



Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaaltasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel

ARUANNE RAHANDUSMINISTEERIUMILE



Pildil: Mati Jõgi, 2017. aastal tegevuse lõpetava Lääne-Viru Maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna juhataja ettekanne 2017. aasta Tartu planeerijate konverentsil.

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Metoodika.....	5
1.1. Üldine metodoloogiline lähenemine	5
1.2. Eesti planeerimisvaldkonnas EL planeerimispoliitika kontekstis toimunud muutuste ja tänaste suundumuste analüüs	6
1.3. Küsitluste ja intervjuude maht ning põhjendused	6
1.4. Võrreldavate riikide valiku põhjendus	6
1.5. Kaasusmaakondade valiku põhjendus	7
2. Eesti planeerimisvaldkonna seadusandluses toimunud muudatused ajavahemikul 1995–2017	8
2.1. Planeerimisregulatsioonide jada ja selle muutmise põhjused	8
2.1.1. Planeerimis- ja ehitusseadus (1995–2002)	8
2.1.2. Planeerimisseadus (2003–2015)	10
2.1.3. Planeerimisseadus (2015–...)	12
2.2. Olulisemates ruumilist planeerimist mõjutavates õigusaktides toimunud muudatused	20
2.3. Ruumilise planeerimise rolli muutumine	21
2.4. Eesti strateegiliste ja ruumiliste arengudokumentide seosed: õigusaktides või arengudokumentides kirjeldatu ja tegelik praktika	22
2.5. Haldussüsteemi eripära.....	23
2.6. Kokkuvõte.....	25
3. Ruumilise planeerimise rolli muutumine Eestis ja võrdlusriikides	27
3.1. Mõisted, peamised lähenemised ja nende evolutsioon Euroopa planeerimises.	27
3.1.1. <i>Ida-Euroopa ja Eesti planeerimiskultuuri ja planeerijate kogukonna (ümber)kujunemine</i>	28
3.1.2. <i>Euroopa planeerimisdiskursused ja nende muutumine</i>	31
3.1.3. <i>Planeerimisideede siire Euroopast ja nende tõlgendamine</i>	33
3.2. Võrdlusriikide regionaalsel tasandi ruumilise planeerimise ja territoriaalse juhtimise ülesehitus ja selle muutumine 2000-2016.....	35
3.3.1. <i>Holland</i>	42
3.3.2. <i>Soome</i>	44
3.3.3. <i>Sloveenia</i>	45
3.3.4. <i>Läti</i>	46
3.3.5. <i>Leedu</i>	49
3.4. EL sektorregulatsioonide, ühtsus-, linna- ja maaelu- ja naabruspoliitikate mõju ruumilisele arengule ja planeerimisele.	49
3.5. Ruumilise planeerimise ja territoriaalse (arengu) juhtimise ühiskondlik positsioon ja selle muutumine 2000-2016	55
3.6. Ruumilise planeerimise roll ja muutumine 2000-2016 ruumilise mõjuga harupoliitikates	57
3.7. Võrdlusmaade ruumiplaneerimise poliitikate kokkuvõte.....	70

4.	Maakonnaplaneeringute ja maakonna arengukava roll valdkondlike ruumiliste arenguvajaduste tasakaalustamisel.....	73
4.1.	Maakonnaplaneeringu õiguslik staatus ja sellest tulenevad võimalused ruumiliste arengute suunamiseks.....	73
4.2.	Maakonnaplaneeringute koostamise protsessi analüüs: koostöö ja konfliktid	74
4.3.	Maakonnaplaneeringute sisu analüüs	78
4.3.1.	<i>Riigi sisend maakonnaplaneeringutesse</i>	79
4.3.2.	<i>Kohaliku omavalitsuse sisend maakonnaplaneeringutesse</i>	85
4.3.3.	<i>Maakondlik sisend maakonnaplaneeringutesse</i>	87
4.3.4.	<i>Euroopa Liidu sisend maakonnaplaneeringutesse</i>	90
4.4.	Maakonnaplaneeringu seos maakonna arengustrateegiaga.....	90
4.4.1.	<i>Maakonna arengustrateegia õiguslik staatus</i>	90
4.4.2.	<i>Maakonna arengustrateegia sisu</i>	90
4.4.3.	<i>Maakonna arengustrateegia ja maakonnaplaneeringu omavahelised seosed</i>	91
4.5.	Maakonnaplaneeringu ja maakonna arengukava mõju ruumiotsustele.....	93
4.5.1.	<i>Maakonnaplaneeringu üldine roll ruumilises arengus</i>	93
4.5.2.	<i>Maakonnaplaneeringutes antavad suunised kohalikule tasandile</i>	94
4.5.3.	<i>Maakonnaplaneeringutes antavad suunised riiklikule tasandile</i>	95
4.5.4.	<i>Maakonna arengustrateegia mõju ruumilisele arengule</i>	95
4.5.5.	<i>Maakondlike ja riigi ruumikavatsuste kooskõla</i>	96
4.6.	Kokkuvõte.....	100
5.	Ettepanekud maakondliku ruumilise planeerimise ja valdkondlike vastutuspiiride täpsustamiseks pärast maavalitsuste tegevuse lõpetamist	102
5.1.	Planeerimis-arendussüsteemi institutsionaalne ülesehitus	102
5.2.	Õigusaktid ja dokumendid	107
5.3.	Teadmus ja rahvusvaheline koostöö.....	114
6.	Üldkokkuvõte – ainekohelise raamatu aruteludeks.....	115
6.1.	Süvenev halduslik tsentraliseerimine Ida-Euroopas	115
6.2.	Kuidas planeerida riiki?	118
6.3.	Regionaalne tasand nüüd ja edaspidi	121
6.4.	Vajadus teadmiste ja regionaalse tasakaalu järele	123
LISAD	125
Lisa 1.	Olulisemad mõisted ja lühendid.	126
Lisa 2.	Intervjuu raamistik.....	129
Lisa 3.	Intervjueeritavate nimekiri	131
Lisa 4.	Näiteid I ringi maakonnaplaneeringute (1998.a) kooskõlastuskirjadest....	132
Lisa 5.	Näiteid hetkel valmivate maakonnaplaneeringute kooskõlastuskirjadest (2016).....	136
Lisa 6.	Kokkuvõtte intervjuudest.....	139

Sissejuhatus

Uuringu „Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaaltasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel“ eesmärk on analüüsida erinevates valdkondades ja haldustasanditel tehtavate ruumiotsuste õiguslikku raamistikku, samuti ruumilise planeerimise rolli otsuste tegemisel ning esitada ettepanekud riiklike ja regionaaltasandi ruumiliste ja strateegiliste arengudokumentide paremaks seostamiseks ning arendustegevuse süsteemi väljakujundamiseks pärast maavalitsuste likvideerimist. Töö hõlmab kahte peamist valdkonda:

- 1) ruumiotsuste langetamine ruumilise planeerimise süsteemis ja sellest väljaspool;
- 2) strateegilist ja ruumilist arengut kavandavate dokumentide omavahelised seosed.

Esitamaks asjakohaseid ettepanekuid riikliku ja regionaaltasandi planeerimissüsteemi ja ruumipoliitika kujundamiseks peame lisaks õigusliku raamistiku analüüsile oluliseks ka strateegilise ja ruumilise planeerimise praktika tundma õppimist, mistõttu on uuringu põhifookus tegevplaneerijate-arendustöötajate ja asjatundjate intervjuudel.

Uuringu viisid läbi 2017. aasta septembrist detsembrini Pille Metspalu (2. peatüki põhikoostaja), Veiko Sepp (4. peatüki põhikoostaja) ja Garri Raagmaa (aruande ülejäänud osade põhikoostaja). Meeskond arutas vahetulemusi ja soovitusi omakeskis 6 seminaril. Vahetulemusi ja soovitusi arutati ka tellijaga neljal päeval poolepäevaste töökoosolekute raames.

Uuringu meetodika on kirjeldatud järgmises peatükis (1). Meetodika kujundamisel ja rõhuasetuste valimisel, eriti riikide võrdluse osas lähtume olulisel määral ESPONI üleeuroopaliste uuringute TANGO¹ ja COMPASS² meetodikatest.

Aruandes on kolm analüütilist peatükki, mis esitavad ülevaate seadusandluse muutustest (2.), teistes riikides toimuvast (3.) ja maakonnatasandi planeerimisest (4.). Analüüsi tulemustel on üles ehitatud soovitused (5.) ja üldkokkuvõtte (6.). Aruandega kaasnevad tellijale kättesaadavad materjalid ja avalikkusele suunatud tekst ning kasutatud kirjanduse ja varasemate aruannete kogumik pilvekataloogides.

Uuringut rahastasid Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF 2014–2020) ja Rahandusministeerium. Soovine ühtlasi tänada intervjueeritavaid nende meile pühendatud aja eest; Rahandusministeeriumi planeeringute ja regionaalse arengu osakonda viljakate arutelude eest; ESPONI sekretariaati, Delfti tehnoloogiaülikooli ning kolleege Lätist, Leedust, Soomest, NordRegiost ja Sloveeniast, kes võimaldasid kasutada COMPASS aruannete originaalmaterjale ja vastasid täiendavatele küsimustele ning Helje Kaldaru abi eest teksti arusaadavamaks tegemisel.

¹ Territorial Approaches for New Governance. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/tango-territorial-approaches-new-governance>

² Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2020/applied-research/comparative-analysis-territorial-governance-and>

1. Metoodika

1.1. Üldine metodoloogiline lähenemine

Uuring lähtub tellija soovist analüüsida maavalitsuste kaotamise järgselt eeldatavalt toimuvaid muudatusi ruumilises planeerimises riigi regionaalse iseloomuga funktsioonide täitmisel. Kuidas tagada keskvalitsuse erinevate valdkondlike ruumiliste arenguvajaduste parem omavaheline tasakaalustamine ning ühtlasi nende seostatus kohalike ja riiklike arenguvajadustega? Kuidas luua selgemaid seoseid strateegiliste arengudokumentide (poliitika põhialused, arengukavad, programmid, maakonna arengustrateegiad) ja planeeringute vahel (üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, teemaplaneeringud)? Uuringu eesmärk on analüüsida eri valdkondades tehtavate ruumiotsuste õiguslikku raamistikku ja ruumilise planeerimise rolli otsuste tegemisel ning esitada ettepanekud riiklike ja regionaaltasandi ruumiliste ja strateegiliste arengudokumentide paremaks seostamiseks.

Uuringuülesande lahendamiseks otsustasime koostöös tellijaga analüüsida ruumilise planeerimise seadusandluse kujunemist Eestis, uurida teiste maade võrreldavaid kogemusi ruumilisel planeerimisel ning käsitleda konkreetseid praktikaid maakondades. Töö põhiosa koosneb seega kolmest analüüsist:

- 1) planeerimispoliitika ja seaduste muutused Eestis ning uued võimalike suundumused,
- 2) ruumiplaneerimise ja arendussüsteemi võrdlev analüüs valitud riikide andmetel,
- 3) maakondlikud juhtumiuuringud, kus hinnatakse kõrgema tasandi regulatsioonide mõju ruumikujundamise praktikale.

Lähtudes tellija poolt uurimusele seatud ülesannetest, teoreetilisest raamistikust (sh. diskursiivsetel erisustest ja vastuoludest „ülal dokumentides“ ja „all maakondlikus praktikas“) ning analüüsiobjektide sisulisest spetsiifikast, koostatakse iga osaanalüüsi jaoks analüütiline raamistik. Hakatuseks vaatasime üle olulisemad mõisted (vt lisa 1.)

Osaanalüüsides lähtume ühtsest meetodilisest alusest ja kasutame põhiliselt järgmisi meetodeid.

- 1) Esimese ringi kommunikatsioon ((lüh)intervjuud) Eesti ja valitud riikide asjatundjatega selgitamiseks olulisema ruumilise mõjuga regulatsioone, konflikte ja näidiskaasusi, täiendavaid allikaid ning leppimaks kokku põhjalikuma andmeedastuse võimalused ja/või intervjuude toimumise.
- 2) Dokumendianalüüs võrdlemaks eri perioodide planeerimisseaduste ja -praktikate kulgu ning valitud EL riikide planeerimissüsteeme, aga ka hindamiseks valdkondlike regulatsioonide mõju ruumilistele ja regionaalset arengut mõjutavatele otsustele.
- 3) Intervjuud asjatundjatega selgitamiseks muutuste põhjusi ja olulisi protsesse.

Kommunikatsioon, intervjuud ja grupivestlused salvesti ja dokumenteeriti. Dokumendid ja materjalid koondati tellijale juurdepääsetavasse pilvekataloogi.

1.2. Eesti planeerimisvaldkonnas EL planeerimispoliitika kontekstis toimunud muutuste ja tänaste suundumuste analüüs

Eestis planeerimisvaldkonnas toimunud muutuste analüüs keskendub baasküsimusele, kuidas on ruumilise planeerimise roll aastakümnete jooksul muutunud. Eesmärgiks on välja selgitada, kas toimunud muutusi saab pidada planeerimisvaldkonna otsustusõiguse ja mõjuvõimu ahenemiseks või vastupidi, ruumiline planeerimine on omandanud täiendavat/sõltumatut tähtsust läbi ruumiotsuste teadvustamise eri sektorites.

Analüüsi raames võrreldakse planeerimisseaduse erinevaid versioone (alates 1995. a jõustunud planeerimis- ja ehitusseadusest), keskendudes eelkõige riigi ja maakonna tasandi planeeringutele seatavatele ülesannetele. Ühtlasi vaadeldakse kriitiliselt planeerimisseaduse erinevate versioonide selgitavaid tekste ja meediakäsitlusi. Planeerimisseaduse versioonide analüüsimisel on lisälähtekohaks ka Eesti Planeerijate Ühingu juhatuse märkused ja kommentaarid, mis on ametlike kirjadena ministeeriumile ja riigikogu majanduskomisjonile esitatud.

Planeerimisvaldkonnas toimuvate muutuste dokumendianalüüsil põhinev ülevaade annab sisendi asjatundjatega läbiviidavateks intervjuudeks. Samas on seos siin kahepoolne – intervjuud on omakorda sisendiks valdkonnas toimunud muudatuste analüüsi lõpetamisel. Et kahepoolne seos võimalikult hästi toimiks, on intervjuueeritavate võtmeisikute valikul lähtutud vajadusest küsitleda nii kõrgeimal otsustustasandil tegutsevaid asjatundjaid kui ka keskastme juhtametnikke.

1.3. Küsitluste ja intervjuude maht ning põhjendused

Intervjuude mahu ja sisu määramisel (vt. intervjuude raamistikku lisa 2) ja intervjuueeritavate isikute valimisel (vt. lisa 3) lähtusime koostöös tellijaga vajadusest hõlmata Eesti eri tüüpi regioone ning võimalikult laia ringi ruumilise planeerimise ja arengu suunamisega otseselt seotud ametkondi. Seetõttu kasvas intervjuueeritavate arv pakkumiskutses olnud viie asemel 31ni. Intervjuueeritavate valikul arvestati ka projekti läbiviijate varasematel kokkupuudetel selgunud isikute usaldusväarsusega, mis eeldatavasti tagab adekvaatsema ja ausama hinnangu. Ühtlasi võimaldati intervjuueeritavatele kvaliteetsema informatsiooni huvides nende ütluste anonüümsust. Intervjuueeritavad grupeerisime poliitikuteks (P), riigiametnikeks (R), maakondlikeks osalisteks (M) ja ekspertideks (E).

1.4. Võrreldavate riikide valiku põhjendus

Võrreldavate riikide valikul lähtusime koostöös tellijaga vajadusest võrrelda ruumiplaneerimise kogemusi, teadvustades samaaegselt erinevusi ühiskonnakorralduses, maaomandis ja ruumilise planeerimise institutsioonides. Pidasime vajalikuks võrrelda olukorda nii riikides, kus ruumilist arengut on suunatud jõuliselt, kui ka naabermaades, kus asustuse muster ja sotsiaalmajanduslik olukord sarnanevad Eestile, et leida inspireerivaid ideid ja võimalikke analooge. Seetõttu kasvas võrreldavate maade arv pakkumiskutse kahelt viiele: Läti, Leedu, Soome, Holland ja Sloveenia.

Väheoluline ei olnud valiku tegemisel ka pikaajaline koostöökogemus Delfti, Ida-Soome, Ljubljana, Läti, Tampere ja Vilniuse ülikoolide teadlastega ning nimetatud riikide planeerimispraktikutega. Täiendavateks väliskontaktideks olid ESPONI kontaktpunktide ja ESPONI COMPASS-uuringu³ võrgustiku eksperdid.

1.5. Kaasusmaakondade valiku põhjendus

Võrdluse valisime erinevates sotsiaalmajanduslikes oludes maakonnad, kus meil on varasem koostöökogemus maakondade spetsialistidega ja eelteadmised arengudokumentidest. Varasem kogemus ja usaldusväärsed suhted võimaldasid uuringu pingelise ajagraafiku juures pakkuda paremat tulemust.

1. Harjumaale on koondunud lõviosa Eesti majandustegevusest ja siinsed ruumiarengud on kõige suuremamahulised ja keerulisemad: tööstus- ja logistikaprojektid, mastaapne valglinnastumine-autostumine ning samas ka Tallinna agulialade keskklassistumine.
2. Pärnumaa on olnud aktiivne, iseseisva otsustuse ja silmapaistva tegutsemisjulgusega maakond, kus ruumiplaneerimine ja arendustegevus on olnud tugevad ja integreeritud ning kus esineb nii arvestatav eeslinnastumine, puhkemajanduslik sesoonsus kui ka ulatuslik ääremaastumine.
3. Jõgevamaa on tagasihoidliku arendustegevusega maakond, mis on olnud pidevalt kahanev ning kus ruumiline areng on olnud tagasihoidlik.

³ <https://www.espon.eu/planning-systems>

2. Eesti planeerimisvaldkonna seadusandluses toimunud muudatused ajavahemikul 1995–2017

2.1. Planeerimisregulatsioonide jada ja selle muutmise põhjused

Alljärgnev peatükk annab ülevaate ruumilise planeerimise õigusruumis toimunud muudatustest, keskendudes planeerimisseadusele. Kuigi nõuded planeeringute sisule ja menetlusele tulenevad veel reast seadustest (nt ehitusseadustik, haldusmenetluse seadus, Vabariigi Valitsuse seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, asjaõigusseadus, maapõuseadus, looduskaitse seadus, muinsuskaitse seadus jt) ning nende rakendusaktidest, kajastab ruumilise planeerimise muutumist eelkõige planeerimisseadus.

Enne 1995. a planeerimis- ja ehitusseadust toimus planeerimisalane tegevus valdavalt nõukogude perioodist pärinevaid generaalplaanide järgides. Üleminekul liberaalsesse turumajandusse hüljati kõik ruumilist planeerimist reguleerivad normatiivid (hoonestustihedus, teenustega varustus jne). Kuna planeerimissuunised puudusid ja planeeringuid koostasid enamasti projekteerijad, siis jäid pea aastakümneks planeerimistegevust suunama NSV Liidus kasutusel olnud projekteerimis- ja ehitusnormid ehk SNIP (*Stroitelnoje Normõ i Pravila*)⁴. Normatiivne lähenemine mõjutas planeerimist kuni 2000ndate alguseni, mil esiplaanile tõusis äärmuslik liberaalsus.

1990ndate alguses oli planeerimistegevus tagasihoidlik, sest katastripiiridega ümbritsetud eraomand oli värskelt tekkinud ja turunõudlus uutele hoonestusaladele pea olematu. Suuremates linnades siiski üksikuid planeeringuid ja hoonestuskavasid koostati. Tolleaegsed planeeringud olid oluliselt lihtsamad - planeeringujooniste tingmärke ehk kajastatavat infot oli kordades vähem kui täna, erinevaid kitsendusi ja piiranguid loovad õigusaktid olid alles koostamisel. Avalikkusel puudus harjumus ametkondlikus planeerimistegevuses osaleda, värskelt tekkinud omavalitsused ei pidanud seda vajalikuks ja ka ei osanud korraldada planeerimises kaasa rääkimist.

