperthinnangu koostaja Hendrikson & Ko OÜ planeerimiseksperdi Pille Metspalu, Tartu Ülikooli regionaalplaneerimise dotsent Garri Raagmaaga ja professor Tõnu Ojaga ning konsultatsioonifirma Cambridge Architectural Research Ltd eksperdi Helen Mulliganiga täiendavate hinnangute saamiseks.

2.2. Planeerimissuuniste võimalikud erisused asustussüsteemi osades

Ootuste kaardistamise tulemus oli **arvamuste jagunemine üldises plaanis kaheks**. Esiteks, leitakse, et suurema arengusurvega piirkondades, nt **suuremates linnades ja nende ümbruses, vajab praegune planeerimissüsteem suuniste näol tuge ning peaks kaaluma ka osade planeerimispõhimõtete kohustuslikkust**. Leitakse, et planeerimise protsess on Eestis üsna detailselt reguleeritud, planeerimise sisulised regulatsioonid, mis võimaldaksid planeerimisvaidluste tekkimisel toetuda planeeringu mõttele, on aga pigem nõrgad või olematud. Sellised hoiakud põhinevad näiteks kogemusel, et suuremates linnaregioonides on olnud keeruline ohjata linnade laialivalgumist nii uute asumite kui ka linnaäärsete kaubandus- ja teeninduspindade tekkimise osas.

Teine selgelt eristuv arvamuste rühm puudutab **väiksemaid suurematest keskustest kaugemal paiknevaid piirkondi**, kus omavahel konfliktseid maakasutuse vorme esineb suhteliselt harvem. Võib öelda, et **nende piirkondade kartus on seotud suuniste kaudu planeerimise liigkeeruliseks muutmises**. Juba praegu ei ole sageli arengusurve, mis planeerimise kaudu korraldamist vajaks, neis piirkondades proportsioonid planeerimisprotsessi keerukusega, millega peavad ühetaoliselt toime tulema kõik kohad üle Eesti. **Võib järeldada, et Eesti planeerimissüsteem ei vaja ühetaolisi planeerimissuuniseid asustussüsteemi eri osades**.

Mõistagi ei saa öelda, et kõigi nende kahe kategooria partnerite arvamused ühtivad ülaltooduga. Planeerimissuuniste kohustuslikkuse vajadust peavad küsitavaks ka mõned sellised piirkonnad, milles planeerimisalane kogemus on suurem (nt omavalitsused suuremate linnade ümbruses), tõestades, et professionaalsuse kasvades

on võimalik planeerida mõistlikult ka olemasoleva seadusandluse raames. Mitmed sellised kohalikud omavalitsused avaldasid arvamust, et **suunised ei peaks võtma kohalikul tasandil ära kohaliku arengu vajaduste kaalutlemise õigust** (nt mitmed linnad, võimekamad vallad, Pärnu Maavalitsus, Läänemaa rannaalade esindajad). Samal ajal on mitmeid partnereid, kes eelistaksid, et kohustuslikud suunised lihtsustaksid planeerimisprotsessi tehniliselt, sest nad ei näe oma väikse koha ruumilises planeerimises olulist mõju ei riigile tervikuna ega ka mitte oma territooriumi arengupotentsiaalile. Peamine ühine partnerite seisukoht on, et **planeerimissuunised peaksid olema piisavalt paindlikud ja võimaldama piirkondliku eripära arvestamist**. Ühetaoliste suuniste oht on see, et need muutuvad mõnedes piirkondades koormavaks ning jäävad teistes ebapiisavaks. **See õigustab pigem soovituslike suuniste koostamist, mille teatud osade muutmist kohustuslikuks tuleks hiljem hoolikalt kaaluda.**

2.3. Võimalik asustuse planeerimise tasandi muutmine

Mitmed partnerid leiavad, et planeerimine ei olegi Eesti ja selle omavalitsusüksuste väiksust arvestades sobiv ülesanne praegusele kohaliku omavalitsusüksuse tasandile. On näiteid, kus sisuline piirkonna arengu ja ruumiline planeerimine tehakse (või plaanitakse teha) mitme valla koostöös ning lõplikud planeerimisdokumendid kehtestatakse formaalselt igas vallas eraldi (nt MTÜ Súdamaa Vabavald). See tõestab, et **suuniste asemel (või nende kõrval) on kohaliku arengu ja selle ruumilisele planeerimisele tarvis leida sobiv geograafiline tasand, kus protsess võib olla ka keerukam, kuid planeerimismeeskonna professionaalsus sedavõrd suurem**. Samuti peaks planeeritav geograafiline tasand vastama tegelikele kohaliku arengu mõõtmetele, sest iga väike omavalitsusüksus ei suuda täna adekvaatselt läbi analüüsida piirkonna arengutrende. Analoogset põhimõtet toetab ka muu maailma kogemus. Planeerimine ei pea ilmtingimata olema reglementeeritud võimalikult detailsete suuniste ja ettekirjutustega. Seda rolli võib täita ka planeerijahariduse professionaliseerumine.

2.4. Ootused suunistele arengusurvega piirkondades

Siseministeeriumi päringus paluti välja tuua **valdkonnad, mida planeerimissuunised võiksid käsitleda**. Lõplik nimekiri nimetatud valdkondadest jäetakse siinkohal välja toomata, sest partnerid mainisid ära praktiliselt kõik valdkonnad, millega seotud seaduste mitmeti tõlgendamiseega oldi kokku puutunud. Toome siinkohal välja kõigist konsultatsioonidest selgunud olulisemad asustuse kujundamist mõjutavad valdkonnad, milles vajati enam suunamist.

Alustame **valglinnastumisega seotud probleemistikuga**:

- **Uutele elamispiirkondadele sobivate asukohtade leidmine.** Enamasti olid kõik need ettepanekud seotud senise võimetusega suunata ja ohjeldada elamupiirkondade valglinnastumist ning puudutasid kõige rohkem suuremate toimepiirkondade tuumikalade (linnade ja nende lähialade) planeerimist. Leiti, et kohalikul omavalitsusel on praegu väga vähe võimalusi põhjendada arendust alustada soovivale ettevõtjale, miks ühes kohas võimaldatakse detailplaneeringu alustamist ning teises võidakse sellest keelduda. Eriti keeruline oli seda teha majandusbuumi perioodil, kui surve elamupiirkondade arendamiseks oli suurem. Samas puudub ka praegu sisuline võimalus argumenteerida (ja vajadusel ka kohtus

võita) omavalitsuse kaalutusõigusega. On tarvis, et planeerimissuunised määratleksid tingimused kohale, kuhu saab uut elupiirkonda rajada (lähedus teedevõrgule, võimalus kohandada vee- ja kanalisatsiooni ning kaugküttevõrke, seotus ühistranspordivõrguga, võimalus integreeruda olemasolevasse sotsiaalsesse taristusse või seda kohandada jne). Sellised kvaliteeditingimused annaksid omavalitsusele võimaluse teistes piirkondades elamuehitust piirata.

- Keerulisem, kuid samuti vajalik, oleks suunistega määratleda mehhanismid, kuidas toimub **asustuse arengu üldiste suundade määratlemine regionaalsel (toimepiirkonna) tasandil**. Üks võimalus on muuta asustuse planeerimise tasand kohustuslikult regionaalseks. Kõik omavalitsused peaksid sel juhul kohustusliku koostöö vormis osalema piirkonna asustuse üldsuundade määratlemisel. Regionaalse asustusskeemi tuleks olema omavalitsuste planeeringutele siduv. Tõenäoliselt oleks sellist planeerimiskeskonna muutust suhteliselt lihtsam realiseerida väiksemates toimepiirkondades ning keerulisem piirkondades, kus senine konkurents uutele elanikele on olnud tihedam. Samas on kogetud juba ka elanike kiire kasvuga seotud tagasilööke. Mitmed omavalitsused välendasid ka vajadust, et suunised määratleksid varasemate detailplaneeringute tühistamise reeglid. Regionaalne asustuse arengu üldskeem võiks anda sellele sisulise aluse. Ühine asustuse planeerimine saaks põhineda ka realistlikel hinnangutel rahvastiku- ja eluasemeturu muutuste kohta. See võimaldaks omavalitsustel kokku leppida kõigi poolt aktsepteeritavad võimalike uute asumite mahud (ei planeerita poolt Tallinnat ümbruskonna põldudele) ning säilitada sealjuures mõistliku omavahelise konkurentsi parema ja eriilmelise linnalähedase elukeskkonna loomiseks. See asustuse suunamise vahend nõuab planeerimisseaduse muutmist, kuid seejärel kindlasti ka suuniseid.
- Suhteline nõutus valitseb toimepiirkondade ja üldse piirkondliku ühistranspordi planeerimisel. Alternatiivselt eelnevas punktis toodule saab **asustuse üldsuunad** kohustuslikult **planeerida kombinatsioonis transpordivõrkude ja ühistranspordi arengusuundadega omavalitsuse ja riigi koostöös**. Maailmas on palju näiteid sellest, kuidas suuremate linna ja selle lähipiirkonna transpordiskeemi tehtavate investeeringute puhul on ette teada juba transpordinfrastruktuuri järgmised etapid (nt perspektiivsed rööbastranspordi liinide pikendused). See eeldaks pikema perspektiiviga kindlaks määratud rahastamisskeemi piirkondlikule transpordistrateegiale. Just selles valdkonnas võiksid ka kiirema arenguga toimepiirkonnad olla regionaalpoliitika objektideks. Selle oht on üleinvesteering ja rahvastiku kasvu ülehindamine piirkonnas (nt alakasutusega taristu rajamine). Sellist planeerimisskeemi suuremates linnaregioonides on võimalik realiseerida üksnes siis, kui tagatakse uute arenduste kohustuslik koondumine otsustatud suundadele ja vältimine mujal. Ka see meede nõuab muutusi tänastes seadustes koos vastavate suunistega.
- Otseselt asustuse planeerimisega seondub ka ootus, et riik täpsustaks **sotsiaalse infrastruktuuri planeerimise põhimõtted**: näiteks seda, millises ulatuses peaks planeeritav asustus olema kooskõlas piirkonna lasteaedade ja koolide vastuvõtuvõimega ning millises ajalisel perspektiivis peaks olema võimalik taristu kohandamine, kuidas saab panna arendajale kohustuse sotsiaalse taristu arendamisel osalemiseks jms.
- Tänapäevase planeerimissüsteemi kontekstis vajavad omavalitsused abi ka **kaubandus- ja teenindusasutuste paiknemise planeerimisel**. Üllatuslikult ei olnud näiteks linnakeskuste teenindusfunktsiooni hääbumine probleemiks mitte üksnes suurtele

linnadele. Ka väiksemad keskused rõhutasid, et linnaäärsete arenduste planeerimine ja **kesklinnade (asula keskuste) arendamine** vajab rohkem suunamist. Analoogselt elumupiirkondade valglinnastumisega puuduvad sisulised võimalused keelduda arendustest linna servades. Planeerimissuunised peaksid sätestama tingimused, mis aitaksid ära hoida keskasulatele ohtlike arenduste planeerimist (nii kesklinnades kui ka linna servades) ning läbi mõelda sellistele kaubandus- ja teenindusparkidele sobivad asukohad regioonis. Näiteks saaks sellised alad planeerida kompaktsemas vormis, tagada vanade ja uute tegevuskeskuste seotus linnas ja ligipääsetavus kõigile rahvastikurühmadele. Need alad saab planeerida kvaliteetseks avalikuks ruumiks.

2.5. Ootused suunistele perifeersemates toimepiirkondades ja ääremaadel

Jätkame asustuse arengu riiklike eesmärkidega, mis seonduvad **suurematest keskustest eemal paiknevate piirkondadega**. Nagu mainitud, on neis piirkondades riigi peamine eesmärk asustusstruktuuri ja tänaste toimepiirkondade säilimine. Üldiselt võib öelda, et need riigi eesmärgid on vastavate piirkondade partnerite jaoks liiga abstraktsed ning ei nähta võimalust ruumilise planeerimise kaudu nende realiseerimisele kaasa aidata. Seetõttu ei tehta ka ühtki ettepanekut, kuidas riik saaks planeerimissuuniste kaudu maakondade ja omavalitsuste planeerimist selles osas suunata. Tõenäoliselt peegeldabki see leppimist regionaalpoliitika nõrkusega.

Teiste ekspertide arvamused selle kohta, mida peaks suunised taotlema, seonduvadki tugevama regionaalpoliitikaga, sealhulgas minimaalse toimepiirkondade püsimisele suunatud programmi vahendamine harupoliitikatele:

- **Hajaasustuses toimepiirkondadest väljaspool minimaalse elamise võimaluse tagamine** — lahtilükatud ja heas korras teed, hea elektriga varustatus, puhas keskkond, puhta veega varustatus, kvaliteetne ja kiire internetiühendus. Kohtades, kus kohalikul omavalitsusel puudub finantsvõimekus selle tagamiseks, peab selle planeeringuga sellegipoolest ette nägema ning riigil peavad olema hoovad selle minimaalse teenuse tagamiseks. Suunised võiksid ette näha kriteeriumid, kuidas määratleda need asustussüsteemi osad, mis sellist kohtlemist vajavad. Samuti võiksid suunised aidata määratleda minimaalse teenuse kvaliteedi igas konkreetsetes kõnealus kohas (nt soovitusel, kuidas võimaldada lastega pere elamist sellises asustussüsteemi osas).
- **Suunised peaksid vahendama harupoliitikatele minimaalsed tingimused, mida valdkondlikud poliitikad peaksid toimepiirkondadele tagama**, et saaks rakendada riigi ruumiline eesmärk asustusstruktuuri ja toimepiirkondade püsimine (ääremaastumise vältimine, vt eelmine punkt). Sellised soovitusel võiksid puudutada näiteks haridusasutuste ja tervishoiuasutuste võrku, riigiasutuste paiknemist kõrgharidust nõudvate töökohtade tagamise mõttes, minimaalset toimepiirkondade sisest ühistransporti jms. Eraldi ettepanekud peaksid "Eesti 2030+" planeeringust tulenema kindlasti vaja olevate toimepiirkondi ühendavate teede, raudteede ja muude võrkude rajamise kohta. Suunised riigiasutustele saaksid olla vaid soovituslikku laadi. Need peaksid tõstma poliitika kujundajate teadlikkust riigi ruumimudelidest ning toetama poliitilist tahet harupoliitikate regionaalse mõju ja regionaalpoliitiliste meetmete koosmõju korraldamiseks.

- Otseselt **regionaalpoliitika ülesandeks on piirkondadel põhineva majanduspoliitika väljakujundamine**. Eesti Regionaalarengu Strateegia 2020 ja hilisemad strateegiad peavad kujundama meetmed ja programmid, millega riigi regionaalpoliitika toetused tugevdaksid toimepiirkondade majandust, leitaks regionaalsed majanduse nišid, mis aitaks töökohti säilitada ja neid juurde luua. Siin ei ole ilmselt tarvis eraldi suuniseid Siseministeeriumilt Siseministeeriumile, piisab, kui toimepiirkondade säilitamise eesmärk kui ruumiline eesmärk väljendub kujundatavas regionaalpoliitikas. Suunised võivad aga olla informatiivset laadi regioonidele ja kohtadele nende arendustegevuseks. Võimalik on näiteks koondada nn parima praktika näited, mille puhul piirkond suudab oma arengu allakäigu ümber pöörata: oskuslikult spetsialiseeruda ja “ületada” oma perifeerse asukoha (nt olla rahvusvaheliselt tuntud suusakeskus, kujuneda teise kodu piirkonnaks või vanemaealiste pesnionipõlvekoduks), kasutusele võtta mõne uue ressursi (nt looduskeskkond, ajalooline pärand, aga ka mõne esmapilgul oma piirkonda ebasoovitud objekti, nt prügil), tugevdada mõnda funktsiooni (nt gümnaasiumihariduse nišside kujundamine) jne. Sellisena saaks kujundada riigi regionaalpoliitikale efektiivsed kohalikud partnerid.