Alljärgnevad alapeatükid keskenduvad eri perioodidel kehtinud planeerimisseaduste põhimõttelistele erinevustele, võttes fookusesse maakonnaplaneerimise taseme. Tabel 2.1. annab ülevaate maakonnaplaneeringute ülesannete muutumisest, alustades 1994. a planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõust ja lõpetades hetkel kehtiva planeerimisseadusega. Tabeli ülesehitus põhineb 1994. a eelnõus sätestatud maakonnaplaneeringu ülesannetel, iga ülesandega on seostatud järgnevate perioodide vastavate ülesannete edasiarendused.

2.1.1. Planeerimis- ja ehitusseadus (1995–2002)

Ruumilise planeerimise nüüdisaegse õigusruumi sünnihetkeks võib Eestis pidada aastat 1995, mil jõustus esimene planeerimis- ja ehitusseadus (PES). Alus ruumilise

⁴ Eesti projekteerimisnormid tekkisid alles 1999. a ja katsid oluliselt vähem valdkondi ning asendati peatselt soovituslike standarditega

planeerimise toimimisele loodi küll juba varem, nt maa riiklikult omandilt valdavalt maa eraomandile üleviimist korraldav maareformi seadus jõustus juba 1991. a.

PESi seletuskiri⁵ on sarnaselt seaduse algtekstiga (25 lk) lühike (2 lehekülge) ja see lõpeb Justiitsministeeriumi mittekooskõlastuse kajastamisega (märgitakse lakooniliselt paljusid normtehnilisi märkusi ja mõningaid põhimõttelisi lahkavusi). Ülevaate seaduse loomise hetkel aktuaalsetest mõtetest annavad seaduseelnõu muudatusettepanekud. Näiteks on jäetud arvestamata ettepanek jätta riigikaitse teemade planeerimine ja ehitustegevuse korraldamine Kaitseministeeriumi pädevusse, samuti ametkondlike vaidluste lahendamine Vabariigi Valitsuse pädevusse.

Esimese planeerimis- ja ehitusseadusega loodi Eesti süsteem, mille alusel⁶:

Planeeringud jaotuvad oma ülesandelt ehitustegevust ettevalmistavateks omavalitsuse territooriumi planeeringuteks ja laiemat, üldisemat territoriaal-majanduslikku arengustrateegiat loovateks (regionaal)planeeringuteks.

Sellise lihtsa duaalsusega PES piirdus. Selgelt rõhutati asjaolu, et ainukeseks kõikidele isikutele siduvaks planeeringuks on tiheasustuses ehitustegevuse ja maakasutuse aluse loov detailplaneering. Täiendavad ehitustegevusega otseses seoses olevad planeeringuliigid – olulise ruumilise mõjuga objekti/ehitise ja omavalitsuse piire ületava joonehitise jaoks – tekkisid alles 2009. a.

Nõukogude plaanimajandusest erinevalt rõhutab PES, et planeeringutegevus on avalik (§ 3 lg 2). Seletuskiri rõhutab, et “kõigil isikutel on võimalik planeeringu koostamise käigus oma huvisid kaitsta, planeeringu projekti avalikud väljapanekud ja avalikud arutelud on planeeringuprotsessi kohustuslikuks osaks”. PESi võib pidada euroopaliku planeerimisruumi tekke alguseks, mis defineeris ruumilise planeerimise kui eri valdkondi ja huve lõimiva avaliku koostööprotsessi, olles nii Patsy Healey kollaboratiivse planeerimise⁷ väljundiks õigusruumis.

Praeguse õigusloome kontekstis täiesti erandlikult toimus enne seaduseelnõu riigikokku saatmist selle reaaleluline testimine:

Eelnõu planeeringuosa kontrollimiseks ja läbimängimiseks on koostatud seeria pilootplaneeringuid koostöös Soome Keskkonnaministeeriumiga, pilootprojektid on koostatud kõikidele planeeringu- ja haldusastmetele – maavallale (Kehtna), alevivallale (Järvakandi), linnale (Pärnu) ja maakonnale (Pärnu).

PES sõnastas üldsätetes (mitte seaduse planeeringutegevust käsitlevas osas) ka kohaliku omavalitsuse ehitusmääruse mõiste:

§ 5. Valla või linna ehitusmäärus

Valla või linna ehitusmäärus kehtestatakse kohalike olude arvestamiseks, üldiste ehitustingimuste seadmiseks hajaasustuses, kohaliku omavalitsusüksuse sisese ülesannete jaotuse ning käesoleva seadusega kehtestatud nõuete täpsustamiseks planeeringu- ja ehitusala korraldamisel.

⁵ Riigikogu eelnõude andmebaas, 1994

⁶ Siin ja edaspidi väiksemas kirjas väljavõtted PESi tekstist ja seletuskirjast, vt <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8c8d07c-cd94-35f5-885a-fe09ba3fe0a1/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus>

⁷ Patsy Healey (1997) Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, Basingstoke: Macmillan.

Kuna seadus nägi ehitusmääruse ühe ülesandena üldiste ehitustingimuste seadmise, toimis see maavaldades ja ka väiksemates linnades pikaajaliselt sisuliselt mitteametliku planeerimisinstrumendina, mille abil KOV ametkond sätestas ilma avalikke väljapanekuid ja arutelusid läbimata tingimused nt krundi suurustele ja korruselisusele⁸. Õiguskantsler tunnistas sellise lähenemise põhiseadusega vastuolus olevaks alles 2008. aastal.⁹

Juba PES nägi 1994. a eelnõus ette võimaluse, et üleriigilist planeeringut (mille ülesandeks oli mh asustuspoliitika kavandamine) võib koostada teemaplaneeringuna üleriigiliste vajaduste ja piirangute määratlemiseks. Ühtegi üleriigilise planeeringu teemaplaneeringut ei ole siiani Eesti Vabariigis koostatud. Selle asemel on riiklike ruumiliste ülesannete ja vajaduste määratlemiseks kasutatud maakonnaplaneeringuid. Ühtsete, tervet riiki katvate teemadena algatati Eesti Vabariigi Valitsuse poolt 1999. aastal kõikides maakondades teemaplaneeringud "Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused" ja 2005. a "Sotsiaalne infrastruktuur". Nendest eriti esimest on peetud Eesti üldist asustusstruktuuri kõige enam mõjutanud ruumiliseks planeeringuks, mis tagab rohealade olemasolu ja pidurdab elamuehituse kontrollimatut laienemist. Eeldatavasti on maakonnaplaneeringutele lähtunud arusaamast, et ruumiline planeerimine on erinevaid huvisid tasakaalustav kohapõhine tegevus, mis tsentraalsena lihtsalt ei toimi.

Maakonnaplaneeringu ülesandeid oli 1995–2002 kehtinud seaduses 14, muuhulgas oli maakonnaplaneeringuga võimalik teha ettepanekuid üleriigilise planeeringu muutmiseks.

2.1.2. Planeerimisseadus (2003–2015)

2003. aastal lahutati planeerimise ja ehitamise korraldamine eraldi seadusteks. Järjepidevuse huvides püüti säilitada eelmise seaduse planeerimise osa struktuur ja senine sõnastus, muudatusi ja täiendusi viidi sisse minimaalselt¹⁰. Suures osas puudutasid muudatused detailplaneeringute koostamist, kus kohalikele omavalitsustele jäeti senisest olulisest suurem otsustusõigus (koostamise kohustuse leevendamine, avalikustamise nõuete eristamine keerukama ja lihtsama detailplaneeringu puhul). Lisaks üldistati ja vähendati üleriigilise planeeringu ülesandeid ning püüti senisest tugevamalt ühendada mõjude hindamist ja planeerimist. Uude seadusesse lisati ka planeeringu definitsioon.

Samuti seletati lahti, mida tähendab kooskõlastamine, mil määral peab kooskõlastuse andja seisukohtadega arvestama (kooskõlastajaks on riigiasutus, kooskõlastamine peab toimuma enne objekti vastuvõtmist, märkustega ei pea arvestama, kui ei viidata

⁹http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_2_ta_hkuranna_vallavolikogule_detailplaneeringu_ala_ja_kruntide_miinimumsuuruse_ja_uldkasutatava_m_aa_maaramine.pdf

¹⁰ järgmistes lõikudes on kasutatud alusallikana J. Lassi planeerimisõiguse konspekti <https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/351/Planeerimis%C4%86%C2%B5igus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

vastuolule seaduse, õigusakti või kehtestatud planeeringuga). Tõenäoliselt tekitasid kooskõlastamise mõiste sisustamise vajaduse ka esimeste maakonnaplaneeringute kooskõlastuskirjad (vt lisa 4), mis võrreldes praegustega (vt lisa 5) olid ülimalt lühikesed ja reeglina ei sisaldanud täiendavaid tingimusi.

2003. a jõustunud seaduses eristati avalikustamise jooksul laekuvad ettepanekud ja vastuväited ning toodi sisse planeeringu põhilahenduse mõiste. Kohtuvaidluste vältimiseks loodi järelevalve mõiste, mida selgitati kui võimalust veelkord läbi rääkida ja kokku leppida sõltumatu osapoole (järelevalve teostaja) vahendusel.

Planeerimissüsteemi sisulise edasiarendusena toodi 2003. a planeerimisseaduse redaktsioonis sisse olulise ruumilise mõjuga objekti (ORMO) mõiste ja kohustus selle asukohta valida üldplaneeringuga. ORMO regulatsiooni vajadus tulenes senisest planeerimispraktikast, kus suurobjekte kavandati detailplaneeringuga, arvestamata kaasnevate mõjudega laiemas piirkonnas. 2009. a jõustunud redaktsioonis täpsustati ORMO regulatsiooni, võimaldades asukoha valikut läbi viia ka maakonnaplaneeringuga ning sätestades, et maakonnaplaneering on sellisel juhul kas detailplaneeringu või projekteerimistingimuste väljastamise aluseks. Juba 2007. a redaktsioonis oli selline võimalus antud joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringule. Seega töötas maakonnaplaneering sel perioodil konkreetse suurehitiste rajamisega otseselt seotud tööriistana.

Kokkuvõttes rõhutas 2003. a jõustunud planeerimisseadus selle peamise autori J. Lassi hinnangul eelkõige kohaliku omavalitsuse planeerimismonopoli. Ühtlasi oli omavalitsuse rolli suurendamine detailplaneeringute üle otsustamisel üheks peamiseks teemaks eelnõu menetlemisel Riigikogus. Muudatusettepanekute arutelust on näha, et muuhulgas on PlanS eelnõude arutamisel tehtud ettepanek jätta välja võimalus kitsenduste seadmiseks detailplaneeringuga, kuna see on põhiseadusega vastuolus. Ettepanekut ei toetatud. Samuti sooviti välja jätta KOVile ette nähtud võimalus põhjendatud vajaduse korral nõuda detailplaneeringu koostamist, mida ka ei toetatud. Samaaegselt KOVile suurema otsustusruumi jätmisega detailplaneeringu vajalikkuse kaalumisel lisati maakonnaplaneeringule ülesanne detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine juhul, kui üldplaneeringuga seda ei olnud tehtud.

2003. a kehtima hakanud seaduses puudus võimalus maakonnaplaneeringu koostamisega teha ettepanekuid üleriigilise planeeringu muutmiseks. Maakonnaplaneeringu ülesanded jäid üldjoontes samaks, eraldi toodi välja maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade teema ning lisandus kohustus määrata üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alad (vt tabel 2.1.).

2017. valminud maakonnaplaneeringute koostamisel oli üheks probleemseks sätteks PlanS § 7 (5):

Maakonnaplaneeringu koostamisel arvestatakse kehtestatud üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega tehakse vajaduse korral ettepanek nende muutmiseks.

Nimetatud punkt sätestas arusaamatu kohustuse lähtuda uue maakonnaplaneeringu koostamisel varasematest KOV üldplaneeringutest, erandi tegemise võimalikkus sõltus KOVi koostöötahtest. See säte oli praktikas probleemiks just maakondades, kus loodeti uue maakonnaplaneeringuga juurutada senisest oluliselt erinevat ruumimustrit – eelkõige valglinnastumise valusalt läbinud Harjumaal, kus taheti

järgida kompaktsemat, keskustevõrgul põhinevat ruumiloogikat. 2015. a jõustunud seaduses kohustus maakonnaplaneeringu koostamisel kehtivate üldplaneeringutega puudub.

2.1.3. Planeerimisseadus (2015–...)

2008. a alanud planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimisprotsessi eesmärgiks oli 2015. a jõustunud PlanS seletuskirja järgi süstematiseerida ja korrastada planeerimisõigust puudutavat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Kodifitseerimise tulemusel koostati uus seadus. PlanS seletuskirjas märgitakse, et planeerimisõigus vajab kaasajastamist ning senisest paremat sobitamist õigussüsteemi, selgete põhimõtete välja toomist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sarnaste menetluste ning valdkondadega, sealhulgas keskkonnamõtjude hindamise ja ehitusõigusega.

Uus seadus säilitas üldjoontes senise 4-astmelise planeerimissüsteemi. Kui senine planeerimisseaduste "jada" liikus üldjoontes samas raamistikus, kus planeeringutele lisati üksikuid ülesandeid ja täpsustati seaduspunktide sõnastusi, siis 2015. a jõustunud seadus tõi kaasa mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Alljärgnev ülevaade keskendub maakonnaplaneerimise tasandil toimunud muudatustele.

Nii 1995. kui ka 2003. a seadused nägid maakonnaplaneeringu ülesandena riiklike ja kohalike huvide (2003. a lisaks arengu vajaduste) tasakaalustamist. 2015. a seaduses on kaalukauss kaldunud riiklike huvide poole. 2013. a pärinev uue PlanS eelnõu seletuskiri¹¹ selgitab, et maakonnaplaneering on eeskätt riiklike huvide väljendamiseks. Kehtivas seaduses on sõnastus leebem – maakonnaplaneering koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks.

Uus seadus määratleb maakonnaplaneeringu üheselt visioonidokumendina. Seletuskirja järgi on

eelnõu koostamisel lähtunud eeldusest, et maakonnaplaneeringu puhul on tegemist maakonna arengut kavandava üldise visiooniga ja konkreetseid kitsendusi sellega ei kaasne.

Seega nõuab maakonnaplaneeringu elluviimine täiendavat teemakäsitlust kas üld- või detailplaneeringus. Oluliseks uue PlanS juurutatud muudatuseks regionaaltasandil on projekteerimisega otseselt seotud planeerimisinstrumendi – joonehitise (§ 29¹) ja olulise ruumilise mõjuga ehitise (§ 29²) asukohavaliku planeeringu – ära kaotamine. Osaliselt on samaks otstarbeks loodud riigi eriplaneering (REP), kuid samas puudub otsene võimalus REPi koostada regiooni tasandil. Siiski on esimene algatatud REPi näide tõestuseks, et põhjendatud juhul on võimalik asukohta valida ka konkreetsetes regioonis. Seetõttu tuleb olulisemaks erinevuseks pidada mõistet ennast – kui varasemalt oli otseselt projekteerimise alust pakkuva planeeringu objektiks omavalitsuse piire ületav taristuelement või suure mõjuga objekt, siis nüüd peab olema tõestatud suur riiklik või rahvusvaheline huvi sellise objekti vastu. REPi puhul tehakse kohalike omavalitsustega koostööd, kuid omavalitsused ei kuulu planeeringulahenduse kooskõlastajate ringi, st neil puudub nõ vetoõigus. Seega

¹¹https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/planeerimisseaduse_eelnou_seletuskiri_2013.pdf

täienes Eesti planeerimissüsteem uue, tsentraalse planeerimisinstrumendiga, mis võimaldab eeldatavalt hõlpsamalt rajada riiklikult olulisi suurehitisi.

Kohaliku ja ka maakondliku tasandi algatusi piiravaks võib pidada ka asjaolu, et uues seaduses puudub võimalus teha ettepanekuid kaitsealade loomiseks või kaitsereežiimi muutmiseks (varasema seaduse maakonnaplaneeringu ülesanne nr 11).

Uus seadus kasutab läbiseigi ja ilma üheselt arusaadava loogikata mõisteid "põhimõtted" ja "kasutustingimused", rõhutades valdavalt kasutustingimuste määramise vajadust (maakonnaplaneeringu ülesanded nr 5, 6, 7, 8, 9, 10). Selline sõnakasutus võib luua arusaama, et maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb üksüheselt lähtuda riiklike ametkondade poolt ette kirjutatud kitsalt valdkondlikest tingimustest. Viimaste (küll varasema seaduse redaktsiooni järgi menetletavate) maakonnaplaneeringute näitel saab öelda, et ametkonnad kasutavad võimalust planeeringus omapoolseid tingimusi seada üsna jõuliselt (vt lisas 5 toodud näited). Visioonidokumendi asemel muutub maakonnaplaneering nii tsentraalselt ette kirjutatud, päevapoliitiliselt korrektsete ja lühiajaliselt kehtivate valdkondlike (maa)kasutusreeglite kogumikuks. Kuna maavanemal puudub õigus minna vastuollu valdkondliku ministriumiga, jäävad maakonnaplaneeringus võimalikud vastuolud valdkondade erinevate ruumiliste huvide vahel reeglina lahendamata. Probleemsete küsimuste lahendamata jätmine on seadust järgides võimalik, kui põhjendada, et maakonna ruumilistest vajadustest või planeeringu eesmärgist tulenevalt ei ole see vajalik. Sellisel ettekäändel on võimalik loobuda ka keerulisena tunduvatest strateegilistest valikutest.

Varasem seadus kasutas laiemat ja integreerivamat lähenemisviisi, kajastades eri valdkondade koos vaatlemise vajadust (maakonnaplaneeringu ülesanded nr 3, 8). Uus seadus eristab valdkonnad ja ei suuna käsitlema omavahelist sünergiat, peegeldades ühiskonnas toimivat valdkondlike regulatsioonide tugevnemist (maakonnaplaneeringu ülesanded 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10). Eelnevat võiks tasakaalustada uue seaduse § 56 lg 2, mis annab suunise ülesannete lahendamisel lähtuda konkreetse maakonna eripärast. Ühtlasi seab see maakonnaplaneeringu koostajale ülesande analüüsida maakonna ruumilisi vajadusi.

Tabel 2.1. Maakonnaplaneeringu ülesanded ja nende muutumine

Planeerimis-ehitusseaduse (29.11.1994) ja eelnõu	Planeerimis- ja ehitusseadus (1995-2003) (alus esimestele MP-le)	01.01.2003- 30.06.2015 kehtinud PlanS (erinevad redaktsioonid) (alus 2017 valminud MP-le)	01.07.2015 jõustunud PlanS	Regulatiivne jõud ja sisustamine 2015-2017 koostatud MP-tes
	1) maakonna üldise territoriaal-majandusliku arengu strateegia ja kontseptsioonide kujundamine	1) maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;	1) tasakaalustatud ja kestliku asustuse, sealhulgas keskuste võrgustiku toimimist ja rahvastiku paiknemist suunavate oluliste tingimuste määramine ja keskuste planeerimise põhimõtete määratlemine	Annab pika-ajalise üldise arengusuuna maakonna ruumilisele arengule – strateegiline, kuid pehme ja mittesiduv.
Riiklike ja kohalike huvide tasakaalustamine	2) riiklike ja kohalike huvide tasakaalustamine	2) riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine		
Maakondlike piirangute kehtestamine				
Eelduste loomine edaspidiseks kestvaks ja säästlikuks arenguks	3) kestva ja säästva arengu aluste kujundamine ning sidumine territoriaal-majandusliku arenguga	3) säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel		
Majandusliku ja füüsilise planeerimise sidumine	4) majandusliku planeerimise ja territoriaalse planeerimise sidumine			
Asustuse suunamine	5) asustuse suunamine	4) asustuse arengu suunamine		
Maakasutuse üldine funktsionaalne tsoneerimine	8) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste ja territooriumi funktsionaalse tsoneerimise põhialuste määratlemine	8) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine		

		5) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud	<i>On jäetud ainult üldplaneeringu ülesandeks</i>	I ringi MP-d (ca 2000a) andsid põhimõttelise aluse ÜP-des DP koostamise kohustusega alade määramiseks, alad ise määrati ÜP-des. Enam pole asjakohane, jäetud ÜP ülesandeks.
Planeerimis- ja eelnõu (29.11.1994)	Planeerimis- ja ehitusseadus (1995-2003) (alus esimestele MP-le)	01.01.2003- 30.06.2015 kehtinud PlanS (erinevad redaktsioonid) (alus praegustele MP-le)	01.07.2015 jõustunud PlanS	Regulatiivne jõud ja sisustamine 2015-2017 koostatud MP-des
Tiheasustuse ja alade määratlemine	6) tiheasustuse ja hajaasustusega alade määramine;	6) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud	<i>Tiheasustusalad on määratud varasemate maakonnaplaneeringute ja üldplaneeringutega, ei ole enam asjakohane ülesanne</i>	I ringi MP-d (ca 2000a) andsid põhimõttelise aluse ÜP-des tiheasustusalade määramiseks, alad ise määrati ÜP-des. Enam pole asjakohane, jäetud ÜP ülesandeks.
		9) maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine	5) maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määramine	Täiendavate tingimuste seadmine suhteliselt keeruline, sisuliselt toimib maapõueseadus ja maa-ametiga kooskõlastamise käigus kokkulepitu. Viimase MP ringi raames üritati kaevandatavate alade prioriteete seada, kuid ebaõnnestunult, kuna riigi pika-ajaline plaan maavarade vajaduse osas puudub, mistõttu ei olnud Maa-amet

				nõus kooskõlastama. prioriteete
			6) kultuuripärandi säilitamiseks üldiste kasutustingimuste määramine	Kuigi otsene õigusliku nõue puudus, käsitleti ka viimastes MP-des, kuid piirduti üldiste põhimõtete äramärgimisega, ei ole millegi jaoks siduv, annab tuge Muinsuskaitseametile ÜP-de kooskõlastamisel
Planeerimis- ja ehitusseaduse (29.11.1994)	Planeerimis- ja ehitusseadus (1995-2003) (alus esimestele MP-le)	01.01.2003- 30.06.2015 kehtinud PlanS (erinevad redaktsioonid) (alus hetkel valmivatele MP-le)	01.07.2015 jõustunud PlanS	Regulatiivne jõud ja sisustamine 2015-2017 koostatud MP-tes
	7) väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimise tagamine	7) loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning roheline võrgustiku toimimist tagavate meetmete kavandamine	7) väärtuslike põllumajandusmaade, maastike ja looduskoosluste säilitamiseks üldiste kasutustingimuste määramine	Viimastes MP-des 2003-2006 kehtestatud TP-dega määratu ülekordamine, sageli üldisemas/ paindlikumas vormis (nt loobuti TP-ga seatud kohustusest koostada maastikuhoolduskavad- pole olnud rahastust ja huvitatud osapooli, kes neid teeks; loobuti DP kohustusest väärt maastikel). Väärtuslike põllumajandusmaade osas koostamisel seaduseelnõu, seetõttu märgitud valdavalt vaid üldine põhimõte, maade
	9) loodusvarade kasutamistingimuste määratlemine		9) rohevõrgustiku toimimise tagamiseks üldiste kasutustingimuste määramine;	

				hoidmisest põllumajanduslikus kasutuses.
		13) üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alade määramine	10) riigikaitse alade ja nende mõjualade paiknemise ning nende üldiste kasutustingimuste määramine;	Kaitseministeerium osales aktiivselt viimastes MP-des, mh fikseerides harjutusväljade asukohavalikud, mis võimaldab harjutusväljade planeerimisel edasi liikuda REPi detailse lahendusega (mitte koostada REPi asukohavaliku osa).. Sama-aegselt uute MP-te koostamisega jõustus riigikaitse objektide piiranguvööndi ulatust ja seal lubatavaid tegevusi reguleeriv kaitseministri määrus, mistõttu MP-tes toimus vaid teema fikseerimine.
Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu (29.11.1994)	Planeerimis- ja ehitusseadus (1995-2003) (alus esimestele MP-le)	01.01.2003- 30.06.2015 kehtinud PlanS (erinevad redaktsioonid) (alus hetkel valmivatele MP-le)	01.07.2015 jõustunud PlanS	Regulatiivne jõud ja sisustamine 2015-2017 koostatud MP-tes
Maa-alade reserveerimine tehnovõrkude ja teede trassidele ja muudele rajatistele ning puhkealadele	10) põhiliste teede, raudteede ja tehnovõrkude trasside, sadamate, lennuväljade ja muude tehnorajatiste paigutuse määramine;	10) teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine	2) transpordivõrgustiku ja muu taristu, sealhulgas riigimaanteed, avaliku raudtee, veeteede, lennuväljade ja sadamate võimaliku asukoha määramine	Prioriteetne riigi teehoiukava, 4 aastane valitsemisperiood ning sellest tulenev eelarvestrateegia. Üldjuhul, kui objekt on eelarvestrateegias sees, siis midagi toimub, kui ei, siis ei taha Maanteeamet seda näha ka planeeringus. Erandkorras toimuvad poliitilised

				sekkumised, kuid need enamasti ei põhine MP-I. MP joonisel olev trassikoridor aitab maavanemal soovi korral Toompeal lobistamas käia. Otsest alust realiseerima – st õigust kohe projekteerima hakata- hetkel MPd valdavalt ei anna.
			3) regionaalse tähtsusega jäätmeäitluskohtade, sealhulgas prügilate võimaliku asukoha määramine	Teema üsna riikliku jäätmeäitluskavaga, MP kajastavad seal kavandatud.
	11) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus. Ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks või uute kaitsealade loomiseks;	11) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitsereežiimi lõpetamiseks		Teema määratud kaitsekorralduskavade ja – eeskirjadega, MP-ga ei reguleerita.
	12) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine;	12) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine	8) oluliste puhke- ja virgestusalade ning nende üldiste kasutamistingimuste määramine	Eraldi valdavalt käsitletud ei ole (v.a Pärnumaal, kus määratud puhkemetsad). Ei oma selget väljundit, RMK toimetanud seni omasoodu.
Planeerimis- ja eelnõu ehitusseaduse (29.11.1994)	Planeerimis- ja ehitusseadus (1995-2003) (alus esimestele MP-le)	01.01.2003- 30.06.2015 kehtinud PlanS (erinevad redaktsioonid) (alus hetkel valmivatele MP-le)	01.07.2015 jõustunud PlanS	Regulatiivne jõud ja sisustamine 2015-2017 koostatud MP-tes

			4) avalike veekogude kasutamise üldiste põhimõtete määramine	Kuna uue seadusega uus ülesanne, siis praegustes maakonnaplaneeringutes käsitletud ei ole.
	(5) Kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringutele.	(4) Kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele. Kui kehtestatud üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatud, on kehtestatud maakonnaplaneering valla ja linna detailplaneeringute koostamise või projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks	11) üldplaneeringu koostamiseks suuniste andmine	Praegu valmivates maakonnaplaneeringutes on antud teemavaldkondade lõikes konkreetsed suunised üldplaneeringutele – mida ja kuidas lahendada, mida arvesse võtta.
Vajadusel ettepanekute tegemine kehtiva üleriigilise planeeringu muutmiseks.	13) vajadusel ettepanekute tegemine heakskiidetud üleriigilise planeeringu muutmiseks		12) muude üleriigilisest planeeringust tulenevate või käesolevas lõikes nimetatud teemadega seonduvate ülesannete lahendamine	<i>Hetkel üleriigilise planeeringu muutmise võimalus puudub</i>
	14) keskkonnamõju hindamine			

2.2. Olulisemates ruumilist planeerimist mõjutavates õigusaktides toimunud muudatused

Ruumiline planeerimine omab seoseid paljude erinevate valdkondlike õigusaktide ja regulatsioonidega. Seosed on kahepoolsed – valdkondlikud regulatsioonid võivad planeerimisele ülesandeid juurde anda või vastupidi, neid enda kanda võtta. Alljärgnev ülevaade toob välja mõned olulisemad näited ülesannete jaotumisest ruumilise planeerimise ja valdkondlike regulatsioonide vahel.

Üheks olulisi ruumimõjusid omavaks valdkonnaks on riigikaitse. Riigikaitseliste maa-alade ja objektide kaitsevööndite määramine on toimunud tavapäraselt iseseisvalt, ruumilises planeerimises on alade ja objektide ning spetsiifiliste tingimustega lihtsalt arvestatud. Sellist lähenemisviisi süvendas 2016. a aprillis jõustunud kaitseministri määrus “Riigikaitseliste ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitseliste ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta”. Määruse järgi määratakse riigikaitseliste ehitise piiranguvööndi ulatus maakonna- või üldplaneeringus, samas kehtestab määruse lisa 1 kokku 76 riigikaitseliste ehitise piiranguvööndi ulatuse (valdavalt kas 300 või 2000 m). Eesti Planeerijate Ühing tegi kaitseministeeriumile ettepaneku määruse eelnõu täiendamiseks nii, et piiranguvööndi ulatust oleks võimalik üldplaneeringuga muuta. Muutmise eesmärgiks oleks tagada vööndi vastavus riigikaitseliste ehitise iseloomule ja kasutamise reaalsele vajadusele ja see peaks toimuma koostöös kaitseministeeriumiga. Ettepanekut ei rahuldatud. Praktika on tänaseks näidanud, et nii piiranguvööndi ulatus kui seal lubatavad tegevused sisustatakse üheselt ametkondlike huve järgides.

Loodusliku või ajaloolise väärtutega objektide kaitse ruumis on samuti olnud tavapäraselt valdkondlike regulatsioonide või ametkondade määrata. Lisaks vastavatele seadustele mängivad siinkohal olulist rolli näiteks ka kaitsealade kaitsekorralduskavad, mis määravad ehitustingimused väga täpselt ja ilma planeerimisprotsessi läbimata¹². Kaitsekorralduskavad on aluseks planeeringute ja projekteerimistingimuste kooskõlastamisel, alusuuringutega paika pandud ehitustingimused ei ole reeglina läbiräägitavad.

Õigusaktiga on määratud ka raudteede ja teede kaitsevööndid. Maanteeamet on avaldanud viimaste planeeringute koostamise ajal soovi lisaks tee ehitusseadustiku järgsele kaitsevööndile lisada teedele ka tehnoloogiline vöönd (20 m äärmise sõiduraja teljest). Maakonnaplaneeringud jätsid tehnoloogilise vööndi määramise valdavalt üldplaneeringutes langetatavaks kaalutusotsuseks.

Maakonnaplaneeringute koostamise ajal oli menetlemisel maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu läbivaatamise seaduse eelnõu. Nimetatud eelnõuga kavandati muuhulgas väärtuslike põllumajandusmaade määratlemist konkreetse kaardikihi ja kasutamistingimuste näol. Põllumajandusmaade kaitse eesmärgil ning toidujulgeoleku saavutamiseks nägi seaduse eelnõu ette karmid regulatsioonid, välistades väärtuslike põllumajandusmaade vähendamise või nende kasutustingimuste olulise muutmise planeeringutes.

Metsaseadus sätestab keskkonnaseisundi kaitseks määratud metsa majandamise põhimõtte, mille läbi asula või elamu kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuise eest või

¹² vt nt <https://www.keskkonnaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/kaitse-planeerimine/kaitsekorralduskavad/lahemaa-rahvuspargi-kaitsekorralduskava>

tuleohu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks määratud metsa majandamisel võib kohaliku omavalitsuse üksus kokkuleppel maaomanikuga planeeringuga seada piiranguid uuendusraie tegemisel raieliigile ning lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele. Sama säte sisaldub üldplaneeringu ülesandena ka planeerimisseaduses.

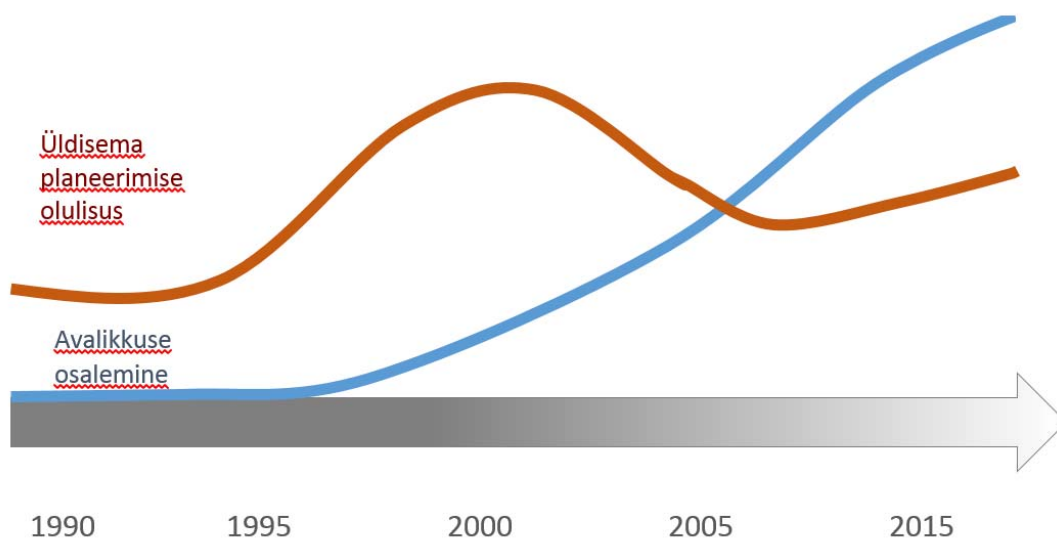
2.3. Ruumilise planeerimise rolli muutumine

Kahekümne aasta jooksul on ruumiline planeerimine Eestis läbinud märkimisväärsed arengud. 1990ndate alguse normatiivsest mõtteviisist on Põhjamaade eeskujusid järgides välja kasvanud avalik ja laiapõhjaline planeerimisdisipliin. Ruumiline planeerimine on tänaseks päevaks avalikkuse ja otsustaja jaoks üldjoontes arusaadav tegevus.

Eesti kaasaegse ruumilise planeerimise arenguloos võib eristada järgmisi etappe.

1. **1991–1994** – normatiivne planeerimine nõukogude plaanimajanduse inertsina. Üleminekuperioodi esimene etapp, planeerimise madalseis: ühiskonnakorralduse muutuse tõttu pikaajalisi plaane ei tehtud, puudus turunõudlus ehitustegevuse ettevalmistamiseks detailplaneeringutega. Järgiti generaalplaan, koostati üksikuid planeerimisprojekte ja hoonestuskavasid eelkõige suuremates linnades, tuginedes sageli SNIPile, Nõukogude Liidus levinud projekterimisnormidele. Avalikkus planeeringute koostamises ei osalenud. Ruumilisel planeerimisel oli tagasihoidlik roll. Toimus kiire üleminek liberaalsele turumajandusele, ettevõtete ja elamufondi erastamine, kuid majandusraskuste tõttu ehitati väga vähe.
2. **1995–2002** – esimese planeerimis- ja ehitusseaduse jõustumine, üleriigilise planeeringu Eesti 2010, esimeste maakonnaplaneeringute ja üksikute üldplaneeringute valmimine. Sai teoks planeerimise institutsionaalne välja-kujunemine, sh oli oluline roll kõiki eluvaldkondi esindavatel maavalitsustel. Maavalitsustes ja omavalitsustes toimus planeerijate koolitus. Eesti Planeerijate Ühing asutati 2002. a. Maareformi ja majanduse edenedes alustati eramaa-omanike arendussoovide realiseerimiseks detailplaneeringute koostamisega, 2000ndate alguses seoses raha odavnemisega arendustegevus aktiveerus. Avalikkuse osalemine planeeringute koostamisel oli tagasihoidlik. Tagastatud maid asuti tükeldamine elamukruntideks ilma üldisemaid planeeringulahendusi läbi mõtlemata. Etapi alguses ruumilisele planeerimisele pandud suured ja idealistlikud ootused (maakonnaplaneeringute laiahaardelisus) ei täitunud, maakonnaplaneeringute ja ka üldplaneeringute laiahaardelisusega kaasnes ebamäärasus: planeeringud on kirjeldava iseloomuga, ruumilise arengu eesmärgid ja tingimusi määratleti vähe.
3. **2003–2009** toimus majandusboom ja oli detailplaneeringute koostamise kõrgeaeg. Etapi alguses jäi üldplaneerimine tagaplaanile, kuid seaduse kohaselt on linnades üldplaneeringu kehtestamine kohustuslik aastast 2006 ja valdades aastast 2007. Maakondlike teemaplaneeringute “Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused” kehtestamine suurendas elurikkust tagavate rohekoridoride ja tuumalade ning väärtuslike maastike säilumise tõenäosust. Planeerimisinstrumentide lisamine tagas joonehitiste ja olulise ruumilise mõjuga objektide asukohtade valikul laiemale piirkonnale avalduva mõju arvestamise. Avalikkus eesotsas maaomanikega osales aina aktiivsemalt planeeringute koostamisel. Ruumiline planeerimine allutati pragmaatilisele maailmavaatele, pearolliks ehitustegevuse reguleerimine.

4. **2010–2017** – etapi alguse majanduslangus aeglustas arendustegevust ja detailplaneerimine vähenes Uueks oluliseks probleemiks osutus elanikkonna kahanemise ja kliimamuutuse mõjudega kohanemine. Planeerimisel on teadlikkus oluliselt suurenenud, planeeringute koostamisel osaleb aktiivselt avalikkus, vähemalt nõ ebamugavate arenduste puhul. Püütakse tugevdada väärtuspõhist visioneerivat planeerimist üldisemal tasandil: 2012. jõustus uus üleriigiline planeering, 2015. alustati uute maakonnaplaneeringute koostamist. Samaaegselt toimus ruumilise planeerimise otsustusruumi ahenemine: valdkondlike regulatsioonide tugevnemine ja planeerimisest kaugenemine. 2015. a alustati kutsetunnistuste väljastamisega spetsialistidele keskkonna ruumilise planeerimise alal.



Joonis 2.1. Eesti üldise ruumilise planeerimise olulisuse ja avalikkuse osalemise määra muutumine 1990–2017. Koostas Pille Metspalu.

2.4. Eesti strateegiliste ja ruumiliste arengudokumentide seosed: õigusaktides või arengudokumentides kirjeldatu ja tegelik praktika

Ruumiliste arengudokumentide koostamisel tuginetakse üldpõhimõttena kõrgemalseisvatele strateegilistele arengudokumentidele ja võetakse arvesse õigusakte. Vastupidine seos nii üheselt ei toimi, õigusaktid ei nõua sektorarengukavadelt ja –strateegiatelt näiteks üleriigilise planeeringuga või maakonnaplaneeringutega arvestamist.

Siiski toovad nii mõnedki riigi tasandi arengukavad välja seose üleriigilise planeeringuga. Energiamaajanduse arengukava aastani 2030 märgib:

ENMAK 2030 meetmed on suunatud energiavarustuse tagamisele, hoonete energiatõhususe suurendamisele ja transpordi (maismaatranspordi) energiakasutuse vähendamisele aidates sellega kaasa üleriigilise planeeringu realiseerumisele.

Transpordi arengukava 2014–2020 mainib üleriigilist planeeringut lausa mitu korda, muuhulgas tõdedes:

Liikuvus on oluline üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ eesmärgi saavutamisel, asustusstruktuuri säilitamisel ja regionaalse arengu tagamisel. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ sätestab riigi kestliku ja

tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtted ja suundumused eesmärgiga saavutada Eestis otstarbekas ruumikasutus. Planeeringu konkreetne arengueesmärk on tagada elamisvõimalused Eesti igas asustatud paigas. Transpordil on selle eesmärgi täitmisel oluline roll. Seetõttu on arengukava üks läbiv põhimõte ühendusvõimaluste tagamine üle Eesti ning seeläbi regionaalse tasakaalustatuse toetamine.