2.6. Asustuse arendamisega vastuolus olevate funktsioonide selgitamine

Mitmed teemad on olulised kõikidele piirkondadele üle Eesti. Samas kiirema arenguga suuremates linnaregioonides on eeldatult ka nende valdkondade maakasutuslik konflikt näiteks elamispiirkondade paigutumisega suurem. Just sellest vaatenurgast tuleb neid valdkondi käsitleda asustuse planeerimisega seoses — kui näiteks riigi ja regiooni majanduse ja ühenduste seisukohast lähtuvalt on mõneks objektiks või tegevuseks maad vaja reserveerida, siis tuleb asustus suunata mujale. (Näiteks ka nõukogude perioodil kui põllumaa oli väärtuslik ressurss, ei planeeritud väärtuslikule põllumaale muid tegevusi. Ka demokraatlikus maailmas ei ole riigi ja majanduse huvide tõttu väljakujunenud asustuse muutmine välistatud, kui mõelda kaevanduse tõttu Kiruna linna ümberpaigutamise plaanidele tänapäeva Rootsis.)

- Tarvis on suunistega lahti seletada, **kuidas klassifitseerida mõni muu riigi huvi elukeskkonna arendamise kõrval sedavõrd oluliseks, et see välistaks vastavas piirkonnas asustuse arendamise** või seaks sellele piirangud. On tarvis, et riik edastaks oma sellised huvid kohalikule tasandile võimalikult selgelt, põhjendades ka ära strateegilised asukoha valiku versioonid. Osaliselt on seda juba tehtud üleriigilise planeeringu ja selle tegevuskavaga. Mõistagi konkretiseeruvad riigi huvid ka kahe üleriigilise planeeringu koostamise protsessi vahelisel ajal. **Planeerimissuunised riigi otseste ruumihuvide väljendamiseks võiksid olla vormistatud regulaarselt ülevaadatava dokumendina (“Eesti 2030+” rakendusaktina), milles vajadusel riiklikult oluliste objektide asukohti ja neis piirkondades tingimusi maakasutusele täpsustakse.** Nendes suunistes peaks sisalduma ajakohastatud info erinevate maakasutuse funktsioonide prioriteetsuse järjestuse kohta strateegilistes piirkondades. Sellised asustuse arendamist välistavad tegevused võivad olla näiteks:
 - riigi olulisemate teede ja ühenduste planeerimine (uued raudteetrassid, tunneli ala reserveerimine jne),
 - turvalise energiatootmise ja -tarbimise tagamine (kaevandused, tuuleparkide rajamise võimaluste loomine, kombijaamade rajamine, elektrivõrkude väljaarendamine, aga ka tulevaste innovatsioonide võimaldamine energiatootmisel),

- riigi julgeolekuga seotud rajatiste ja objektide planeerimine,
- riigi majanduse jaoks oluliste maa-alade hoidmine vastavaks majandustegevuseks (nt Sillamäe, Paldiski ja Muuga sadamad, suuremates transpordikoridorides logistikaparkide alad),
- väärtusliku põllumaa võrgustiku planeerimine (mis tagaks tulevikus võimaluse toiduaineid toota),
- rohevõrgustiku planeerimine, kaitsealade võrgu kujundamine (loodusliku mitmekesisuse ja rekreatsioonialade säilitamiseks),
- tulevikus maa- ja loodusvarade kasutusele võtmise võimaluse säilitamine (nt fosforiit, põlevkivi, turvas),
- kultuuri ja ajaloo poolest väärtusliku ala ja selle avaliku kasutuse säilimine (pärandkultuurmaastikud, kultuuriväärtused),
- üleriigiline jäätmete ladustamise korraldamine (prügilate asukohad) või muude suure keskkonnamõjuga rajatise kavandamine
- ja teised.

Kõik need riigi huvid võivad olla maakasutuse määramisel konkureerivad ka omavahel, isegi kui ei otsutata asustuse suundade üle.

Lisaks võiksid asustuse planeerimise suunised lahti seletada ja ära määratleda ka **üldiselt asustuse arendamiseks mittesobivad või mittesoovitavad tingimused lähedalasuva maakasutuse või muude tegurite tõttu, mis ei tulene otseselt piiravatest riigi huvidest ega asustuse kompaktsuse suunamisest regioonis** (nt ohtlikud lähedal paiknevad rajatised, prognoositav müra tase, tervisele ohtlik pinnas, kaitsmata põhjavesi, pinnavee omapärad ja pinnase stabiilsus jms). Need tingimused võivad tuleneda ka kohalikul tasandil kaalutavatest maakasutuse alternatiividest. Suunised võiksid selgitada ja tuua näiteid, millised tingimused ei ole asustuse arendamiseks kõige sobivamad (otseselt keelatud tingimused tulenevad seadustest). See lihtsustaks kohalikul omavalitsusel samuti asustuse arendamise alad selgemini määratleda.

2.7. Omavalitsustele kaalutlusruumi jätmine ja avaliku huvi defineerimise oskus

Omavalitsused saavad oma planeeringutega otsustada ka asustuse vormi ja tiheduse üle. Samuti saab riik seda suunata, näiteks kaitsealade kaitse-eeskirjade kaudu. Kaalutlusruumi, millist asustust soovitakse, ei saa omavalitsustelt ära võtta, sest selles seisnebki kohaliku arengu üle otsustamise mõte. Näiteks on loomulik, et üks omavalitsusüksus suurema linna ümbruses võib otsustada, et just seal soovitakse pakkuda linnalähedast hajaasustuses elamise võimalust. Samuti võib üks omavalitsusüksus otsustada, et arendab uusi elamispiirkondi üksnes ranna läheduses ja teine, et jätab rannaalad arendustest puutumata. **Planeerimissuunised peaksid tõstma teadlikkust, millist otsust tegelikult sellist kaalutlusruumi kasutades tehakse.**

Näiteks saab suunistega selgitada seda, millised kohalike kohustuslike teenuste tagamise kulud seonduvad hajaasustusega tulevikus (koolitransport, teede lahti lükkamine, rahvastiku vananedes vanurite avahooldusega seotud kulud jne). Rannaalade asustustiheduse suurenedes saab prognoosida veekogudele juurdepääsu probleemide teravnemist ja vajadust avalike teede järele. Ehitustegevuse piiramine kaitse all olevatel rannaaladel võib põhjustada liigse ehitustegevuse surve samuti väärtuslike randadega naaberpiirkondades, kus piiranguid pole (vt nt Ridala valla

kommentaariid). Sellised informatiivset laadi planeerijat üldiste teadmiste ja kogemustega varustavad suunised tõstaksid planeerimise kvaliteeti.

Kõige olulisem ongi asustuse suunamist käsitlevate suuniste koostamise puhul leida sobiv tasakaal planeerimisprotsessi sisulise reguleerimise ja omavalitsustele/regioonidele kaalutlusruumi jätmises. Partnerid on välja toonud, et senised planeerimissoovitused käsitlevad üksikasjalikult planeerimise protsessi korraldust, kuid sisulised seisukohad asustussüsteemi erinevate osade ja eri tüüpi kohtade planeerimispõhimõtete kohta puuudvad. Kõik informatiivset laadi materjalid võetaks kindlasti planeerijatekogukonna poolt Eestis positiivselt vastu, sest tänane planeerimise kohalik tasand ei suuda planeerimise alusinfot heal tasemel koguda, regionaalsel tasandil puuudvad selleks rahalised vahendid ja piisavad planeerimismeeskonnad. Soovituslikud suunised näiteks valglinnastumise ohjamisel pakuksid vähemalt minimaalsetki tugipunkti kohalikele omavalitsustele, et opereerida planeeringulahenduste kaalumisel riigi seisukohtadega hea asustuse planeerimise kohta. Suure arengusurvega ja sagedasema maakasutuskonfliktiga kohtades oleks mõjusamad teatud küsimustes ka kohustuslikud suunised. Kohustuslikkuse üle otsustamine peab olema aga ettevaatlik protsess. Vaid küsimustes, milles on võimalik saavutada suure osa partnerite ühine seisukoht, võiks kaaluda suuniste kohustuslikkust.

Omavalitsuse kaalutlusruumi näite võib tuua linnakeskkonnast, näiteks Tartust. Üleriigiline planeering võib küll sätestada, et asustuse arendamisel tuleb linnade kompaktsust suurendada (näiteks olemasolevat asustust tihendada), Tartu linn võib aga otsustada teistsuguse mudeli kasuks. Näiteks võib Tartu linn jääda seisukohale, et olemasolevat linnakeskkonda ei tihendata, sest tartlastele meeldib rohke rohelus linnas ning rohelised linnaosad nagu Supilinn ja Karlova (aga ka teised) kujunevad Tartus reaalseks alternatiiviks linnaäärsetesse valdadesse eeslinnastuvalle rahvastikule. **Suunised peaksid aga õpetama planeerimistasandile seda, kuidas planeeringus kohalike arengueesmärkide kaalutlemise tulemusena sõnastada nn avalik huvi ja planeeringu mõte, millel on planeeringulahenduse kaitsmisel vähemalt sama suur roll, nagu täna on planeeringu protseduurilisel korrektsuselt.** Näiteks Supilinna uue teemaplaneeringuga muudetakse oluliselt senise kehtinud linnaosa üldplaneeringu mõtet — varasema asustuse tihendamise asemel kaldub nüüdne otsus praeguse asustustiheduse säilitamise suunas. Kogu uues planeerimislahenduses on üksikuid tehnilisi nüansse (krundistruktuuri säilitamine jms), kuid sellest on raske välja lugeda konkreetset sõnastatud planeeringu mõtet ehk piisaval alusinfo põhinevat argumentatsiooni, mis olekski juriidiliselt planeeringu mõte ja avalik huvi.

Sarnaselt saaksid linnade üldplaneeringud võtta selge seisukoha, millistesse tegevuskohtadesse linnas koonduvad avalikud asutused, haridusasutused ja teenindustevõtted ning koostada neid tegevuskohti ühendava transpordiskeemi. Linna avalik huvi ongi hoida linna kompatsena arendades avalikku ruumi vaid nendel aladel, arendustegevus mujal on aga planeeringu mõttega vastuolus. **Planeerimissuunised peaksid pakkuma lahenduse ja soovitused, kuidas panna planeeringusse kirja juriidiliselt vettpidav avalik huvi.** Selleks oleks tõenäoliselt tarvis korrastada kogu arengukavandamise ja planeerimise maastikku. Praegu on omavalitsuse erinevate planeerimisdokumentide tekstidest kindlasti võimalik leida just selline sõnastus avalikuks huviks, nagu vastava arenduse toetuseks on tarvilik.

2.8. Planeerimise tehniline abi

Lõpetuseks võiks mainida veel üht planeerimissuuniste võimalikku funktsiooni, mida enamus partnereid mainisid. Nimelt leitakse, et **planeerimist võiks suuniste abil**

tehniliselt oluliselt ühtlustada. Soovitakse, et vähemalt standardsed planeeringud (nt kõige tavalisemad detailplaneeringud) oleks korraldatud kohustuslike planeeringu koostisosade ja ülesehituse kaudu. Paljud nimetavad ka, et kokku saaks leppida ka täpses leppemärkide süsteemis. Pehmem seisukoht on, et planeerijale peab jääma ka paindlikkus kohustusliku ülesehituse modifitseerimiseks vastavalt iga konkreetse planeerimislahenduse edasiandmise iseärasustele. Samuti on pehmem seisukoht, et ühine ja koordineeritud peaks olema reaalsusmudeli peamised kontseptsioonid. Paljudel juhtudel soovivad partnerid, et kindlaks oleks määratud ka mõõtkava ja peaks olema võimalus üldisema tasandi planeeringu objektid otseselt üle võtta detailsemale planeeringule. Protsessi lihtsustaks, kui planeeringutele kujuneks ühine internetikeskkond (nagu näiteks Taanis: www.PlansystemDK.dk), milles planeeringud valmiksivad ning milles oleks saadaval kogu vajalik kaardikihistik ja ruumiinfo. Eelneva probleemistikuga (planeeringus selle juhtmõtte edasiandmine) on seotud partnerite ettepanek, mille kohaselt **võiks planeeringutes olla paremini eristatav nn taustainfo osa ja kehtestatav planeeringulahendus koos kaalutlusega.**

Kahjuks ei puudutanud kirjeldatud tagasiside harupoliitikaid esindavaid riigiasutuste arvamusi selle kohta, kuidas "Eesti2030+" saaks teostada. Kokkuvõttes saab aga öelda, et planeerimisega tegelevad regioonid ja omavalitsused ootavad planeerimise sisulisemat suunamist Eestis.

3. PLANEERIMISSUUNISTE ROLL TEISTES RIIKIDES

3.1. Riikide valiku põhimõtted

Eesti üleriigilise planeeringu eesmärkide ja planeerimises osalevate osapoolte ootuste taustal analüüsitakse järgnevalt teiste riikide kogemusi planeerimistegevuse suunamisel. Ehkki Euroopas tervikuna on välja kujunenud mitmed ühised seisukohad regionaalse arengu ja linnade arengu suunamise kohta (nt Euroopa Ruumilise Arengu Perspektiivi 2009 soovitude alusel), on riikide planeerimissüsteemid üsna erinevad. Piirdume järgnevas analüüsis näidetega riikidest, mille kogemus võiks Eesti planeerimissuuniste koostamist kõige enam informeerida. Käsitleme Euroopa kogemust, sest sinne tava ruumi arengusse sekkuda on meile paremini mõistetav. Kuna Põhjamaad — **Soome, Rootsi, Taani, Norra** — on meile oma õigussüsteemiga lähedased, siis võrdleme suuniste rolle neis riikides. Täiendavate võimaluste mõistmiseks lisame võrdlusesse **Saksamaa ja Ühendkuningriigid**.