Eesti elukestva õppe strateegia 2020, mille elluviimiseks on koostatud koolivõrgu programm, toob seose üleriigilise planeeringuga põgusalt ära, tähtsustades enam rasvase kirjaga markeeritud regionaalarengu strateegiat:

Üleriigiline planeering Eesti 2030+ ja Regionaalarengu strateegia 2020 käsitlevad eesmärgina konkurentsivõimelist haridust selle kättesaadavuse ja koolivõrgu aspektist.

Sama lakooniliselt märgitakse kooskõla Rahvastiku tervise arengukavas 2009–2020:

Üleriigilise planeeringu "Eesti 2030+" põhiohk on tasakaalustatud ja jätkusuutliku ruumilise arengu kontseptsiooni kujundamisel. Turvalise ja inimese tervisele ohutu elu-, töö- ja õpikeskkonna tagamine on seatud eesmärgiks ka RTA elu-, töö- ja õpikeskkonna terviseriskide vähendamise peatükis.

Eesti riiklik turismiarengukava 2014–2020 üleriigilist planeeringut ei maini. Ka ei tee seda Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030, seda hoolimata asjaolust, et esitatakse visioon Eesti arenguks aastani 2030, mis paljudes teemades võiks kattuda üleriigilise planeeringu eesmärkidega. Üleriigilist planeeringut ei nimetata näiteks ka Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti”, Eesti maaelu arengukavas 2014–2020 ja Eesti metsanduse arengukavas aastani 2020.

Seega on osade oluliste riigi tasandi strateegiliste ja ruumiliste arengudokumentide vahel vähemalt deklaratiivselt seos olemas. Visioonidokumentide puhul ei ole keeruline näidata panustamist ühistesse üldistesse eesmärkidesse, visioonide elluviimise tegevuskavade harmoniseerimine ei pruugi nii kergelt sujuda.

2.5. Haldussüsteemi eripära

Eesti senine haldussüsteem ei ole tugevat regionaalset ruumilist ja strateegilist planeerimist soosinud. Regionaalplaneerimine on teise tasandi võimu puudumise tõttu pigem formaalne, maakonnad liialt väikesed ja ei oma iseseisva regioonina toimimiseks vajalikku kapatsiteeti. Maavalitsuses on siiani küll planeerimisnõunikud ametis, kuid nad olid hõivatud eelkõige omavalitsuste planeeringute järelevalve küsimustega. Kuna puudub reaalne võim ja rahastus, ei ole olnud mõtet maakondlikku planeerimispädevust edasi arendada (valdavalt tegeleb planeerimisega 1–2 ametnikku). Eelnevast tulenevalt puudub regionaaltasandil suures osas visioneeriv planeerimine, maakonnaplaneeringud kajastavad eelkõige riigi ametkondade huve. Siiani on maakondliku jaotuse puudujääke ruumilises planeerimises leevendatud sageli sisulise koostööga, nt Põlva, Valga ja Võru maakond koostasid maakonnaplaneeringud ühiselt.

Riiklike ametite regionaalsed teeninduspiirkonnad hetkel ei kattu. Maanteeametil on 4 regiooni, Keskkonnaametil lisaks Tallinnas asuvale peakontorile 3 regiooni, Maa-ametil on piirkondlik esindus Tartus, Pärnus ja Jõhvis, Muinsuskaitseametil on inspektorid igas maakonnas. Riigi ametkondade esindajad näevad regionaalse esinduse vajadust eelkõige piirkondlike probleemidega paremini kursis olemise ning kiire reageerimise eesmärgil.

Põhimõtteliselt on maakonnatasand, on maakonnainspektor, kes on nagu perearst, vajadusel kaasab peakontorist spetsialiste. See, et regiooniti on inimene olemas piirkonnas – oluline kõigepealt reaktsiooni kiiruse pärast, pidevalt on operatiivseid küsimusi – midagi põleb, laguneb, ehituse käigus tehtav otsus – distants peab olema optimaalne. Maakonna inspektor jõuab piirkonda väga hästi tundma õppida. Siis parem selgitada.

Intervjuu, R6

Kunagi oli mitu ametit, regioonid olid rohkem eraldi ja kohapeal tegutsesid, olid rohkem kohalikes tuultes sees. Tänu sellele, et praegu oleme üks, siis on ühtsed põhimõtted rohkem. Ulmelisi mõtteid tuleb vähem. Aga eks kohalikke olusid nad teavad paremini, nüüd on põhjendamise vajadus suurem – seda vaadatakse ka koos teiste regioonide põhjendamisvajadusega, rohkem, kui varasemalt tehti.

Intervjuu, R7

Omavalitsuse esindaja näeb riigiametite regionaalsel esindatusel selget mõtet ja ühtlasi viitab, et riigiametite ülesannete püstitus peaks hõlmama ka ruumiküsimusi:

Riik peaks olema lähemal, regioonis – pigem regioonis, mitte maakonnas. Et KOVe toetada. Regioonis peab keegi olema (ruumilise planeerimise valdkonnas). ... Nii maa-ameti kui riigi kinnisvara, lennuameti – kõikide riigiasutuste puhul ei ole selgelt sõnastatud riigi tellimust ruumile, avalikule ruumile, et ta peaks mingit muud eesmärki ka täitma kui vedu, läbilaskvus.. ruumikomponenti pole esitatud, see on nende asutuste lähteülesande küsimus. Niikaua seda pole, siis see heal tahtel toimib aga tegelikult ei toimi.

Intervjuu, E2

Ruumilise planeerimisega igapäevaselt tegelevaid ametnikke on vähe ka suurtes linnades, väikestes valdades on see teema jäetud pigem kas ehitus-, maa- või keskkonnanõuniku lisaülesandeks. Alamehitatuse tulemuseks on eelkõige võimetus kaasa rääkida õigusloomes ja riigi tasandi strateegiliste arengudokumentide koostamises, alt-üles initsiatiiv regulatsioonide loomises või muutmises on pigem harv erand.

Arengu ruumilise ja strateegilise kavandamise alarahastus on kohalike omavalitsuste eelarvetes ilmne – katet jätkub vaevalt üldplaneeringute koostamiseks, detailplaneeringute koostamist rahastavad 99% ulatuses erasektori arendajad. Suurlinnades on omandiülene strateegiline ruumiline planeerimine eraomandi domineerimise tõttu jäänud tahaplaanile:

Turumajandus planeerimisel ei toimi – võid öelda, et kõige atraktiivsem ala on sadama-ala, et siin hakkab juhtuma. Ta on arenduste ja omandi põhine. Ei ole muud kaalutlust, kui omand. Väga palju on seda, et kellelgi on kuskil kesklinnas krunt ja ta lihtsalt ootab. ...Tänase vahenditega arengut suunata ei saa. Ehk saad ära keelata, aga seda ka väga ei saa.

Intervjuu, E2

Pikaajalise, strateegilist iseloomu omava ruumilise planeerimise osas ollakse kõikidel haldustasanditel üsna skeptilised. Riigi esindajad toovad välja, et paratamatult mängivad kõige olulisemat rolli eelarveperioodid ja välistada ei saa poliitilist (ja sageli halvasti läbi mõeldud ning argumenteeritud) sekkumist. Pikaajalise plaani puudumist tunnistatakse ja seetõttu ei panda ka maakonnaplaneeringutele suuri ootusi. Pigem seatakse kahtluse alla, kas konkreetseid tingimusi seadva pikaajalise plaani tegemine on üldse võimalik.

No me ei saa ju ära keelata, et uuringut ei tohi teha mujal, kui kellegi poolt maha märgitud asukohtades. Seda uuringut võib ikkagi teha ja see maardla võib ikkagi mujale tulla. Ja mis siis sellest lugupeetud planeeringust saab. Kui oleks niimoodi, et siis need KOVid või ma ei tea kes, RaM või igatahe see, kes koostab, et see üritab leida mingid kohad, kus keegi ei hakka vaidlema kaevandamisloa andmise üle ja märgib need sinna planeeringusse, ja kui siis keegi, kes hakkab seal kaevandama, siis ta mingeid protsesse ei peaks läbi või tal oleks kuidagi eeldada, et tal ei teki kohaliku kogukonnaga mingit vastuseisu. Aga mitte keegi ei saa seda garantiid anda. Sellepärast, et põhiseadus on meil. Igaüks võib võtta sõna igal teemal. Ja ei saa panna kohalikke elanikke sõnaõiguseta olukorda. Hea küll, võib-olla viis aastat tagasi planeering tehti ja siis neile tunduski, et selle koha peal võib kaevandada. Aga nüüd on juba midagi muutunud või ei olegi muutunud peale inimeste mitte midagi ja neile ikkagi... Planeering ei anna mitte kellelegi mingit garantiid, oma mingite, kas investeerimisotsuste tegemiseks vms. Kuna tal ei ole seda jõudu, siis tal ei ole ka seda mõtet noh.

Intevjuu, R5

Algusest peale ei olegi olnud kõva dokument, onju, algusest peale on olnud dokument, mida saab mingites osades muuta läbi mingi teise planeeringu või mõned asjad ju juhtuvad ka üldse ilma planeeringuta. Ta praegu on pehme. Kui ta oleks väga kõva, siis võibolla oleks mingi suurem mõju, kuid kas me tahame sellist väga kõva dokumenti, ma ei tea, kui hästi osatakse üldse asju ette näha, pigem paneme jälle mingi võimaluse kinni, kui ta väga kõvaks dokumendiks muutub.

... valdkonnas on planeerimine pigem valvamine, et (miskid muud tegevused valdkondlikku tegevust) ei sega. Abi pole loota ka, me ise anname oma valdkonnast nii vähe sisendit, et planeering ei saa kuidagi parem ka olla.

Intervjuu, R5

2.6. Kokkuvõte

Kahekümne aasta jooksul on Eesti ruumiline planeerimine kasvanud normatiivsest mõtteviisist Põhjamaade eeskujusid järgivaks avalikuks ja laiapõhjaliseks tegevuseks. Kuigi ruumilise planeerimise olemus ei ole Eesti taasiseseisvumise perioodil otsustavalt muutunud, võib täheldada tsentraalsete valdkondlike regulatsioonide tugevnemist. Planeerimisseaduses toodud planeerimislike ülesannete sõnastused jäävad sageli üldiseks, võimaldades ametkondadel (tuginedes omapoolsetele harukondlikele õigusaktidele) jõuliselt kaitsta kitsaid valdkondlikke huve. Planeeringute kooskõlastamise protsess on seetõttu muutunud pikaks “vägikaikavedamiseks”, kus maakondlikud ja kohalikud huvid jäävad reeglina kaotajaks. Strateegilised arengudokumendid näevad ette oma valdkonna arengut, deklareerides samas hõlpsasti kooskõla üleriigilise planeeringuga.

Eesti haldussüsteem ei soosi tugeva maakondliku planeerimise toimimist. Maakondades puudub reaalne võim ja rahastus, mistõttu ei ole olnud otstarbekas ka suuremate planeerimismeeskondade moodustamine. Maakonnaplaneeringud kajastavad tänaseks päevaks valdavalt riiklike ametkondade huve. Varasemalt on erandiks olnud üleriigilise planeeringu alusel kõikides maakondades ühtse metoodika alusel koostatud teemaplaneeringud “Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused” ja “Sotsiaalne infrastruktuur”. Neist esimese alusel määratud rohevõrgustik on tõenäoliselt Eesti asustusstruktuuri enim mõjutanud planeerimislik meede.

Maakonnaplaneeringutes kajastamist vajavate teemade üldine iseloom ei ole perioodil 1994–2015 seaduse redaktsioonides otsustavalt muutunud, lisandunud on üksikuid teemasid (maavarad, riigikaitse). Ülesannete sõnastus on muutunud detailsemaks. Maakonnaplaneeringu rolli tugevdasid kuni 2015. a kehtinud olulise ruumilise mõjuga objekti (hiljem ehitise) ja joonehitise kavandamise regulatsioonid, mis võimaldasid anda aluse suurehitiste projekteerimiseks.

2015. a jõustunud seadus on maakonnaplaneeringu ülesandeid oluliselt korrigeerinud. Mõned teemad on jäetud üldplaneeringu tasandile (tiheasustusala ja detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine), osa probleeme riigi tasandi valdkondlikuks otsuseks. Läbiviidud intervjuud riigi ametkondade esindajate ja ekspertidega toetavad vajadust tuua riik inimesele lähemale, regiooni tasandile. Samaaegselt tõdetakse, et pika-ajalise valdkondliku visiooni väljatöötamine hästi ei toimi.

Uus seadus rõhutab valdkondlike kasutustingimuste määramise vajadust. Selline sõnakasutus võib luua arusaama, et nt maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb lähtuda täht-tähelelt riigiametite poolt ette kirjutatud kitsalt valdkondlikest tingimustest, mida praegune planeerimispraktika osaliselt ka tõestab (vt hetkel valmivate maakonnaplaneeringute kooskõlastuskirjad lisas 5). Nii annab uus seadus maakonnaplaneeringule kahetise ja

vastuolulise iseloomu – visioonidokument vs valdkondlike, päevapoliitiliselt korrektsete ja lühiajaliselt kehtivate kasutustingimuste kogumik.

3. Ruumilise planeerimise rolli muutumine Eestis ja võrdlusriikides

Välisriikide võrdlus käsitleb ruumilise planeerimise rolli ja vastutusruumi muutumist ning selle põhjuseid võrdluses Eestiga. Selleks analüüsiti (1) võrdlusriikide eri haldustasandite strateegiliste ja ruumiliste arengusüsteemide toimimist ning (2) intervjuueriti võrdlusriikide asjatundjaid. Käsitleme järgmisi riike.

1. Läti kui lähinaaber, kus viimasel aastakümnel on toimunud olulised muudatused ruumilise arengu korraldamisel, sh. omavalitsuste haldusreform 2009. aastal.
2. Leedu, kus suured muudatused ruumilise arengu korraldamisel toimusid varem, sh. territoriaalne haldusreform toimus juba 1994. aastal ja maakonnad kaotati aastal 2000.
3. Soomes on katsetatud erinevaid institutsionaalseid lähenemisi ruumilise arengu suunamiseks ja seal on just käimas maakonnareform.
4. Sloveenia kui riik, mille suurus, asend, ametnike mentaliteet, aga ka asutus- ja haldussüsteem on Eestile väga sarnased.
5. Holland kui üks pikaajalisema ja jõulisema planeerimistraditsiooniga riik Euroopas.

Võrreldavuse huvides kasutame ESPONi üle-euroopalise uuringu Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe COMPASS¹³ meetodikat ja materjale. Et COMPASSi esmased tulemused avalikustatakse 2018. a alguses, siis annab see võimaluse omakorda võrrelda Eesti planeerimis-arendussüsteemi kõikide Euroopa riikidega ja vajadusel konsulteerida COMPASSi osalistega.

Välisriikide kontaktideks olid Laila Küle ja Pēteris Šķiņķis Lätist ning Läti asjatundja Neil Adams ÜKst; Ilari Karppi ja Ilka Pyy Soomest ning Lucas Smas Nordregiost, Irma Potočnik Slavič, Marko Peterlin ja Tomaž Miklavčič Sloveeniast ning David Evers, Dominic Stead ja Vincent Nadin Hollandist.

3.1. Mõisted, peamised lähenemised ja nende evolutsioon Euroopa planeerimises.

1960.-1970. aastate soov oli saavutada planeerimises "terviklikkust": poliitikate eri valdkondade vahelist horisontaalset kooskõlastamist ja interdistsiplinaarsust. Näiteks aduti maakasutuse ja transpordi planeerimise integreeritud lähenemise vajalikkust. Praktikas pörkus aga soov saavutada strateegilise ruumilise planeerimise kaudu harupoliitikate ühtsust, sageli teiste ja enamasti jõulisemate poliitikate tugevat vastuseisule. Hoolimata isegi ruumilise planeerimise formaalsest/seadusjärgsest eelisseisundist ei evinud ruumilise planeerimise valdkond teiste poliitikavaldkondadega võrreldes piisavat suutlikkust (Albrechts 2006)¹⁴.

1980-ndate majanduskriiside järgsetes poliitilises ja majanduslikus oludes, mil lääneriikide paljude linnapiirkonnade majandus korraldati ümber ja hakkasid levima neoliberaalsed „mitte-planeerimise“ lähenemised *à la* „uus parempoolne planeerimine“, jäi strateegiline ruumiline planeerimine olulisel määral tahaplaanile. See hakkas juba 1980ndate aastate lõpuks üha enam tundma andma ruumilise segregatsiooni võimendumise, kontrollimatu valglinnastumise ja keskkonnaprobleemide näol. Võimendus NIMBY. European Spatial

¹³ https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Inception_Report.pdf

¹⁴ Albrechts, L. (2006). Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects. *European Planning Studies*, 14 (10), 1487-1500.

Development Perspective (ESDP)¹⁵ ja Guiding Principles for Sustainable Development of the European Continent¹⁶ olid katsed Euroopa ruumiplaneerimise eest vastutavaid ministreid kaasates soodustada riikides jätkusuutlikku ruumilise arengu mõtlemist, et viia kohalikuks taandunud taandunud maakasutuse planeerimist tagasi strateegilisel tasandile (Sykes ja Motte, 2007)¹⁷

Praegu paljudes riikides kasutusel olnud termini "ruumiline planeerimine" laialdasema kasutamise eesmärgiks oli integreeritum plaanimine kontseptsioon, mis ületaks "kitsa" füüsilise/maakasutuse lähenemise, et arvestada erinevate riiklike poliitikate, programmide ja laiemal ühiskondliku tegevuse koosmõju ruumis. Albrechts (2006) märkis:

A territorial focus seems to provide a promising basis for encouraging levels of government to work together (multi-level governance) and in partnership with actors in diverse positions in the economy and civil society.

Healey (2006)¹⁸ hinnangul lõi see vajaduse kavandada erinevaid partnereid, huvisid ja kutsealasid hõlmavad koostööprojekte, kus ideaalis osaleks kõik erinevate huvidega isikud, võimaldataks osalejatel saada teadmisi teiste osalejate positsioonidest ja väärtustest ning kasvatada koostöö suutlikkust praeguste tingimuste muutmiseks. Kollaboratiivne planeerimine ongi paljuski jäänud soovmõtlemiseks, sest ruumiplaneerimises osalejad on enamasti väga erinevalt ette valmistatud ja motiveeritud. Eesti lähiajaloo drastilisim näide on ehk Kunstiakadeemia – kus veel peaks siis olema selle valdkonna võimekus!? – maja ehitamata jätmine Kaubamaja kõrvale. Planeerijate kokku kasvamine akadeemiaga ja innovaatiliste meetodite ja „moodsate“ arusaamade rakendamisel kaob side poliitikaprotsessi ja avalikkusega, kuna poliitikud ja avalikkus ei suuda lihtsalt planeerijate tehtavat-pakutavat enam mõista?

3.1.1 Ida-Euroopa ja Eesti planeerimiskultuuri ja planeerijate kogukonna (ümber)kujunemine

Kollaboratiivne ja strateegilise ruumiplaneerimise ideaalist ollakse veelgi kaugemal Ida-Euroopas ja sh. Eestis. Samas on Ida Euroopa lõikes omakorda tekkinud hiiglaslikud erinevused. See, kuidas inimeste arvamuse ja vajadustega planeerimisel arvestatakse, on 20 aasta möödudes endise Nõukogude Liidu osades Venemaal ja Eestis oluliselt erinev. Esimeses toimivad vanad tsentraalsed bürokraatlikud süsteemid edasi, tekitades juurde hiiglaslikud elamiskõlbamatut ruumi, kust inimesed tahavad ainult lahkuda. Eestis viidi 1990ndatel aastatel läbi demokratiseerumine ja võimu detsentraliseerimine, milles osales ka intellektuaalne eliit ja teadlaskond. Nii on maastikupilt, mis avaneb täna Eesti-Vene piiri ületades, drastiliselt erinev. Esmaseks põhjuseks on Eestis 1990ndatel läbiviidud reformid, mis ruumilist arengut

¹⁵ Commission of the European Communities, 1999 *The European spatial development perspective*. Luxembourg: OPEC, CEC.