Newman ja Thornley (1996) klassifitseerivadki Euroopa riigid planeerimise aluseks oleva õigussüsteemi ja planeerimise tava järgi skandinaavia, germaani, ida-euroopa, napoleoni ja briti planeerimissüsteemideks. Kõigis Põhjamaades on kohalikul omavalitsusel planeerimises väga suur roll. Saksamaal on detailsemalt reguleeritud see, kuidas kohalik tasand, piirkonna, liidumaa ja föderaaltasand omavahel huvisid vahendavad. Ühendkuningriigis on kohalik tasand küll peamine planeerija, kuid riik oma regulaarsete juhendite ja ettekirjutustega annab sellesse pidevalt oma sisendi. Üldiselt võib öelda, et enamustes riikides, olenemata sellest, kas riigis tervikuna koostatakse üleriigiline planeering või formuleeritakse üldine planeerimisraamistik, tegeldakse riigi tasandil planeerimise sisulise suunamisega juhend- ja infomaterjali kaudu. Sellise tegevuse adressaadiks on nii madalama astme planeerimistasandid kui ka teised riigiasutused. **Suuniste ja juhendmaterjalide ülesanne on aidata planeerimisega seotud seaduste ja regulatsioonide ühetaolisele sisulisele interpreteerimisele.**

3.2. Soome näide

Kuigi Põhjamaade planeerimistraditsiooni võib iseloomustada kohaliku omavalitsuse “planeerimismonopoliga”, on ka siin riikidevahelisi erinevusi. Soome planeerimissüsteem on teiste Põhjamaadega võrreldes hierarhilisem, siin on kõige rohkem reguleeritud see, kuidas madalama tasandi planeeringud peavad arvestama laiema piirkonna planeeringuid. Soomes Eesti üleriigilisele planeeringule analoogset ruumiplaneeringut ei ole. Selle asemel suunatakse planeerimist riigi tasandil riiklike maakasutussuuniste kaudu. Need suunised on informatiivset ja nõustavat laadi ning suunatud nii regiooni ja kohaliku tasandi planeerijatele kui ka valdkondlikke poliitikaid kujundavatele riigiasutustele. Riigi huvid saavad konkreetsema plaani näol väljendatud maakonnaplaneeringutes. Sellel tasandil toimub kohustuslik kohalike omavalitsuste koostöö regionaalse arengu ja planeerimise valdkonnas. Alates regiooni tasandi maakasutusplaani on kõrgema astme maakasutusplaani järgnevatele astmetele siduvad.

Oma sisult ja üldistusastmelt sarnanevad Soome üleriigilised planeerimissuunised Eesti üleriigilisele planeeringule ning seetõttu Soomega analoogseid suuniseid Eesti planeerimissüsteem kindlasti ei vaja. Soome maakasutussuunistes käsitletavat teemat on näiteks järgmised: riigi asustuse struktuur

nii regionaalse arengu kui ka linnaruumi kvaliteedi mõttes, elukeskkonna kvaliteet, transpordi- ja kommunikatsioonivõrkude planeerimine, energiavarustuse tagamine, loodus- ja kultuuripärandi kaitse ning loodusressursside kasutamine. Soome üleriigilisi planeerimissuuniseid täiendati viimati 2008. aastal. Peamiselt lisati neisse vajadus arvestada planeerimisel kliimamuutuste ja energiatõhususe tagamisega. Otseselt asutuse arengut puudutavad teemad uutes suunistes on linna kompaktsema ja sidusama sisestruktuuri taotlemine ning pealinnaregiooni elu- ja majanduskeskkonna korraldamise soovitusel.

Linnaruumi mõistlikus kujundamises nähakse samuti üht võimalust vähendada liikumisvajadust ja transpordikoormust ning seeläbi ka inimese mõju kliimale. Suunised soovivad süstemaatiliselt otsida alternatiive autotranspordile ning planeerida linna soodustades ühistransporti, jalgrattaga ja jalgsi liiklemist. Liikumisvajadust saab suuniste kohaselt vähendada näiteks uute arendusalade planeerimisega olemasoleva linnaruumi ja transpordisüsteemiga seostatult. Vältima peaks ühefunktsioonilisi kohti ja soodustama multifunktsionaalseid arenduspiirkondi, millega saab hoida inimeste teekonnad linnas lokaalsemad ja lühemad.

Märkimisväärne on suunistes nimetatud põhimõte, et maakonnaplaneeringud ja kohalikud üldplaneeringud peavad põhinema regionaalsel rahvastiku analüüsil. See võimaldab omavalitsustel adekvaatselt hinnata planeeritavate alade mahtude vajadust. **Helsingi regiooni käsitletakse suunistes Soome jaoks olulise maailmavärava ja suurlinnana. Siin on oluline planeerida kasvu:** tagada piisav arendusruum kvaliteetsele elamiskeskonnale ja majanduse arengule, samuti näha ette rööbastranspordi eelistatud arendamine ja Helsingi sidumine teiste Lõuna-Soome keskustega raudteeühenduse kaudu. **Kokkuvõttes seisneb Soome planeerimissüsteemis üleriigiliste suuniste roll selles, et riigi huvid kaalutakse nende alusel läbi maakonnaplaneeringutes.**

3.3. Taani näide

Taani planeerimissüsteem on ajalooliselt olnud samuti hierarhiline. See korraldus muutus aga pärast 2007. aasta haldusreformi, mil 13 maakonna asemel tekkis 5 regionaalset nõukogu ja 271-st omavalitsusüksusest moodustus 98. Selle reformiga said kohalikud omavalitsused ka suurema õiguse oma ala strateegiliselt kavandada ja ruumiliselt planeerida, regionaalne planeerimine senistes maakondades kadus. **Kohalikele omavalitsustele edastab riiklikud planeerimishuvid keskvalitsuse tasand üleriigilise planeerimise raportite ja direktiividega.** Uutes regioonides toimub samuti ruumiplaneerimine, samuti toimub moodustunud regionaalsel tasandil kohalike omavalitsuste planeerimisalane järelvalve. Kohalikul tasandil pakub üldplaneering välja ruumi arendamise üldised tingimused ning vaid detailplaneering on siduv konkreetsele arendajale või isikule.

Eraldi ruumilise planeerimise põhimõtted puudutavad Suur-Kopenhaageni regiooni, kus nagu Helsingi regiooniski on oluline pealinnapiirkonnale omase kasvu võimaldamine ja suunamine (nn The Finger Plan). Tüüpiliselt püütakse ohjeldada valglinnastumist ja kaitsta linnakeskust, seades elamispiirkondade arendamisele metroojaama läheduse tingimuse, püüdes transpordisüsteemiga ühendada suure lisanduvate töökohtade arvuga arendusi, reguleerides ära kesklinna sobivad ja mitesobivad arendused, määratledes uued sobivad arendustegevuse alad ning nähes ette vanade linna alade ümberkujundamise (nt sadamaalad).

Ka Taanis toimub riiklike huvide edastamine regulaarselt. Näiteks iga 4 aasta järel koostatakse riiklik planeerimisraport. Riigi ja regioonide tasandil toimuva eesmärkide sõnastamise kõrval toimub neil tasanditel ka **alusinfo kogumine ja analüüside läbiviimine, mida kohalikud planeeringud saavad arvestada ja teadmiseks võtta**. Vastupidiselt Soomele pole aga ükski kõrgema tasandi planeering järgmisele astmele kohustuslik, **toimub pidev konsensuse loomise protsess**.

3.4. Rootsi näide

Taaniga sarnane planeerimissüsteem on ka Rootsis. Ka siin toimub **riigi, regiooni ja kohaliku tasandi vahel regulaarne dialoog ning ükski kõrgema tasandi planeering ei ole otseselt kohaliku omavalitsuse detailplaneeringule kohustuslik** (v.a. riigi poolt määratud kindlate alade säilimine ja kaitse). Riiklikud planeerimissuunised Rootsis on soovituslikud, kuid võib öelda, et omavalitsuste planeerimine on riigi poolt siiski põhjalikult reguleeritud ja juhendatud, näiteks Planeerimis- ja Ehitusseaduse, nn Keskkonna Seadustiku (Environmental Code) ja Strateegilise Keskkonnamõtjude Hindamise regulatsioonidega. **Tugevat riiklikku maakasutusplaneeringut ei ole**.

Koostatavad regionaalsed planeeringud on oma sisult regiooniti väga erinevad. Samas toimub regiooni tasandil siiski kohalike planeeringute nõustamine ja järelvalve. Formaalsemad **piirkondlikud planeeringud on ka Rootsis suurematel linnaregioonidel**, Stockholmi ja Göteborgi piirkondadel. Erinevalt Soomest pole regionaalse planeerimise eest vastutav omavalitsuste koostöökogu vaid vastav riigiasutus. Nagu Taanis, on ka Rootsis **planeerimissuuniste ja regionaalsete plaanide eesmärgiks enamasti eri tasandite vahelise koostöö parandamine** ja elukeskkonnaga seotud diskussiooni toimumine.

3.5. Norra näide

Ka Norras ei koostata üleriigilist ruumilist planeeringut ning konkreetsem ruumi planeerimine leiab aset vaid kohaliku omavalitsuse tasandil. Maakondade planeeringud on Norras aja jooksul oma mõju kaotanud, **regionaalplaneerimine on pigem hakanud kujunema sektorpoliitikate kaupa**. Norras on küll **olemas riiklikud planeerimissuunised, kuid olulisem planeeringute suunamine toimub kindlatel teemadel, näiteks transpordi ja rannaalade kasutuse planeerimise valdkonnas**. Tugevast riigi sekkumisest olulistesse küsimustesse kohalikul tasandil on samuti näiteid: 1999. aastal otsustati seadusega piirata teatud suurusest mahukamate uute kaubanduskeskuste rajamist linna servadesse kuni selle ajani, mil vastavad otsused jõuavad planeerimistegevuse kaudu rakendamiseni. Vahepeal taandunud regionaalne arengu ja planeerimise juhtimine on leidnud uusi, sh vabatahtliku koostöö vorme kohalike omavalitsusüksuste vahel, tõestades, et tugevate sektorpoliitikate kõrval on tarvis regionaalseid planeerimisalaseid kokkuleppeid.

3.6. Saksa näide

Planeerimissüsteem Saksa Liitvabariigis sarnaneb Põhjamaadest kõige enam Soome süsteemile, sest ka siin on **kõrgema geograafilise tasandi planeeringud järgmistele tasanditele kohustuslikud**. Üldiselt on aga Saksa süsteemis eri tasandite vahel konsensuse otsimine väga detailselt korraldatud. Riiklikul liidumaadeülesel tasandil ruumilist planeerimist ei toimu, sel tasandil **on olemas riigi ruumilise arengu üldine**

raamistik ja on sätestatud planeerimise üldised põhimõtted. Näiteks on ette nähtud põhimõtte, et väiksemate piirkondade planeeringud ei saa olla vastuolus laiema piirkonna planeeringuga (Baugesetzbuch), liidumaadele antakse suunised, mida kindlasti peab riigi eesmärkidest seal ellu viima (Bundesraumordnungsgesetz), reguleeritud on isegi planeeringutes kasutatav sümboolika (Planzeichenverordnung) jne. Mõnedes valdkondades on olemas ka sektoripõhised plaanid (Fachpläne).

Keskvalitsuse suuremad ruumilise mõjuga otsused on olnud seotud riigi tasandi regionaalpoliitikaga, näiteks endise Ida-Saksamaa või Ruhr-Rheini piirkonna väga ulatuslik majanduslik toetamine, et vähendada rahvastiku kahanemise mõju ja tugevdada sealset keskuskohtade võrku elutähtsate teenuste allesjäämise eesmärgil. Viimastel aastakümnetel on keskvalitsus osaliselt sellisest jõulisest ümberjaotamisest ka loobunud, sest ei olda enam veendunud selle tõhususes.

Paljud keskvalitsuse tegevused on aga suunatud sellele, et teised planeerimistasandid interpreteeriks kogu riigi prioriteete ühtmoodi. On ette nähtud, et tasandite vaheline huvide koordineerimine toimub vastastikkuseprintsibil (Gegenstromprinzip). Lisaks on föderaalvalitsus võtnud eesmärgiks koostada nn regulaarset föderaalset ruumilise planeerimise ülevaadet, mis ei ole ühelegi tasandile siduv, kuid mis taas ühtlustab arusaama üldistest piirkondi mõjutavatest trendidest.

Tegelikud planeeringuid koostavad geograafilised üksused on aga liidumaad ja kohalikud omavalitsused. **Liidumaadel on eraldi planeerimisseadused.** Maakondade tasandi strateegiline ja ruumiline planeerimine on oma sisult ja vormilt regiooniti erinevad. Vabatahtlik koostöö toimub näiteks Berliin-Brandenburgi piirkonnas, Stuttgarti regioonis ulatub koostöö koguni valitud ühise parlamendini. Sellist regionaalset planeeringut kujundavad küll kohalikud omavalitsused, kohustuslikuks muutub see aga siis, kui liidumaa selle kehtestab. Kohaliku tasandil toimub ruumiplaneerimine kahe astmena. Maakasutuse üldised planeeringud (Flächennutzungsplan) koostatakse kogu omavalitsuse territooriumi kohta, detailsem ehitustegevust suunav plaan (Bebauungsplan) koostatakse uute ehitustegevusest mõjutatud alade või oluliselt ümberkujundatavate alade kohta.

Üldine joon Saksa planeerimissüsteemis selle reglementeerituse taustal on aga **tugev orienteeritus tasandite vahel konsensuse saavutamisele.** Nii tulebki mõista planeerimissuuniste olemust Saksa kontekstis. See sesineb erinevates vormides **riigi ja geograafiliselt suuremate piirkondade huvi vahendamiseks ja koostöös regionaalse või liidumaa planeeringu koostamise raames.**

3.7. Ühendkuningriigi näide

Ühendkuningriigis kehtib kogu riigi tasandil regulaarselt ülevaadatav **Üleriigiline Planeerimispoliitika Raamistik** (National Planning Policy Framework). Ehkki riigi tasandi planeerimisseadustele lisaks kehtivad **Inglismaal, Wales'is, Šotimaal ja Põhja-Iirimaal eraldi planeerimisalased seadused, on üleriigilised planeerimispõhimõtted siiski üsna sisulised ja põhjalikud.** Samuti on need **kohalikele omavalitsustele kohustuslikud.**

Planeerimisraamistikus defineeritakse säästliku arengu põhimõtted, näiteks selgitatakse, et säästlik areng on orienteeritud töökohtade loomisele, hea infrastruktuuriga varustatusele, looduse mitmekesisuse säilimisele, kvaliteetsele linnadisainile, proaktiivsusele ja turumuutustele reageerimise võimele jne. Sõnastatakse

planeerimise võtmeprintsiibid, näiteks toetatakse nii linnapiirkondade elujõulisuse kui ka traditsioonilise maa-asustuse omapära säilimist (ühetaolisustumise vältimist), varem kasutuses olnud alade (brownfields) taaskasutamist ja vähem uute alade hõlvamist, säästlike transpordiliikide eelisarendamist, segafunktsiooniga piirkondade planeerimist liikumisvajaduse vähendamiseks jne.

Näiteks väidab riiklik planeerimisraamistik muuhulgas, et kehtivate planeeringutega vastuolus olevat uut kaubandus-, vaba aja või kontoripindade arendust, mis ületab 2500m² saab ehitada üksnes pärast põhjalikku piirkondliku mõju hindamist. Transpordi arengu suunamisel peetakse oluliseks printsiibiks liikumisvajaduse minimeerimist ja säästvate transpordiliikide kasutamise maksimeerimist, samuti transpordivõimaluste ja linna kõigi piirkondade kättesaadavuse tagamist kõigile rahvastikurühmadele. **Märkimisväärne on nõue, et planeeringud ja ruumilised otsused peavad põhinema piisaval alusinfol.** Näiteks kui omavalitsuse elamuturg ületab selle omavalitsusüksuse piiri, siis on vajalik läbi viia piirkonna ühine strateegiline eluasemeturu arengu hindamine.