¹⁶ European Conference of Ministers responsible for regional planning. (2000). *Guiding principles for the sustainable development of the European continent*. Hanover: CEMAT.

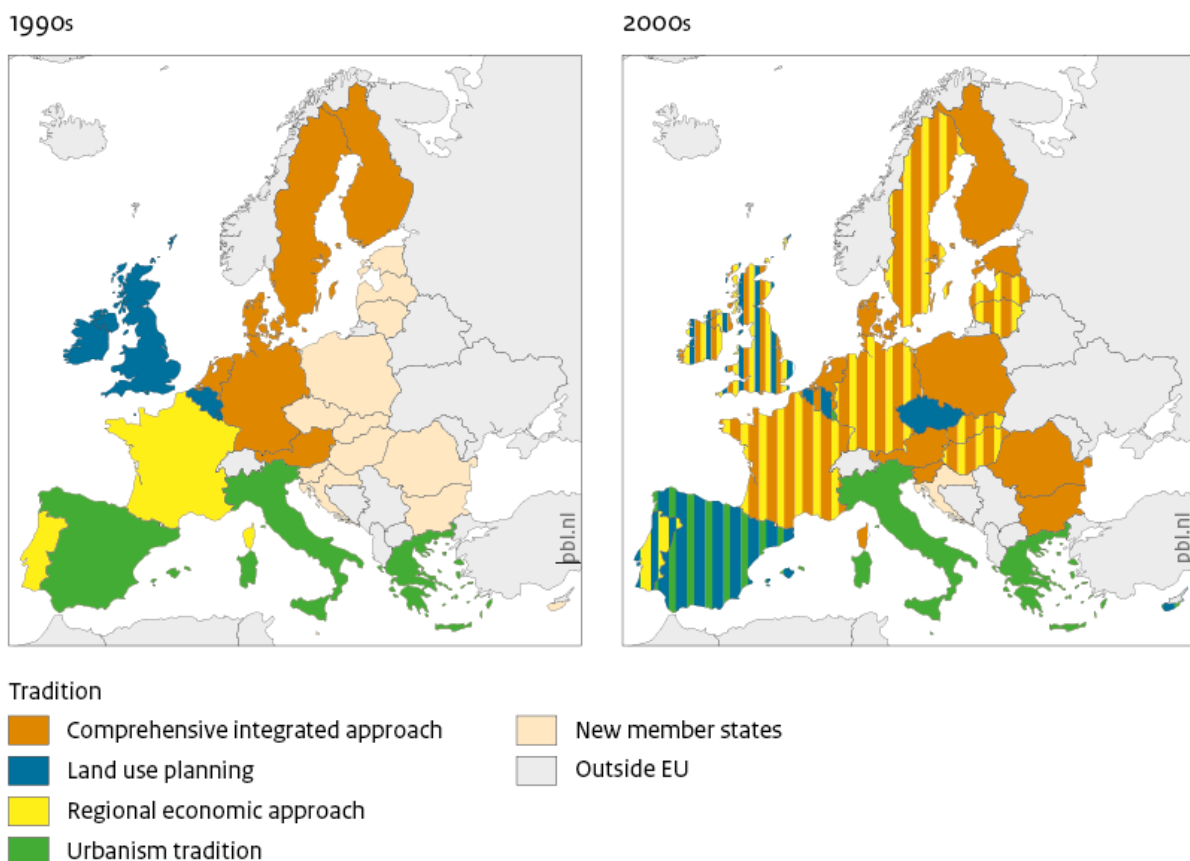
¹⁷ Sykes, O. & Motte, A. (2007). Examining the relationship between transnational and national spatial planning: French and British planning and the European Spatial Development Perspective. In: Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. & Paris, D. (Eds.). *Spatial planning systems of Britain and France: A comparative analysis*. London: Routledge, pp. 99-118.

¹⁸ Healey, P. (2006). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

olulisel määral tasakaalustasid. Hiljem lisandus ka Euroopast lähtuv sund ja raha, mis on tänaseks kujunenud peamiseks investeeringute ja muutuste allikaks.

Samas on ometigi kogu Ida-Euroopas teemaks ääremaade tühjenemine, mida poliitikutud kuulda ei võta (Barca 2009)¹⁹. Planeerimiskultuur ja sellega seotud arendussüsteem pole kaugeltki nii palju muutunud kui võiks institutsionaalsest ja seadusandlikust olukorrast eeldada, mistõttu uute Lääne teooriate ja regulatsioonide tõlgendamisel ja rakendamisel on kujunenud omamoodi pragmaatiline subkultuur (Raagmaa jt. 2014)²⁰. Demokraatliku riigikorra rakendamine Ida-Euroopas ei tähendanud, et tagasiside ja uued lähenemised oleks koheselt toimima hakanud. Euroopa seaduste ja reeglite kiirkorras rakendamine põhjustas buumiaastatel Eestis samuti hulgaliselt problemaatilisi otsuseid, mida peegeldavad tühjenevad kooli- ja spordihooneid, üledimensioneeritud liiklussõlmed, rikutud linnaruum ja hakitud looduskeskkond, suurveega uppuvad uusasumid rikutud drenaažiga põldudel ja jõelammidel ning kohtuvaidlused elanike, arendajate ja omavalitsuste vahel.

Et arhitektid ja planeerijad palgati peajaslikult arendajate teenistusse, siis pidi muusika kõlama tellijate rütmis ja helistikus. Arendajate surve aga kasvas, ja seal (eriti linnades), kus planeerimisprotsessi korraldasid siiski vilunud asjatundjaid, üritati poliitiliste sekkumistega planeerimisotsuseid mõjutada, selleni välja, et vahetati isegi välja planeerimiskomisjonide



Joonis 3.1. Planeerimislähenemiste evolutsioon Euroopas.

Allikas: CEC, 1997; ESPON 2006

¹⁹ Barca, F. (2009) 'Barca Report - an agenda for a reformed Cohesion Policy', European Commission.

²⁰ Raagmaa, G., Kalvet, T. & Kasesalu, R. (2014) Europeanization and De-Europeanization of Estonian Regional Policy, European Planning Studies, 22(4), pp. 775-795.

liikmed. Sõnamängude, lobby jm. skeemide korraldamise tegevustarkust ammutati paljuski nõukogude-ajast (vt. ka Raagmaa ja Kroon 2005, Raagmaa 2009). Kinnisvararaha asus vahetult osalema võimumängudes, rahastades endale kuulekaid või vastuteeneid lubavaid poliitikuid. Tekkisid pistiseskeemid. (Kõik ju siiski ei toiminud „perfektselt“ ja märgilise tähendusega on tõik 2012. aastast, mil kohtunik Merle Parts lasi süüdimõistva otsuse järgselt Tallinna linnavalitsuse mõjuvõimuga kaubelnud planeerimis-ehitusvaldkonna ex-ametnikud kohtusaalist otse vanglasse eskortida.)

Ehkki nüüd võib planeerimisprobleemidest avalikult rääkida ja seda ka tehakse, ei tähenda see siiski kohest lahenduse saabumist. Miks? Esiteks ei soovita ju mistahes ühiskonnakorralduse ja riigivalitsemise juures võimude poolt tunnistada tehtud vigu. Liigutama hakatakse alles siis kui rahulolematuse jõuab meediasse. Teiseks on süsteemil alati viiteaeg, mille jooksul muudetakse reegleid, kuniks ametnikud õpivad protsessi uutmoodi läbi viima ning kodanikud ja arendajad lõpuks muudavad enda käitumismalli ja kohanduvad uue süsteemiga.

Ida-Euroopa maades oli planeerimine ülemineku ajal pikalt põlu all (Adams jt. 2006²¹, Balchin jt. 1999²²), mis tekitas tühimiku. Kui 2000ndate alguse ehitustegevusega nõudlus planeeringutele plahvatuslikult kasvas, asusid planeerijaid õpetama ja koolitama mitmed planeerimise teatud aspekte katvad akadeemilised erialad – arhitektid, maakorraldajad, geograafid jt. Tegelikult ongi Ida-Euroopas probleemiks võimetus tagada planeerijaile läänelike planeerimiskoolkondade ja planeerimissüsteemi ülesannetele vastavat haridust. St. tööle asudes tuleb spetsialistidel omandada täiendavalt palju tööks hädavajalikke lisateadmisi ja oskusi. Neid omandatakse kolleegidelt, kes need omakorda omandasid enda kolleegidelt. Nii taastoodab end sotsialistlikust süsteemist pärinev haridus ja kogemus.

Ida-bloki planeerimine oli 1990ndateni jätkuvalt positivistlikus süsteemse-ratsionaalse planeerimise paradigmas, kus võtmeroll oli arhitektide käes. Lääne-Euroopas oldi juba 1990ndate lõpuks sellest mitu etappi edasi liigutud (Allmendinger 2009²³). Täiendav probleem tulenes veel kogu planeerimissüsteemi tsentraliseeritud ülesehitusest, mis eriti just impeeriumi äärealadel omandas pragmatismist kantud topeltstandardid, kus dokumentide sisu pidi lugema ridade vahelt ja kus ametlikele plaanide kõrval olid kohalikud agendad. Näiteks, ehitiste sihtotstarve valetati 1980ndatel sageli millekski muuks (Raagmaa 2009²⁴): ujula asemel oli kirjas veehoidla, spordisaali asemel juurviljahoidla. 2000ndate ehitusbuumi aastatel läksid need trikid uuesti käiku, näiteks kortermaju üritati rajati miljööväärtesse asumitesse või mereranda apartementhotellide ja pansionaatide nimel all. Nii et tegelikult on Euroopast uusi planeerimissundi üle võetud valikuliselt ning riikide lõikes esineb olulisi erinevusi juba uute mõistete adapteerimisel, rääkimata ruumilise planeerimise ja territoriaalse juhtimise ülesehitusest, kus ei ole võimalik mingeid ühiseid jooni välja tuua. Sealjuures on enne 1990ndaid küllalt sarnase ülesehitusega Baltimaade struktuurid eristunud,

²¹ Adams, N. (2006) National Spatial Strategies in the Baltic States, in: N. Adams, J. Alden & N. Harris (Eds) Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union (Surrey: Ashgate).

²² Balchin, P., Sykora, L., Bull, G. (1999) Regional Policy & Planning in Europe. London: Routledge.

²³ Allmendinger, P (2009) Planning theory. Palgrave Macmillan.

²⁴ Raagmaa, G. (2009) Planning theories and development practices: past dependencies contra new ideology: Impact of planning for sustainable housing development. In: Arild Holt-Jensen and Eric Pollock (Eds.) Urban Sustainability and Governance: New Challenges in Nordic-Baltic Housing Policies. New York: Nova Science Publishers. Pp. 79-99.

kusjuures EL liitumise järgselt ei ole need ühtlustunud, vaid hoolimata katsetest veelgi enam oma teed läinud.

3.1.2. Euroopa planeerimisdiskursused ja nende muutumine

Seda hoolimata Euroopas rakendatud laialdastest kaasamismehhanisme, mis võimaldavad liikmesriikidel Euroopa Parlamendi, Komisjoni, Regionaalpoliitika direktoraadi, Euroopa Regioonide komitee ja *Sotsiaal- ja majanduskomitee kaudu ka omavalitsustel ning erinevatel huvigruppidel Euroopa ruumilise arengu põhimõtteid ja arenduspoliitikate sisu mõjutada.*

Kasutame teema näitlikustamiseks joonist 3.2, mille alusel poliitika planeerimise tsükkel jaguneb diskursuseks (D ja d), struktuurideks (S ja s), meetmeteks (M ja m) ja praktikaks (P). Praktika on ainuke element, mis toimub konkreetses kohas, ülejäänud protsesside juures võib olla kaks (ja föderaalriikidel) isegi kolm ja enam tasandit. Praktikast lähtuva kogemuse analüüsi põhjal antakse mõlemale nii riiklikule kui ka EL süsteemile ja selle meetmetele hinnang ($P \rightarrow d/D$). Muutuvast diskursusest lähtuvalt uuendatakse seadusi ja institutsioone (s/S), mis omakorda uuendavad poliitikate raames rakendatavaid meetmeid (m/M).

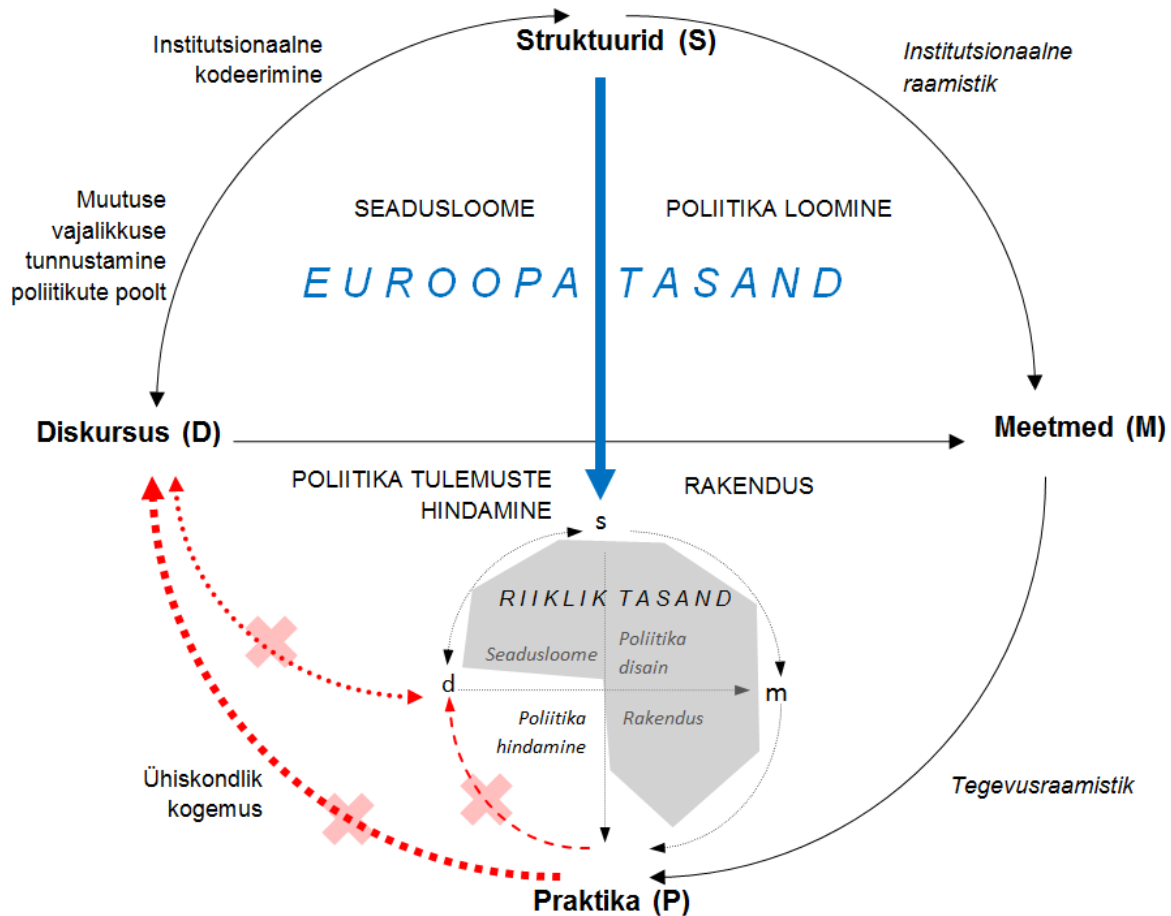
Diskursuse loomisel ei osale ainult eksperdid-planeerijad nagu varasemas süsteemse planeerimise (Ida-Euroopas 1990ndateni) mudelis. Diskursust muudetakse elanikke, ajakirjanikke ja poliitikuid kaasates, sellega muutub eeldatavalt ka terve väärtussüsteem, protsessidest arusaamine ja lõpuks ka käitumine. Pikaajaliselt ja püsivalt arenenud Šveitsi planeerimissüsteemis tehaksegi olulisemaid muutusi rahvahääletuse korras. Kui elanikele ei suudeta muudatuse vajalikkust ära põhjendada, siis ei lähe ka see käiku. See motiveerib osaliste ja rahvaga 'õiges keeles' rääkima küll!

Seega on diskursuse juhtimine ja sisuga täitmine kaasaegse planeerimisprotsessi muutmisel kriitiliselt tähtis, tagamaks, et seadusemuudatused, loodavad institutsioonid ja meetmed oleks asjakohased ja osapooltele vastuvõetavad. Diskursuse kujundamisel on akadeemilised (rääkima ja kirjutama harjunud) isikud ilmselt pädevaimad. Kui neid aga ei ole piisavalt, kui neid ei võeta kuulda või nad ei suuda teha end arusaadavaks (sulgununa akadeemilisse elevandiluuorni), siis jääb tagasiside andmata, institutsioonid muutmata ning poliitikameetmed sellevõrra hambutumaks. Näiteks on hoolimata isegi siin-seal Euroopa ruumilise/regionaalse planeerimise hartale viitamisest, kipub reaalne planeerimiseks nimetatav tegevus piirduma maakasutuse planeerimisega, valdav ruumiskaala on detailplaneering.

Kohalike teoreetikute ja analüütikute piiratud võimekus tähendab esiteks poliitikate tulemuslikkuse hindamise lünklikkust ($P \rightarrow d$). Ka Euroopa analüütikud ei pruugi siin abiks olla, kuna adekvaatseks hindamiseks on vaja mõista kohalikku konteksti (diskursust) ($D \rightarrow d$). Kaugelt vaadates ja kohaliku kultuuri nüansse tajumata on küllalt tõenäoline, et väljapoolsed annavad olukorrale nihestatud või mõnes nüansis ka ebaadekvaatse hinnangu. Tüüpiliseks probleemiks, mis ka tegelikult Euroopa liitumisprotsessis toimus, on standardsete struktuuride ja meetmete pakkumine ($S \rightarrow s$). Need ei pruugi aga kohalikku kultuurilist ja institutsionaalset eripära arvestamata ootuspäraselt toimida.

Teiseks probleemiks on siin see, et diskussioon (mis toimub riigi sees) ei haaku nõrga teoreetilise baasi juures Euroopa diskursusega ($d \rightarrow D$). Adams jt (2013) võrdlesid Ida-Euroopas maade osalust Euroopa ühtsus/regionaalpoliitikas ja pidid tõdema, et kui Poola ja Ungari on võimekad ja aktiivsed kaasa rääkimas Euroopa Liidu ruumipoliitika diskursuste mõjutamisel

mitmel tasandil, siis Baltimaade sisend piirdus vaid ministriumite heakskiitvate avaldustega. Juhul kui riigi planeerijate kogukonna teadmusbasis ja võimekus on õbluke, johtub sellest ka piiratud võimekus rahvusvahelise planeerijate kogukonna liikmena, seda nii teadus-, poliitikaplaneerimise kui ka ettevõtluskoostöös.



Joonis 3.2. Poliitikaprotsess Euroopa ja riigi tasandil ja nende vastasmõju. Punaste ristidega on märgitud kohaliku planeerimisteooria nõrkusest tingitud infovoogude katkestused.

Allikas: Cotella & Janin Rivolin, 2010²⁵.

Võimetus või soovimatus kaasa rääkida Euroopa poliitikate kujundamisel tingib omakorda kaks probleemi. Esiteks ei pruugi Brüsselis ilma kohapealse sisendita kujundatavad poliitika olla sobivad ja teiseks, ametnikud ja ka avalikkus ei pruugi Euroopa poliitikaid täiel määral mõista. Sestap luuakse kohtadel enda tõlgendus ja lahendus, sealjuures kirudes avalikkuse ees

²⁵ Cotella, G. & Janin Rivolin, U. (2010) Institutions, discourse and practices: towards a multi-dimensional understanding of EU territorial governance. Ettekanne: Helsingis 7–10. juulil 2010.

Brüsseli (nagu vanasti Moskva) justkui elukauged reegleid. Teisalt üritatakse jälle „teha rehepappi“ – vahendite kulutamist ametkonnale mugavamal moel, investeerides inimvara või ettevõtluse arendamise asemel Euroopa struktuurivahendeid nõ. betooni (Raagmaa jt 2013).

Tänase Eesti regionaalse arengu ja planeerimispoliitika probleemiks ongi teemakohase diskussiooni vähesus või siis selle taandamine mikrotasandile. Pinnapealne, tihti ka emotsioonidel põhinev argumenteeritus lubab poliitikutel hoolimata ilmselgetest probleemides ja jätkuvast regionaalsete erisuste kasvust ja ruumi tühjenemisest mööda vaadata. Poliitikaprotsess on otsekui lukustunud riikliku osa ülemisse ossa (hall kujund joonisel 3.2), saamata (või arvestamata) adekvaatset tagasisidet praktikast ja osalemata Euroopa tasandi diskursuses, rääkimata selle loomises osalemisest. See omakorda sunnib komisjoni jt. Euroopa institutsioone teatud ühiste reeglite järgimise huvides esitama karmisõnalisemaid soovitusi (joonisel $S \rightarrow s \rightarrow m$) struktuuride ja meetmete arendamisel. Ja kui seda kriitikat ei mõisteta ning seda interpreteeritakse taas „meie-teie“ vastandustes, siis võib see omakorda põhjustada protesti kohalikes poliitikutes ja ametnikes, kes soovivad nii ehk nii säilitada *status quo*'d (Barca 2009). Et Eesti kultuuris on iseloomulik väljastpoolt tulevaid käskke vaadata läbi pragmatismi prisma, siis võib siin näha soodsat pinnast topeltstandardite tekkele ja isegi de-europiseerumisele (Raagmaa jt. 2014).

3.1.3. Planeerimisideede siire Euroopast ja nende tõlgendamine

Kas planeerimine saabki olla standardne või üleeuroopaline? Planeerimisideede siirdel ja ülevõtmisel on vägagi asjakohane ümber mõtestada „igalt poolt õppiva Eesti“ kontekst. Meie veel hiljutine igalt poolt õppimise tuhin on toonud kaasa üksjagu probleeme, sest kopeeritud lahendused ei ole arvestanud piisaval määral kohalike oludega. „*One size does not fit all*“ (Tödtling & Trippel 2005²⁶) viitab vajadusele poliitikate standardiseerimist vähendada. Kas sellest tulenevalt peaks ka planeerimisteooriad rohkem arvestama riiklikku, kohalikku kultuurilist eripära?

Planeerimine on praktiline tegevus, mis seob teadmisi erinevatest akadeemilistest valdkondadest mõistmaks kohtade olemust ja arengupotentsiaali ning sellest lähtuvalt läbi viia muutusi (Healy 2012²⁷). Kui geograafid suhestuvad ruumiga analüütiliselt, kirjeldades ja analüüsides ruumilisi muutusi ning nende põhjuseid, ja arhitektid disainivad muutust füüsilises ruumis, siis planeerijad on viimaste Läänes markantsemate lähenemiste (nt. advokatism, kaasav planeerimine) valguses need, kes selle muutuse koos ühiskonnaliikmetega visiooniks vormivad ja selles kokku lepivad. Paljude vägagi erinevate osapoolte kokku toomine ja praktilise lahenduste leidmine kujutabki endast uuema aja planeerimise tegevusvälja. Järelikult peaks kaasaegne planeerimine ka märksa enam arvestama kohalike eripäradega. Võrreldes 1960ndatega, mil planeerija oli valdavalt universaalse ettevalmistusega analüütik või arhitekt, kes pidi tagama optimaalsed lahendused ja ruumi funktsionaalsuse, on see üksjagu erinev ülesanne ja eeldab ka hoopis teistsugust ettevalmistust. Paraku sõltub planeerimisprotsess paratamatult planeerijate taustast.

²⁶ Tödtling, F. & Trippel, M. (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach”, *Research Policy*, 34(8), 1203-1219.

²⁷ Healey P. (2012) The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. *Planning Theory* 11(2) 188 –207.

Et Eestis ei ole tugevat ja ühele paradigmat toetuvat planeerimisteoreetikute koolkonda veel välja kujunenud, siis võiks ehk ka eeldada, et siin ollakse avatumad erinevatele lähenemistele. Pole ka ohtu, et mõni kitsam rühmitus piiraks uuenduste kasutuselevõttu. Sellest loogikast lähtuvalt peaksid Eesti planeerijad ja planeerimissüsteem olema innovaatilisemad. Vanas Euroopas, kus planeerijad on pikaajaliselt ja tugevalt institutsionaliseerunud ja nende organisatsioonid võimustruktuuridega läbi põimunud (Allmendinger 2009), on institutsionaalne rajasõltuvus tugevam.

Tegelikult ei ole aga Eestis ruumiplaneerimine muutunud üheselt uute euroopalike väärtuste suunas – tekkinud on oma subkultuur või õigemini mitu erinevat subkultuuri. Eestis ja mujal Ida-Euroopas, kus planeerimissüsteem 1990ndate alguses oluliselt muutus, võeti entusiastlikult kiirkorras Läänest üle regulatsioonid. Eestis juurutati nii riiklikult kui ka kohalike planeerijate-arendajate otsekontaktide tulemusena kaasav-kollaboratiivne lähenemine, millega planeerimisõigus anti vastsetele kohalikele omavalitsustele. Planeerimisprotsess pidi tagama intensiivse avalikkuse osalemise, oleks aga eeldanud enne laialdasel avalikkuse kaasamisel põhineva diskursuse loomist – et uutest mängureeglitest oleks aru saadud – ning ka vastavate oskustega planeerijate ettevalmistust. Nii ei olnud 2000ndate algupoole ehitusbuumi tekkel üleöö võtta sadu uusi pädevaid planeerijaid, volikogud ei teadnud enda õigusi ja võimalusi, avalikkuse osalemist ei osatud ja kohati tegelikult ka ei soovitud korraldada. Kovid ei suutnud alul hinnata isegi arenduste lühiajalisi mõjusid, rääkimata pikaajalistest sotsiaaltaristu vajaduse hindamisest.

Sõna „ruumipoliitika“ pole selle Euroopa tähenduses (*spatial policy*) Eesti meedias kasutamist leidnud (on vaid üksikud artiklid), see tähendab Eestis pigem eluruumide või hoonete kavandamist. Sama puudutab paljusid teisi EL aluspõhimõtete ja poliitikate märksõnu nagu näiteks lähimus (*subsidiarity*), ühtekuuluvus (*cohesion*), kohapõhisus (*place based*) või tark spetsialiseerumine (*smart specialisation*). Kuna diskussioon ruumiarengu teemadel on kesine, vastavaid märksõnu ja nende tähendust ei tunta, siis valdab lühivaateline pragmatism ka keskvalitsuse poliitikates. Üheks näiteks on Maamaksuseaduse 2013. aastal kehtima hakanud kodualuse maamaksu vabastuse muudatused, mis oleks pidanud ajama ärevusse planeerijad, omavalitsused ja avalikkuse, põhjustama aktiivse ühiskondliku vastukaja, kuid mis õnnestus koalitsioonipoliitikutel küllalt ladusalt Riigikogus läbi suruda. Hilisem kriitika, mis tekkis pärast maksuteatiste laekumist, oli meedias küll üksjagu terav, aga taas vaid tagantjärele tarkus.

Järelikult, kui planeerimiskultuuris ei ole valdavat diskursust – üldiselt heaks kiidetud põhimõtteid – ja diskussioon üldpõhimõtete alal kas puudub või on vaid osaline, siis kipub tühimiku täitma lühivaateline pragmatism. Tänapäevaks on mitmed linnalähivallad lükanud arenduspoliitika pendli teise äärmusse – arendusprojekti algatamine on saanud kalliks, aeganõudvaks ja kohati suisa võimatuks. Mõningaid olulisi kehtiva planeerimissüsteemi põhimõtteid, näiteks kaasamist, kas ei arvestata või arvestatakse valikuliselt. Inimesed, volikogude esindajad ja ka ametnikud ei tunne ikka veel piisavalt kaasava planeerimise põhimõtteid, enda õigusi ja kohustusi. Süsteem ja kultuur alles kujuneb ja töö lääneliku planeerimisdiskursuse loomisel on alles ees.

3.2. Võrdlusriikide regionaalsel tasandi ruumilise planeerimise ja territoriaalse juhtimise ülesehitus ja selle muutumine 2000-2016

Ruumilised struktuurid kujunevad riigiti (vt joonised 3.3-3.7) väga erinevalt. Hoolimata ruumiliste protsesside (nagu transpordisüsteemid, pendelränne) universaalsusest, mis peaks tekitama ja tegelikult tekitabki sarnased ruumid nagu funktsionaalsed linnaregioonid, on territoriaalse juhtimine kõikides võrreldavates riikides kujunenud täiesti erinevaks (vt. tabel 3.2.). Siit võib teha ühe järelduse: haldusstruktuuride kujunemise määravad poliitilised huvid mitte niivõrd ruumi toimimise funktsionaalsus. Sealjuures on vaadeldud riikide seas mõne erandiga just regionaalne tasand enim muutusi läbi teinud kuna see jääb kahe peamise: riikliku ja kohaliku võimutasandi vahele.

Haldusreformid on ellu kutsutud keskvalitsuste poolt ja leiavad enamasti alati vastuseisu. Ruumilise planeerimise ja territoriaalse juhtimise ühiskondlikult küllalt laiapõhjaliselt kokku lepitud strateegilise muutuse näide on Taani, kus 1970ndatel loodud: riiklik - maakondlik - kohalik planeerimissüsteem asendati 2007 konkurentsivõimelise riigi mudeliga, kus 275 omavalitsust liitus 98ks ja 14 maakonda 5 riiklikuks tervishoiupiirkonnaks. Piirkondlik planeerimise kaotati ning keskenduti majanduskasvule ja arengustrateegiatele ning parema ELi rahastamise kättesaamisele²⁸. Ühtlasi kaotati ka varasem integreeritud planeerimissüsteem. Ka Taanis olid mõned KOV muutusele vastu, kuid enamus soovis saada võimu ja raha juurde nii et omavalitsused ja nende liit toetasid seda haldusuuendust.

Hollandis ei ole lähiajal olulisi haldusuuendusi tehtud ja seal on provintsidel jätkuvalt oluline roll planeerimises ning riiklike ja kohalike huvide tasakaalustamisel. Provintsis on kasutusel järgmised instumendid (vt Hollandi ka süsteemi joonis 3.8):

1. *Structuurvisie* on strateegiline poliitikadokument, mis annab ülevaate provintsi kavandatud arengutest. Annab suuniseid kohalikele omavalitsuste kavade tarvis, integreerib valdkondlikku poliitikat provintsis.
2. *Provinciaal inpassingsplan* lubab vajaduse korral munitsipaalplaane tühistada, seda juhul kui on määratletud "provintsi huvid". Õiguslikult siduv.
3. Provinciale Verordening annab kohalike planeeringute tarvis suuniseid ja korraldab eelhindangud.
4. *Provinciale Aanwijzing* on teine vahend munitsipaalmajanduse plaani muutmiseks, mis saab omavalitsust allutada provintsi huvidele.
5. *Projectbesluit* on õiguslikult siduv projektiotsus.
6. *Omgevingsvergunning* on õiguslikult siduv keskkonnaluba.
7. *Provinciaal Veeplane* registreerib vee kasutamise, et järgida ELi määrust.

**

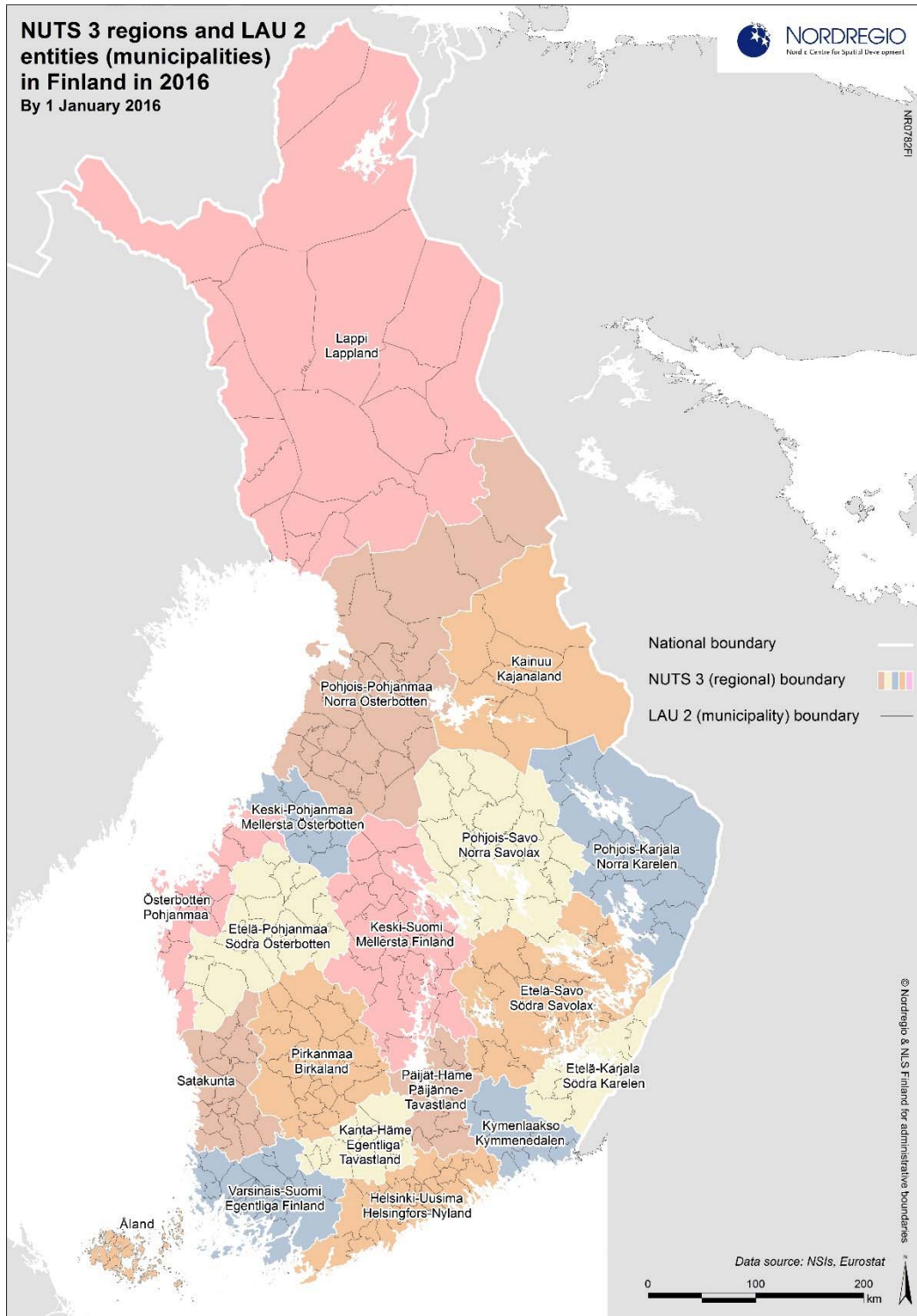
Pikalt vindunud ja vabatahtlike KOV liitumistega väga ebäühtlaseks kujunenud **Soome haldusmudel** on võetud mastaapselt muuta: toimumas on maakonnareform, millega tervishoid, sotsiaaltöö, pääste-, arendus- ja kultuuritöö, aga ka ruumiplaneerimine läheb uutele maakondlikele omavalitsustele. Kui reform viiakse ellu, tähendab see regionaalse juhtimise täielikku muutumist, kus üle 100 ajutisena loodud KOV-põhine maakonnaliitude

²⁸ Niels Boje Groth ettekanne põhjal „Targeted project’ - at the request of regionaal stakeholders“, seminaril New thinking of territorial governance With special focus on the Baltic States, Vilnius, 17. November 2017.

süsteem asendatakse otsevalitavate volikogudega. Soomes on oluliseks eeliseks pikaajaline demokraatia kogemus ja ametnike ametiuhkus, professionaalsus ja olematu korrupsioon.

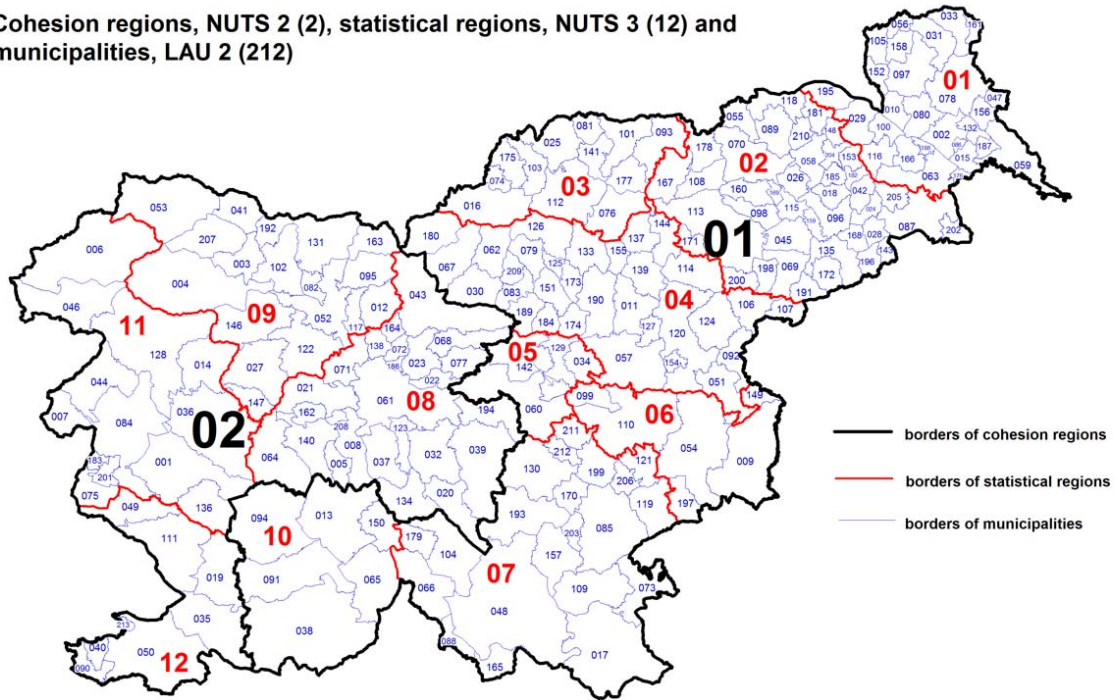


Joonis 3.3. Hollandi provintsid (NUTS 2) ja KOV (LAU2). Allikas: COMPASS 2017/PBL Netherlands Environmental Assessment Agency 2015.



Joonis 3.4. Soome maakonnad (omavalitsusliidud, NUTS 3) ja KOV (LAU 2). Allikas: COMPASS 2017/ Nordregio 2017.

Cohesion regions, NUTS 2 (2), statistical regions, NUTS 3 (12) and municipalities, LAU 2 (212)



Sources: Statistical Office of the Republic of Slovenia and Surveying and Mapping Authority of the Republic of Slovenia

Joonis 3.5. Sloveenia regionaalpoliitilised (NUTS 2), (statistilised (NUTS 3) regioonid ja KOV (LAU2). Allikas: COMPASS 2017/ Sloveenia statistikaamet.