Lisaks üleriigilisele planeerimisraamistikule on riigi poolt koordineeritavad ka mõned valdkonnad, näiteks maavarade ja veevarude kasutamine. Riigi eri osades kehtivad eraldi planeerimisseadustikud ning toimub ka kohalike omavalitsuste planeerimise suunamine mitmesuguste vahendite kaudu. Näitena võib vaadata Wales'i planeerimispoliitikat ja vahendeid (Index of Planning Policy Guidance for Wales 2010). **Lisaks eraldi seadustele ja üldisematele planeerimissuunistele Wales'is on kasutusel eri olukordi reguleerivad tehnilist nõu andvad ringkirjad ja nõuanded.**

Nende näidete põhjal võib järeldada, et planeerimise põhimõtteid ja sisulisi valikuid kirjeldavad planeerimissuunised on olemas praktiliselt kõikides riikides, kus linna- ja regionaalplaneerimine on institutsionaliseerunud. Sageli kaasajastatakse neid sõltuvalt päevakohastest planeerimisprobleemidest. Erinev on vaid selliste suuniste vorm, mõnedes riikides on need vormistatud riigi või mõne suurema piirkonna strateegilise ruumiplaneeringuna, teistes aga planeerimissuunistena. **Võrreldes Eesti planeerimissüsteemiga täna, saab välja tuua põhimõtte, et planeerimisprotsessi osalised vajavad pidevalt riigipoolseid soovitusi.** Ka eelnevast partnerite tagasisidest jäi domineerima väide, et planeerimise kvaliteeti Eestis parandaks sisulise nõu andmine planeerimistasanditele ja ruumiotsuste tegijatele.

4. KOKKUVÕTLIK HINNANG SUUNISTE VAJADUSE KOHTA

Eelneva arutelu põhjal esitatakse siin vastused Siseministeeriumi poolt eksperthinnangu lähteülesandes püstitatud küsimustele. Eksperti seisukoht on, et **asustuse suunamise valdkonnas võiksid üleriigilist planeeringut Eestis kindlasti täiendada ka planeerimissuunised**. Samas ei ole võimalik tuua näiteks ühtegi konkreetset riiki, milles kehtivad planeerimissuunised saaks ligilähedaselt Eesti planeerimissüsteemile sobivaks eeskujuks tuua. Näiteks Soome maakasutussuunised sarnanevad oma sisult Eesti üleriigilisele planeeringule. Järelikult peaksid meil kehtivad suunised astuma sellest üldistusastmest sammu edasi ning avama kõigile ruumiotsuste tegijatele riigi planeeringuga kehtestatud teemad arusaadavalt ja sügavuti.

Planeerimissuuniste klassikaline roll riikides ongi riigi tasandi strateegiliste kuid abstraktsete eesmärkide tõlgendamine. Suuremates riikides on suuniste ja valitsemistasandite omavaheline kommunikatsioon üsna keeruline. **Eesti väikse riigina ei vaja planeerimisseadustiku muutmist komplitseeritumaks**. Tarvis on mõelda, kellele suuniseid kõige enam tarvis on ja kas suuniste rakendamisega koos muudetakse midagi ka kehtivas planeerimissüsteemis. Näiteks Soome üleriigiliste eesmärkide peamine tõlgendamise tasand on maakonnaplaneering, mis omakorda on omavalitsustele kohustuslik. Eestis on maakonnaplaneeringu roll asustuse suunamisel olnud tagasihoidlik. Järelikult on **kaks teed, muuta asustuse planeerimine maakonna tasandil kohustuslikuks või anda riigi poolt ettekirjutused ja soovitused otse omavalitsustele**. Kuna praegused omavalitsused ei ole oma väiksuse tõttu kohaliku strateegilise arengu kavandamise ja ruumiplaneerimise osas sobivad ruumiüksused, siis **parim lahendus oleks koos suuniste rakendamisega muuta ka planeerimise geograafiline üksus sisulist planeerimist võimaldavaks. Teine võimalus on anda planeerimissuunistele üksnes tõlgendav roll, kindlasti on praeguse planeerimissüsteemi jätkumise korral ka sellest kasu**.

Üleriigiline planeering "Eesti 2030+" sisaldab mitmeid väga ambitsioonikaid eesmärke. Neist üht, riigi tänase asustusstruktuuri säilimist (arengut praeguste toimepiirkondade põhjal), võib seniste regionaalse arengu trendide taustal pidada ebarealistlikuks. Ekspert on seisukohal, et perifeersemates toimepiirkondades saab majandust elavdada ja töökohtade kadumist ära hoida üksnes väga tõhusa regionaalpoliitika kaudu (regioonidepõhise majanduspoliitika ja regionaalse mõjuga harupoliitikate mõju koordineerimise abil). **Seetõttu ei pea ekspert mõistlikuks planeerimissuunistele regionaalpoliitika rolli võtmist**. Need "Eesti 2030+" ülesanded jäävad peamiselt Eesti Regionaalarengu Strateegia ja selle rakendamise meetmete kanda. Kohaliku tasandi võimet, olla riigi regionaalpoliitikale efektiivseks partneriks, võib suuniste ühe sisulise osaga tugevdada.

Üleriigiliste planeerimissuuniste peamiseks sobivaks vormiks peabki ekspert juhend- ja infomaterjali koostamist asustuse suunamist puudutavate teemade kaupa. Paljud partnerid olid seisukohal, et planeerimist Eestis korraldavad mitmed selle protsessi käsitlevad juhendid, kuid **sisulist sobivaid planeeringulahendusi tutvustavaid suuniseid praegu praktiliselt ei ole**. Ka selles valdkonnas on aga nii maailmas kui Eestis palju teadmisi, mida saaks ruumiotsuste tegijatele arusaadavalt edasi anda. Toon järgnevalt välja teemad, mille kohta võiks sellised juhendmaterjalid koostada:

- Hajalinnastunud ruumi mõiste lahtiseletamine, sh näidete toomine heast linnalisest ja eeslinnalisest keskkonnast ning kvaliteetsest tänapäevasest maa-asustusest;