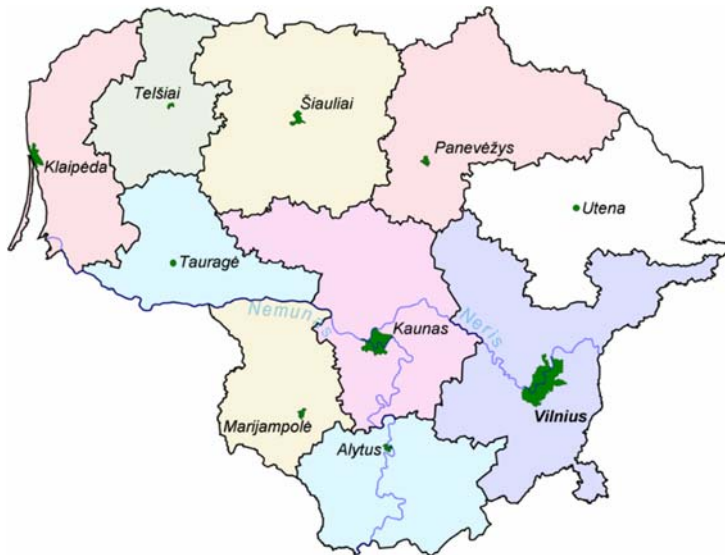
http://www.varam.gov.lv/lat/darbibas_veidi/reg_att/pl_reg/?doc=13637

Joonis 3.6. Lāti planeerimisregioonid (NUTS 3) regioonid ja KOV (LAU2). Allikas: COMPASS 2017/ Lāti keskkonna- ja regionaalarenguministerium.

Levels of government relevant for spatial planning in Lithuania



Joonis 3.7. Leedu KOV (LAU1). Allikas: COMPASS 2017.



Joonis 3.7a. Leedu maakonnad (NUTS 3). Allikas: Wikipedia 2017.

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/32/Lietuvos_apskritys.png?download

Administratsiooni juhivad ja tööd teevad oma ala professionaalid. Kohtadel ei mängi parteiline või ka administratiivne (riik versus KOV) kuuluvus kuigi suurt rolli: tehakse vajalikke asju parima äranägemise alusel. Küll on KOV ametnikud mingil määral Soome suhtelisest väiksusest tulenevalt rutiinis kinni, mistõttu uuendusi on vähe ja reformi tegemist võetakse küllaltki valuliselt.

Soome riiklik planeeringudokument kiideti heaks 2000. aastal. 2008. aasta muudatused keskendusid peamiselt kliimamuutustega seotud probleemidele reageerimisele, kuigi enamik eesmärke jäi samaks. Praegu on loomisel 89 kohalikku, 21 piirkondliku ja 9 riikliku tähtsusega teenuskeskust, mis katavad järgmisi rolle:

- 1) sotsiaalkindlustus,
- 2) maksuamet,
- 3) tööhõive,
- 4) ettevõtete register,
- 5) maaelu toetus,
- 6) maatoimingud,
- 7) kodakondsus ja ränne,
- 8) tööinspektsioon.

Seega on hoolimata haldusreformist Soome keskvalitsus mitmed ülesanded KOV ja tulevaste maakondadega sisuliselt dubleerimas.

Maakonnaplaneeringud (maakuntakaava) kinnitas 2016. aastani Keskkonnaministeerium. Nüüd teeb seda maakonna omavalitsuste esindajate kogu. 2016. aasta planeerimis- ja ehitusseadusega lisati territoriaalvetega maakogudele vastutada mereala ruumiplaneeringu tegemine, mis peaks valmis olema 2021.

**

Sloveenia planeerimissüsteemis pole suuri formaalseid muutusi toimunud. Isegi põhiseaduse muudatused üheksakümnendate aastate alguses ei muutnud neid dramaatiliselt. Sloveenias vastutavad maakasutuse planeerimise eest kohalikud omavalitsused, keskvalitsus vastutab õigusliku raamistiku ja riiklike ruumidokumentide eest.

Üksusi on aga loodud enam. 2000. moodustati kaks NUTS 2 ühtsuspoliitika regiooni (Kohezijske regije) ja 12 NUTS 3 statistilist regiooni, millest väikseimal Zasavskal on vaid 264 km² ja 43775 elanikku.

Ruumiplaneerimise seadus (2007) määratles regionaalse ruumiplaneeringud, kümne aasta jooksul pärast SPA vastuvõtmist ei koostatud või ei ole ette valmistatud ühtegi taolist planeeringut. Praktikas ei peeta seda lahendust piisavaks, kuna puudub vastav haldusorganisatsioon.

**

Lätis on arengu ja ruumilise planeerimise pädevused traditsiooniliselt eraldatud, kuid mõlemad on praegu keskkonnakaitse ja regionaalarengu ministeeriumis (VARAM). vastutab 3 peamise poliitikavaldkonna eest: keskkonnakaitse, regionaalne areng ja IKT. VARAMi regionaalse arengu kohustused on jagatud kolme: (1) regionaalpoliitika, (2) ruumilise planeerimise ja (3) kohaliku omavalitsuse osakonna vahel.

1994. aasta kohalike omavalitsuste seadus ja 1998 regionaalarengu seadus ning ruumilise planeerimise seadus jagasid pädevused järgmiste üksuste vahel: riiklik tasand, 26 rajooni ja 7 vabariiklikku linna ning 536 omavalitsust. Seadusandlus hõlbustas väiksemate omavalitsuste ühinemist. Riiklik tasand, vabariiklikud linnad ja omavalitsused valisid esindajad otse, samas rajoonid juhtisid kohalike omavalitsuste esindajad. Väikesete omavalitsuste piiratud institutsionaalne suutlikkus tähendas vajadust piirkondlike agentuuride järele. Latgale arenguagentuur loodi 1999. aastal, mille järel neli teist ajaloolist piirkonda löid ka enda arenguagentuurid. Pärast 2009. haldusreformi on Läti planeerimises kolm taset: riigi tasand, viis planeerimisregiooni ja 119 omavalitsust, sealhulgas 9 vabariiklikku linna.

Piirkondliku arengu seadusega (2002) moodustati 5 planeerimisregiooni (Riia, Kurzeme, Vidzeme, Zemgale ja Latgale) peamiselt ELi struktuurifondide haldamiseks. Planeerimisregioone juhib nõukogu (planning region council), mis koosneb omavalitsuste määratud esindajatest. Planeerimisregioonid vastutavad ruumiplaneeringute ja arenguprogrammide ettevalmistamise eest. Planeerimispiirkondade piirid kooskõlastati omavalitsuste piiridega pärast 2009. aasta reformi. Haldusterritoriaalse reformiga²⁹, moodustati 424 maavallast (pagasts) ja 50 (väike)linnast 110 ühendvalda (novads) ja lisaks nn. 9 riikliku alluvusega (suur)linna. Reform oli üleriiklik ja ühinemiskriteeriumiks võeti 5000 elanikku. Poliitilises protsessis tehti siiski erandeid, mistõttu säilis ka kakskümmend alla 5000 elanikuga üksust. Maavaldades säilitati vähendatud personaliga kontorid, enamasti endiste vallavamatega, kes vahendavad kohalike elanike muresid. Reformi positiivne mõju oli:

- 1) eelarvete koondamine, mis suurendas eelarvekulutuste efektiivsust ja andis kohalikele omavalitsustele paremad võimalused kaasata avaliku ja erasektori investeeringuid;
- 2) inimressursside kontsentreerimine suurendas kohalike omavalitsuste suutlikkust;
- 3) suurenenud valimispiirkonnad on parandanud kohalikku demokraatiat;
- 4) piirkondlike arengukeskuste ümber loodud kohalike omavalitsused said võimaluse tihendada linna ja maa koostööd.

Reformiga säilisid aga järgmised probleemid:

- 1) haldusterritoriaalne struktuur jäi killustatuks;
- 2) keskuslinnadeta KOVdes on linna- ja maapiirkondade koostöö piiratud;
- 3) ebapiisav maksutulu ja suhteliselt suured halduskulud väikestes KOVides;
- 4) teatud ülesannete täitmiseks jätkuvalt piiratud võimekus väiksemates KOVides, mistõttu riigi funktsioonide edasise detsentraliseerimine ei ole võimalik.

Probleemide lahendamiseks püüab valitsus soodustada KOV koostööd 29 (varasema ja administratiivselt kaotatud rajoonide) piirkonnas, mis vastavad funktsionaalsetele regioonidele, eesmärgiga ühiselt:

- 1) kasutada erinevaid ressursse,
- 2) koostada arengukavu ja planeeringuid,
- 3) teostada ulatuslikke arenguprojekte, sh. rajada infrastruktuuri,
- 4) luua tingimusi majandusarenguks ja investeeringute ligimeelitamiseks,
- 5) luua vajalikke asutusi ja organisatsioone (haiglad, gümnaasiumid, kutseõppeasutused, registrid, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, turismiarendus, arengufondid, IT-struktuurid, politsei, tsiviilkaitse jne),

²⁹ Aivars Draudiņš'i ettekande põhjal: „Administrative territorial structure and reforms in Latvia“, seminaril New thinking of territorial governance with special focus on the Baltic States, Vilnius, 17. November 2017.

- 6) korraldada kultuuri- ja spordiüritusi,
- 7) planeerida ja korraldada ühistransporti (koolitransport, taksod) ja teehooleid.

**

1995-2010. oli **Leedus** maakonna (apskritis, 10 üksust) tasand, kus töötasid regionaalarengu eest vastutavad planeerimisasutused. Alates 1. juulist 2010 maakonnad haldusüksustena likvideeriti ja jäid vaid kohalikud omavalitsused ja riigiasutused. Praegu on maakonnad vaid statistilised üksused, millel puudub territoriaalne juhtimine. Piirkondlikul tasandil vastutab praegu planeeringute korraldamise eest Keskkonnaministeerium.

3.3. Võrdlusriikide ruumilise planeerimise õiguslik raamistik, sh. lähiajal kavandatavad seadusandlikud ja struktuursed muutused.

Seadusandlus on olnud pidevas muutumises. Järgides üldist neoliberaalset pööret Euroopas dereguleeriti Lääneriikides planeerimissüsteemid: lõpetati eri haldustasandite vaheline ruumiliste planeeringute kooskõlastamine ja lõdvendati järelevalvet. Võrdlusriikide seas siiski on eristatavad Lääne-Euroopa planeerimisparadigma ja varasema traditsioonilisema süsteemi mõisteid (Läti-Leedu) ja veel isegi 1980ndate planeeringuid (Sloveenia) kasutavad riigid.

Samas on lisandunud Euroopa Liidu regulatsioone, millest mitmed ja eriti keskkonna valdkonna direktiivid on rakendunud otse kohaliku tasandi ruumikasutuses – planeeringutes tuli nende nendega lihtsalt leppida. Nii Läänes kui Idas on toimunud valdkondliku poliitika mõju suurenemine. Ruumilise mõjuga valdkondlike regulatsioonide arv on kordades kasvanud, kusjuures pahatihti konkreetsetes kohtades on need vastuolus.

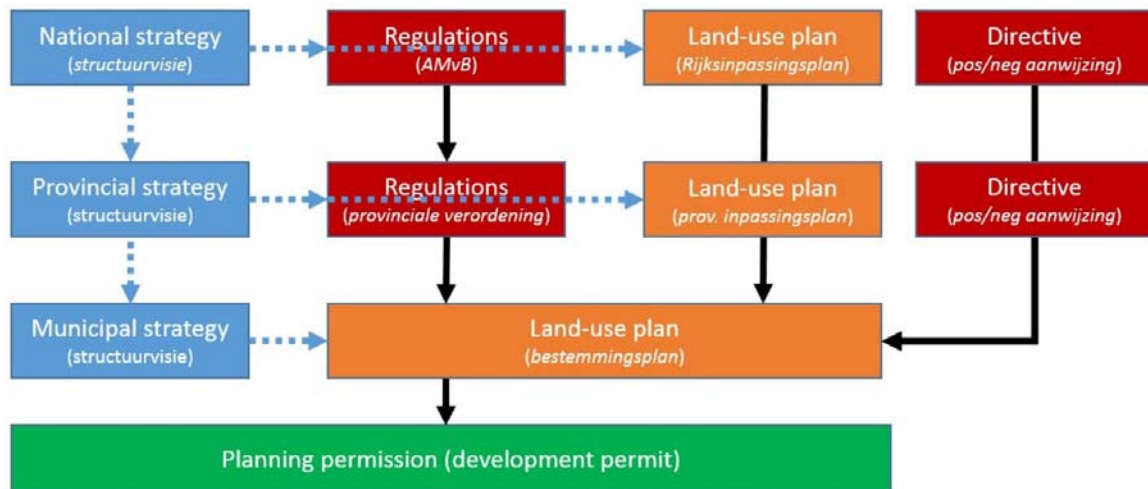
3.3.1. Holland

Ehk parimaks näiteks Euroopas toimuva kirjeldamiseks on Hollandi planeerimine, kus 1990ndate aastate lõpus asuti samuti järgima neoliberaalset lähenemist, mis on ja millest alates on eristatavad kolm perioodi: ümberhindamine (1998-2004), reform (2004-2010) ja dereguleerimine (2011-2015). Hollandi riiklik planeerimine on muutunud vähem tehokraatlikuks (nagu see oli kasvukeskuste perioodil) ja üha enam poliitiliseerituks. Planeerimine pole enam privilegeeritud ja enesestmõistetav, see on järjest enam vaidluste objekt kuna Hollandi ühiskond on muutunud individualistlikumaks ja killustatumaks ning Hollandi poliitika on üha populistlikum.

2008. aastal rakendus teine ruumiplaneerimise seadus (WRO - Wet Ruimtelijke Ordening), millega võib luua ka õiguslikult siduvaid riiklikke kohustuslikke maakasutuse kavasisid (rijksinpassingsplannen). Elukeskkonna ja transpordiinspeksioon kontrollib nende vastavust elukeskkonda käsitlevatele siseriiklikele õigusaktidele. Provintsi valitsus (Gedeputeerde staten) tegutseb provintsi määruse alusel (Provinciale Verordeningile) ja teostab järelevalvet KOV plaanide üle.

2018. aastal rakendub uus keskkonna- ja planeerimisseadus Omgevingswet'i (OW), millega koondatakse 120 peamiselt harukondliku määrust 10-ni. Bor (keskkonna dekreedide seadus) näeb ette milliste tegevuste jaoks on vaja keskkonnavalitsuse luba, üldisi siduvaid eeskirju ja milline asutus on volitatud seda välja andma. Barro (ruumiplaneerimise üldreeglite dekreet) ja Bro (ruumiplaneerimise dekreet) keskkonna- ja planeerimisloa kohta kõigil haldustasanditel on nende dekreetidega ette nähtud – varem pidid algatajad taotlema eri liiki lubasid eri valitsusasutustes. Veebisait Omgevingsloket suunab otse nõutavale haldustasandile,

väljastades vaid ühe keskkonna- ja planeerimise loa. Lihtsustamiseks, dereguleerimiseks ja detsentraliseerimiseks tuleks eraldi sätestada täiendavad muudatused, kuid ainult siis, kui madalama astme valitsuse tulemused osutuvad ebarahuldavaks.



Joonis 3.8. Hollandi ruumiplaneerimise süsteem. Allikas: COMPASS 2017.

Alates 2008. aastast ei pea provintsiavalitsused enam kohaliku omavalitsuse maakasutuse plaane heaks kiitma. Provintsi ei tee enam järelevalvet kohaliku omavalitsuse maakasutuse plaanide üle (mis on õiguslikult siduvad). Kohalike maakasutusplaanide koostamisel on provintsiavalitsused tavapäraselt kaasatud kohustusliku paragrahvi 10 (maatschappelijke uitvoerbaarheid, ühiskondliku teostatavuse) lõikes. Madalima ruumilise planeerimise süsteemis on üldine rutiinne järelevalve ja osalus seega vähenenud, seda kompenseeritakse täiendava kõrgema haldustaseme sekkumismeetmetega. Kohtutele on sellega tulnud täiendavat tööd (Hobma & Postma-Schutte, 2010).

Nii riiklik kui ka provintsi tasand rakendavad nn. kehtestavaid maakasutuse plaane, millega nad võivad tühistada KOV (kui ruumilise planeerimise võtmetegijate) koostatud plaane juhul, kui esineb "valdav avalik huvi". Selleks peavad aga poliitikat dokumendis olema riiklikud ja provintsi huvid selgelt määratletud. Mil määral ja kuidas see skeem rakendub on alles tulevikuteema.

Alates 2008. aastast on WRO õiguslikult siduvad meetmed eraldatud normatiivsest/soovituslikust ruumipoliitikast. Näiteks riiklikul tasandil on planeerimise tuumotsused (*Planologische Kernbeslissing*) asendatud soovitusliku struktuurivisiooni ja õiguslikult siduvate riiklike maakasutusplaanidega. Provintsi maakasutuse plaan on samuti seaduslikult siduv. Selle muudatuse idee tulenes varasema üheainsa poliitikat dokumendi üheaegsest soovituslikust ja regulatiivsest iseloomusest, mis tekitas palju segadust.

Hiljutised muutused õigusaktides on osaliselt tingitud soovist luua korda harukondlike õigusaktide tekitatud kaoses, aga suurendada subsidiaarsust ja anda ruumi kohalike ruumiliste probleemide rätseplahenduste loomiseks, lubades madalamal haldustasemel suuremat kaalutusõigust. Majanduskriisi oludes ilmnes vajadus kiirema menetluse loomiseks eesmärgiga kiirendada riiklike strateegilisi projekte (energia ja innovatsioon). Kavas on rakendada Omgevingswet (keskkonna ja planeerimise seaduse), mis asendaks 15 harukondlikku keskkonnaregulatsiooni.

Traditsioonilise planeerimise hierarhia asendamine riikliku struktuurivisiooni ja maakasutusplaanidega võimaldab vastu võtta provintsi määrusi (verordeningen), et suunata KOV plaanide koostamist, kuid see ei ole kohustuslik ja seda ei rakenda kõik provintsid). Läbi "reageeriva" või "ennetava" aanwijzing'i (suunis või direktiiv) võib provintssuunata kohaliku omavalitsuse plaanide tegemist.

KOV annab välja omgevingsvergunning (keskkonna- ja planeerimislube) ja projectbesluiten (projektiotsused), kui on vaja teha maakasutusplaanist kõrvalekaldeid. Mõned omavalitsused otsustasid anda selle pädevuse nn. milieudiensten'ile (keskkonnaagentuurile), kes annavad selliseid litsentse avalik-õiguslike asutustele.

Gemeentelijk struktuurplan'i (kohaliku omavalitsuse struktuuriplaan) ja mitme bestemmingsplan'i (aladele, kus ehitisi ei ole) asemel võtab KOV volikogu vastu kohustusliku struktuurivisiooni ja ajakohastab regulaarselt kogu territooriumi haaravaid ja õiguslikult siduvaid standardvormingus maakasutuse plaane (sh hoonestatud alad). Kuna maakasutusplaanid on töömahukad, saab neid väheste muutuste korral asendada beheersplan'ga (majanduskava).

17. juunil 2014 esitas Hollandi infrastruktuuri- ja keskkonnaministerium parlamendile uue keskkonnaplaneerimise seaduse eelnõu. Pärast vastuvõtmist avaldati seadus 23. märtsil 2016. Eeldatakse, et see jõustub 2019. aastal. Seaduse eesmärk on moderniseerida, ühtlustada ja lihtsustada praeguseid planeeringuid, keskkonnakaitset, looduskaitset, ehitust, kultuuripärandi kaitset, veemajandust, linna- ja maapiirkondade ümberkujundamist, suurte riiklike ja eratööde arendamist ning kaevandamist ja maaparandust integreerides need reeglid ühte õiguslikku raamistikku.