- Toimepiirkonna mõiste selgitamine, sh iga koha rolli näitamine toimepiirkonnas, samuti selgitamine, millised toimepiirkonnad Eestis eksisteerivad ja mis on nende roll asustussüsteemis;
- Kohtade ja toimepiirkondade spetsialiseerumise ja koostöö võimaluste selgitamine näidete varal. Võimalike koostöövõrgustike läbianaalüüsimine Eesti toimepiirkondade näitel. Selgitused, kuidas spetsialiseerumise kaudu saab toimepiirkond oma suhtelise perifeerse positsiooni asustussüsteemis ja maailmas "ületada" ning enda ja kogu Eesti konkurentsivõimet parandada.
- Asustussüsteemi erinevate osade sidumise võimalused. Selgitamine, millised ühendused on vajalikud toimepiirkondade sidumisest tuleneva sünergia saamiseks.
- Eesti asustussüsteemi perifeersusest tulenevate omapärade ning vajalike riigi planeeringuga ette nähtud välisühenduste rolli selgitamine (sh näitamine, milline on nende ühenduste roll Eesti ja vastava piirkonna konkurentsivõime tõstmisel).
- Kahanevate asustussüsteemi osade planeerimisvõimaluste tutvustamine. Väheneva rahvastiku ja majandustegevusega kohanemise strateegiad, elukvaliteedi tõstmise võimalused kahanemise käigus. Ääremaade ja eripiirkondade arenguvõimalused ja minimaalse teenuse tagamine asustuse hoidmiseks.
- Kvaliteetse linna avaliku ruumi tähendus ja selle planeerimine. Avaliku ruumi vähenemise trendid ja selle mõjud linnaruumile. Kesklinnade tüüpilised funktsioonid ja nende tugevdamise võimalused (veeäärsete alade kasutamine, kesklinnade funktsionaalse mitmekesisuse hoidmine jne). Linnade muutumine mitmekeskuseliseks ja kesklinnade rolli tugevdamise võimalused selles ruumistruktuuris.
- Arengusurvega piirkondades asustuse planeerimise suunised valglinnastumise ohjamiseks ja aegruumilise kättesaadavuse tagamiseks, sh
 - elamuaalade planeerimiseks vajaliku kohaliku infrastruktuuri tingimused ja infrastruktuuri kohandamise reeglid.
 - regionaalsete asustuse arengu suundade kokkuleppimise võimalused kohalike omavalitsusüksuste vahel, näiteks asustuse ja transpordi seostatud planeerimise kohustus, asustuse regionaalsete arengusuundade kohustuslik planeerimine omavalitsuste koostöös, hea tava tutvustamine asustuse suundade vabatahtlikuks kokkuleppeks, riigipoolse abi võimalused omavalitsuste ühise asustuse planeerimise korral (nt transpordiinfrastruktuuri investeerimine).
 - linnaäärse ettevõtluse ja kaubanduskeskuste planeerimise põhimõtted, sh nende koondamine üldplaneeritavatesse arenduspiirkondadesse, avaliku ruumi loomine neil aladel ja sidustamine linnakeskusega.
- Elukeskkonna arendamisele eelistatavate riigi huvide selgitamine ja asustuse arenguga vastuolus olevate funktsioonide loetelu.
- Planeerimisel kasutatavate erinevate ajaperspektiivide näited: katalüütilised tegevused, rahastusvõimaluste ära kasutamine strateegilisteks eesmärkideks, planeerimine tulevaste võimaluste säilitamiseks.
- Strateegilise ja ruumilise planeerimise minimaalse alusinfo sisu ja selle kogumise korraldamine. Tarvis oleks määratleda planeerimise kvaliteedi tõstmiseks vajalik alusuuringute maht ja info sisu ning otsustada, kuidas sellise info kogumine regulaarselt toimiks. Planeerimissuunised võivad samuti ühe osana sellist analüüsitud infot koondada.
- Eri tasandite ja valdkondade planeerimisel avaliku hüve ja planeeringu mõtte sõnastamise põhimõtted planeeringu tekstis. Planeeringu mõttega opereerimise võimaluste seletamine. Omavalitsuste planeeringutes kohaliku arengu eesmärkide põhjal kaalutusotsuste kujundamise võimalused.

- Tehniline abi planeerimisel, alates eri tasandite planeeringute kohustuslikust sisukorrast ja lõpetades reaalsusmodelite ühtlustamise ja leppemärkide süsteemi kujundamisega.
- Ehkki eksperdi üldine arvamus on, et suunised ei peaks võtma riigi regionaalpoliitika rolli, võib üks osa suunistest kirjeldada minimaalset ootust riigi valdkondlikele poliitikatele, mis tagaks kõige üldisemad üleriigilise planeeringu eesmärgid, eriti aga tänase asustussüsteemi säilimise. See suuniste osa võiks olla suunatud otseselt valdkondlike ruumiotsuste tegijate informeerimiseks.

Eeldades, et Eesti planeerimissüsteem ei muutu oluliselt, võiks alustada planeerimissuuniste koostamist eesmärgiga kujundada neist soovituslikud aga sisukad juhendmaterjalid eri tasandi planeerijatele. See, koos planeerijahariduse kvaliteedi tõusuga Eestis, tõstab aja jooskul planeerimislahenduste kvaliteeti.

Erandiks on aga paljude partnerite ja ka eksperdi soovitus kujundada kohustuslikuks see osa suunistest, mis käsitleb valglinnastumise ohjamist ja linnade ruumistruktuuri kujundamist. Üks võimalustest on leida kohustuslikud koostöövormid regionaalseks asustuse arengu planeerimiseks, näiteks transpordiinfrastruktuuri ja asustuse suundade kombineeritud kavandamiseks. Teine võimalus on riigi tasandil ette näha kohustuslikud regulatsioonid, mis vähemalt suuremates linnaregioonides annaks omavalitsustele tugevama juriidilise aluse asutuse arengut osades kohtades piirata ja teistes soodustada.

Planeerimissuuniste koostamine võiks toimuda üleriigilise planeeringu "Eesti 2030+" tegevuskava ajagraafiku kohaselt. Heal tasemel suuniste koostamine nõuab palju aega erinevate seisukohtade ärakuulamiseks. Planeerimissuuniste koostamiseks tuleks kõigepealt koostada ja kinnitada esialgne indikatiivne suuniste alateemade loetelu ning jaotada need teemad sisuliselt sobivate töörühmade vahel. Töörühmad võiksid moodustuda (a) Eestis praktilist planeerimiskogemust omavatest omavalitsuste, maavalitsuste ja planeerimisfirmade esindajatest, (b) iga valdkonna ekspertidest, kes tooks diskussioonidesse teiste riikide kogemust ja ka teaduslikke seletusi ja (c) Siseministeeriumi poolsetest koordinaatoritest. Suuniste koostamise käigus võiks olla võimalik konsulteerida ka väliseksperptidega. Suuniste kohustuslike elementide kujundamise protsessi tuleks kindlasti kaasata juristid, kes oksaksid nõu anda, kuidas tõsta võimalust opereerida avaliku huvi argumentatsiooniga ka planeeringuvaidlustes. Harupoliitikate koordineerimise teemarühm võiks kaasata erinevate valdkondade esindajaid.

KASUTATUD MATERJALID

Eri riikide planeerimissüsteeme ja suuniseid käsitlevad materjalid

Amdam, R. (2002), Sectoral Versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*, 10(1).

European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. (1999), European Commission, Potsdam.

Hentilä, H.-L., Soudunsaari, L. (2008), *Land Use Planning System and Practices*. InnoUrba project. University of Oulu.

INTERREG IIIB project "Nature Oriented Flood Damage Prevention" (2004-2008) *The Spatial Planning System in the United Kingdom*. Report under

Land Use and Building Act (Unofficial translation, Finland) (1999).

Maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste poolne tagasiside auuniste koostamise vajaduse kohta. EV Siseministeriumi käsutuses.

Newman, P., Thornley, A. (1996), *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. Routledge, London.

Nordregio (2004), *Regional planning in Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Nordregio for the Danish Ministry of Environment. Forest and Nature Agency. Spatial Planning Department.

Schmidt, S., Buehler, R. (2007), The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), 55–75.

Scholl, B., Elgandy, H., Nollert, M. (2007), *Raumplanung in Deutschland – formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben*. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung an der Universität Karlsruhe, Band 35.

Soome maakasutussuunised (tõlge EV Siseministeriumi käsutuses)

The Environmental Code, Sweden (1998)

The future of land use is being decided now: The Revised National Land Use Guidelines of Finland (2009), Ministry of the Environment, Finland.

UK, National Planning Policy Framework. Department for Communities and Local Government (2012).

Welsh Assembly Government (2010) *Index of Planning Policy Guidance for Wales*.

Üleriigilise planeeringu "Eesti 2030+" materjalid:

Keskpaik, A., Terk, E. (2010) *Eesti ruumstruktuur maailmasuundumuste taustal*. Ekspertarvamus. TLÜ Eesti Tuleviku-uuringute Instituut.

ÜRP Eesti 2030: Asustus- ja ruumstruktuur. Põhiteesid üleriigilisse planeeringusse. (2012)

Üleriigiline Planeering "Eesti 2030+", põhitekst ja planeeringu elluviimise tegevuskava. (2012).

Oja, T. (2011), *Üleriigiline planeering "Eesti 2030+, Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne.*

Üleriigilise planeeringu koostamise käigus suunistega seonduvalt välja toodud seisukohad (2012)