3.3.2. Soome

Maakasutuse planeerimisel pööratakse Soomes nüüdsest enam tähelepanu energia teemadele, näiteks tuuleparkide rajamisele ja paigutamisele. Energiaalased strateegiad ja rahvusvahelised kokkulepped on maakasutust mõjutanud: suurenenud on kliimamuutuste ja keskkonnaküsimuste arvestamine riiklikes maakasutuse suunistes, kuhu need lisati 2008.

Soome Keskkonnaministerium kinnitas kuni 2016. aastani regionaalsed maakasutusplaanid ja kohalike omavalitsuste üldplaneeringud, mis 2016. aastast enam riigi tasemel kinnitust vaja. Eesmärk on suurendada piirkondade õigusi ruumilises planeerimises ning lühendada planeerimisprotsesse. Seadus näeb endiselt ette läbirääkimisi riiklike eesmärkide osas Keskkonnaministeriumi ning Majandusarengu, transpordi- ja keskkonnakeskustega³⁰. Praegu töötab Keskkonnaministerium välja planeerimis- ja ehitusseaduse muudatusi majandusarengu, transpordi ja keskkonna osas. Praktikas tähendavad muudatused KOV autonoomia suurenemist ja riigi mõju vähenemist.

2016. aastal lisati planeerimis- ja ehitusseadusse merealade ruumiline planeerimine. Keskkonnaministerium vastutab nüüd ka merealade ruumilise planeerimise ja arendamise

³⁰ Riiklikud majandusarengu-, transpordi- ja keskkonnakeskused alustasid tegevust 1. jaanuaril 2010. Soomes on neid 15 ja nende vastutusvaldkond on piirkondlik majandusareng (piirkondliku konkurentsivõime), tööjõud, pädevus ja kultuuritegevus, transport ja infrastruktuur ning keskkond ja loodusvarad. Keskuste ülesanded hõlmavad endiste tööhõive- ja majanduskeskuste, maantee piirkondade, piirkondlike keskkonnakeskuste ja riiklike provintside büroode ülesandeid. Keskused tegutsevad (idee poolest) tihedas koostöös maakondlike struktuuridega. Vt. <https://www.ely-keskus.fi>

eest, millega peavad tegelema maakonnaliidud ja kehtestama vastavad planeeringud 2021. Planeerimis- ja ehitusseaduses määratletud maakasutuse üldeesmärkidele lisati 2015. aastal ka nõue, et maakasutuse korraldamine peab edendama ettevõtlust ja tagama konkurentsi.

Soome planeerimissüsteem on oluliselt muutunud alates 2000. aastast, mil kehtestati mitteametlik linnaregiooni planeerimise tasand, mida ei ole planeerimis- ja ehitusseaduses. Omavalitsuste koostööd linnapiirkondades maakasutuse ja elamumajanduse vallas on soodustatud. Reas linnaregioonides on koostatud struktuuriplaneeringuid, mis määratlevad territooriumi maakasutuse.

Maakonnaplaneering (*Maakuntakaava*) käsitleb maakasutuse põhimõtteid ning määratletakse piirkonna arendamiseks olulised valdkonnad. Maakonnaplaneeringus keskendutakse riiklike, piirkondlike ja linnaregioonide maakasutuse teemadele, seda saab koostada ka kujundada Vaihemaakuntakaava'na, etapiviisilise piirkondliku maakasutusplaanina, mis hõlmab teatavat liiki maakasutuse teemasid, nagu tuuleenergia, ettevõtluse arendamine või roheline infrastruktuur. Soomes vastutavad maakonnaliidud nii piirkondliku arengu kui ka ruumiplaneerimise eest: lisaks planeeringutele koostatakse ka regionaalarengu kavad. Seaduses on sätestatud, et maakonnaplaneering peab arvestama riiklike maakasutuse suunistega. Maakonnaplaneering on siduv kohalikele planeeringutele.

Kuni 2016. aastani kinnitas Keskkonnaministerium maakonnaplaneeringud, kuid pärast õigusaktide muutmist kinnitavad selle maakogud, mis koosnevad iga KOV esindajatest. Merealade planeering (merialuesuunnitelma) lisati planeeringu- ja ehitusseadusele. 2016. aastal.

Keskkonnaministerium rakendas 2016. aastal planeerimis- ja ehitusseaduse muudatused kooskõlas praeguse valitsuse programmiga, mille eesmärk on õigusaktide läbivaatamine, et lihtsustada loamenetlusi planeerimisel ja ehitamisel (Keskkonnaministerium 2016c). Olulisemad eesmärgid on:

1. laiendada võimalust kasutada ehituslubade andmiseks kohalikke üldplaneeringuid;
2. lihtsustada ehitamist hõredalt asustatud piirkondades;
3. hõlbustada teise kodu muutmist alaliseks elukohaks;
4. muuta riiklike majandusarengu keskuste roll KOVe juhendavaks ja vähendada järelevalve rolli, samal ajal KOV kaebuse esitamise õigust piirates;
5. lühendada planeerimise ja ehitamise otsustusprotsesse, kehtestades ametiasutustele otsuste tegemiseks ajapiirid;
6. vähendada suurte ettevõtete jaemüügi kaubakeskuste piiranguid linnakeskuses;
7. lihtsustada juurdeehituste tegemist ja hoonete kasutusotstarbe muutmist;
8. lihtsustada taastuvenergia lubade väljastamise menetlusi.

2016. aasta lõpus otsustas ministerium alustada planeerimis- ja ehitusseaduse ülevaatamist, mis võib kaasa tuua suuri muudatusi Soome planeerimissüsteemis.

3.3.3. Sloveenia

Sloveenia ruumipoliitika kiitis valitsus heaks 2001. aastal. Riiklik ruumiarengu strateegia võeti vastu 2004. aastal. Uue riikliku ruumistrateegia ettevalmistamise protsess algas 2015. aastal ja on käimas. Sloveenia ruumikorralduse alused sätestas valitsus 2004. aastal ja dokumendi koostamise protsess algas 2016. Ruumiplaneerimisega tegelevate asutuste juhendeid

muudeti koos valdkondlike poliitikate, õigusaktide ja programmide muutustega. Kohalike ruumiplaanide koostamise 1984. aastal loodud õiguslik raamistik võeti 1990-ndate alguses aluseks uuele süsteemile, samal ajal kui olemasolevad plaanid jäid jõusse. Uued ruumiplaneerimise õigusaktid valmistati ette alles 2002 ja 2007.

2002. aastal toimunud muudatustega pidid omavalitsused koostama ruumilise arengu strateegiaid ja uue põlvkonna ruumiplaneeringute ettevalmistamiseks määrati tähtajad. 2007. aasta muudatustega kehtestati uus terminoloogia ja omavalitsused said otsustada, kas nad koostavad eraldi kahte tüüpi dokumente või integreerivad ning pikendavad uute plaanide kohustusliku kehtestamise tähtaega. Üldiselt on uued ruumilised plaanid väga täpsed, nii et nende ettevalmistamiseks kulub palju aega ja neid tuleb varsti pärast vastuvõtmist taas muuta. Muutusi ka planeerimisprotsessi avaliku osalemise tingimused, millega avalikud esitlused ja konsultatsioonid teostatakse kahjuks planeeringu hilisemas etapis. Kuigi uute kohalike planeeringute koostamine käib, on need veel pooleli, nii et paljud omavalitsused jätkavad 80-ndate plaanidega (!).

Kehtiv planeerimisseadus jõustus 2007. aastal ja see sisaldab ka riiklikku ruumiplaneeringut. 2007. aasta seadusega lõpetati nn. paigutuslubade väljaandmine, mis olid aluseks ehitusloa andmisele üksikute hoonete ja väiksemate sekkumiste korral. Need otsused formaalseeriti ja see on põhjustavad erinevad vastuväited.

2007. seadustati ka KOV ühisplaneeringud, mis peaks asendama regionaalseid planeeringuid. Neid ei ole aga suudetud luua, kuna riigis puudub regionaalse omavalitsuse tasand. Alates 2007. aastast on koostatud vaid üksikud omavalitsuste ühisplaneeringuid peamiselt kohaliku infrastruktuuri, so. teede jaoks.

Valitsus otsustas 2010. aastal, et riiklike investeeringute menetlust tuleks muuta ja seepärast võeti vastu uus õigusakt riiklike investeeringute tegemiseks (Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor). Peamised muudatused on siiski menetluslikud. Valitsus otsustas, et avalik arutelu tuleb korraldada planeeringu ettevalmistamise varases staadiumis ja ka rohkem kui üks kord. Valitsus võttis ka riiklikud investeeringud üldse planeeringust välja.

Ruumiplaneerimise killustatus, looduskaitse, põllumajanduse maakasutuskontrolli ja ebaseadusliku eluasemega seotud õigusaktid tekitavad kriitilisi küsimusi ruumilises planeerimises ja juhtimises. MTÜd survestasid valitsust enam arvestama avaliku huviga, samas kui valitsus õigustas end vajadusega järgida ruumilise planeerimise reegleid. Aastatel 2010-16 ebaseadusliku elamuehituse reguleerimine ei õnnestunud. 2013 esitasid valitsusväliste organisatsioonide ettepanekud parandada ehituslubade väljaandmise menetlust ja väitsid, et probleemiks on menetlemine, mitte seadus. 2014. algas uue ruumilise planeerimise ja ehitusseaduse ettevalmistamine. Praegu see veel käib. Uue õigusaktiga üritab valitsus lihtsustada menetlusi, lühendada otsustusprotsessi ja kaasata avalikkust planeerimisse.

3.3.4. Lāti

1990. aastatel võeti Lätis vastu mitmeid õigusakte ruumilise planeerimise süsteemi loomiseks. Kohalike omavalitsuste seadusandlus 1991. kehtestas KOV pädevused territoriaalse planeerimise ja ehituse valdkonnas ning neid täiendati 1992. ja 1994. aastal. Territoriaalse planeerimisega otseselt seotud õigusaktid sätestati 1998. aastal territoriaalse arengu planeerimise seadusega.

ELi SF rahastamisvahendite kasutuselevõtu korraldamine viis regionaalarengu ja territoriaalse planeerimise eristamisele ning 2002. aastal võeti vastu kaks eraldi seadust - territoriaalse planeerimise ja regionaalarengu seadus. 2011. aastal rakendus uus ruumilise planeerimise seadus, mille eesmärk oli parandada integreeritust ja pikaajaliste prioriteetide arvestamist ning suurendamiseks paindlikkust planeeringute koostamisel. Läti huvigrupid ei teadnud aga kavandatavast süsteemist ega tea ka olulisematest muutustest lähitulevikus – kogu seadusandlik protsess on toimunud ametkondade keskselt.

2011 ruumilise planeerimise seaduse järgi lasub vastutus valitsusel, kuid praktilist tööd teostab valdkondadevaheline koordineerimiskeskus. Valitsus vastutab riikliku säästva arengu strateegia (mis sisaldab riigi ruumilise arengu perspektiivi) ja mereala ruumilise planeerimise eest. Valitsus vastutab ka teiste riiklike planeerimisdokumentide, sealhulgas riikliku arengukava (riiklike investeerimisprioriteetide, ELi raha kasutamine) väljatöötamise, seire ja rakendamise eest. Täpsemalt:

1. riiklike teemaplaneeringute heakskiitmine;
2. regionaalse arengu ruumiplaneerimise dokumentide sisu ja protseduuride määratlemine;
3. kohalike ruumilise planeerimise dokumentide sisu, protseduuride ja rahastamise määratlemine;
4. ruumilise planeerimise dokumentide koostajatele esitatavate nõuete määratlemine;
5. ruumilise planeerimise, maakasutuse ja ehitamise üldnõuete määratlemine;
6. maakasutuse liikide klassifikatsiooni määratlemine;
7. ruumiplaneerimise infosüsteemi loomise ja käitlemise korra koostamine;
8. mereala ruumiplaneeringu väljatöötamise, rakendamise ja seire korra kehtestamine ning mereala ruumiplaneeringu kehtestamine;
9. riikliku olulisusega objektide määratlemine;
10. riikliku ja regionaalse ruumilise planeerimise dokumentide väljatöötamise ja ajakohastamise rahastamine.

Asjaomased ministriumid võivad koostada seadusi ja määrusi, mis seejärel esitatakse parlamendile / valitsusele vastuvõtmiseks. Keskkonnakaitse- ja regionaalarengu ministrium vastutab igapäevase töö eest, sealhulgas säästva arengu strateegia ruumilise planeerimise aspektide ja mereala ruumilise planeerimise ning regionaalse ja kohaliku tasandi dokumentide koostamise ja järelevalve eest. 2011. aasta ruumiarengu seaduses on kohustused kokku võetud järgmiselt:

1. mereala ruumilise planeerimise ja riiklike temaatiliste kavade väljatöötamine;
2. ruumilise planeerimise metodoloogiline juhtimine ja järelevalve piirkondlikul ja kohalikul tasandil, sealhulgas avalike arutelude korraldamise järelevalve;
3. arvamuste esitamine riikliku tasandi ruumilise planeerimise dokumente ja seaduste ja määrustega kehtestatud planeerimispiirkondade arengustrateegiate ja arenguprogrammide kavade vastavuse kohta;
4. kohaliku omavalitsuse ruumilise planeerimise ja kohalike plaanide vastavuse hindamine seaduse §-des 26 ja 27 nimetatud tegevuse teostamiseks vajalike seaduste ja määrustega (peatamine või edasikaebamine seoses kohaliku ruumilise planeerimise dokumentidega);
5. tagada ruumilise planeerimise infosüsteemi hooldus.

Läti 2030. aasta säästva arengu strateegia sisaldab riigi ruumilise arengu perspektiivi ja avaldati 2010. aastal. Ruumilise arengu perspektiivi eesmärk on "määratleda riigi territooriumi jätkusuutliku ja tasakaalustatud arengu poliitilised suunised, majandusliku potentsiaali täielik ärakasutamine elanike elukvaliteedi parandamine, loodus- ja kultuuri- ja ajalooliste väärtuste säilimine ja oskuslik kasutamine".

Planeerimisregioonide ülesanne on üldises plaanis regionaalplaneerimise arendamine, kooskõlastamine ja rakendamine ning kohalike omavalitsuste koostöö toetamine, aga ka piirkondliku säästva arengu strateegia (20 aastat) ja regionaalarengu programmi ettevalmistamist (7 aastat). Planeerimisregioonide pädevused on 2011. aasta ruumilise arengu seaduses määratletud järgmiselt:

1. Planeerimisregiooni säästva arengu strateegia väljatöötamine ja heakskiitmine ning selle rakendamise koordineerimine ja jälgimine;
2. ettepanekute esitamine riikliku ja kohaliku tasandi arengukavade koostamiseks;
3. arvamuste esitamine kohaliku omavalitsuse arendusstrateegiate ja arenguprogrammide eelnõude vastavuse kohta ruumilise planeerimise dokumentidele ja seaduste ja määruste nõuetele;
4. säästva arengu strateegiate, arenguprogrammide, ruumiliste plaanide ja kohalike omavalitsuste kohalike plaanide arendamise koordineerimine ja järelevalve.

Planeerimisregioonid kasutasid mitmesuguseid allikaid (peamiselt kahepoolsed lepingud Lääne-Euroopa partneritega). Vastavalt valitsuse määrusele nr 236, mis võeti vastu 5. aprillil 2005, nõuti kõikidelt planeerimisregioonidelt oma territooriumi ruumiplaneeringute koostamist. Koostati ka oma piirkondlikud arenguprogrammid, et määratleda riiklike ja ELi rahaliste vahendite kasutamise prioriteedid. Ruumiplaneering koosnes planeerimisregiooni ruumstruktuuri kirjeldusest; ruumilise arengu perspektiivist; ruumilise planeerimise suunistest ja aruandest ruumipoliitika väljatöötamise kohta. 2011. aasta ruumiplaneerimise seadus nõuab, et iga planeerimisregioon koostaks ka säästva arengu strateegia (sh ruumilise arengu perspektiivi) ja arendusprogrammi.

Vabariiklikud linnad ja ühendatud omavalitsused (novads) osalevad Säästva arengu strateegia ettevalmistamisel (12-20 aastat), koostavad munitsipaalplaneeringuid (maakasutuse reguleerimine 12 aasta jooksul, kuid ülevaatamine vähemalt kord 4 aasta jooksul), arenguprogramme (7 aastat), kohalikke planeeringuid, detailplaneeringuid ja teemaplaneeringuid. Kohaliku omavalitsuse pädevused on 2011. aasta ruumilise arengu seaduses määratletud järgmiselt: kohalik omavalitsus

1. töötab välja ja kinnitab korrad kohaliku omavalitsuse säästva arengu strateegia, arenguprogrammide, kohalikke planeeringute, detailplaneeringute ja teemaplaneeringute koostamiseks,
2. esitab ettepanekud riiklike ja piirkondlike arengukavade koostamise dokumentide väljatöötamiseks ning
3. koordineerib ja jälgib strateegia, arenguprogrammide, kohalikke planeeringute, detailplaneeringute ja teemaplaneeringute rakendamist.

3.3.5. Leedu

Leedu seim (parlament) kinnitab ruumilise planeerimise suundumused ja prioriteetid riigis, kinnitab ruumilise planeerimise olulisemad dokumendid, kaitsealade plaanid ning määrab kindlaks ruumilise planeerimisega korrad. Keskkonnaministeerium:

- 1) korraldab riiklikku poliitikat ja koordineerib selle rakendamist,
- 2) korraldab riiklike planeeringute koostamist,
- 3) valmistab ette seadusi, määrusi ja reegleid,
- 4) teavitab avalikkust ruumilise planeerimise protsessidest ja tehtud otsustest,
- 5) võimaldab üldsusel osaleda protsessis,
- 6) teostab riiklike kavade ja riiklike otsuste täitmise järelevalvet.

Leedu riigiplaneering (Lietuvos respublikos bendrasis planas) kiideti heaks 2002. aastal Leedu parlamendis ja sellest ajast alates ei ole toimunud olulisi muudatusi. Varem koostatud kohustuslikud maakonnaplaneeringud on maavalitsuste likvideerimisega 2010 oma tähtsuse kaotanud.

Savivaldybė (kohalik omavalitsus) koostab kohaliku tasandi ruumiplaneerimise dokumendid ja rakendab ruumilise planeerimise riiklike poliitikaid, viib läbi kohaliku tasandi üldplaneeringu protsessi, annab avalikkusele teavet ruumilise planeerimise protsessi ja selles protsessis vastuvõetud otsuste kohta ning võimaldab osaluse territoriaalse planeerimise protsessis.

3.4. EL sektorregulatsioonide, ühtsus-, linna- ja maaelu- ja naabruspoliitikate mõju ruumilisele arengule ja planeerimisele.

EL regulatsioonide mõju hindavad COMPASSi eksperdid küllalt erinevalt. Küllalt selge on üle-euroopaliste keskkonnaregulatsioonide väga suur mõju. Üsna üldine tendents on EL regulatsioonide mõju kasv perioodil 2000-2016 ja seda eriti Ida-Euroopa riikides, mis on teinud läbi liitumise EL-ga.

ELi energia- ja kliimaeesmärkide elluviimine avaldab pikas perspektiivis suurt mõju ruumilisele planeerimisele. Direktiiv 2012/27/EL keskendunud hoonete renoveerimise strateegiatele. Ühisprojektide määrus 347/2013/EL mõjutab ruumilist planeerimist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kuigi määrus ei sätesta projektide elluviimist nõuab see erinevate rakenduskavade kombineerimist, aga ka EL projektide eelistatud kohtlemist riiklikes planeerimismenetlustes.

EL looduskaitse ja bioloogilise mitmekesisuse poliitika tuumaks on Natura 2000, mis kehtestati 1992. aasta loodusdirektiiviga. Natura 2000 alasid ei ole kindlaks määratud ruumilise planeerimise protseduuridega ja see toimus ilma piisava avalik aruteluta, kehtestades kohalike ja riiklike ruumiliste plaanide jaoks kindlad piirangud.

Keskkonnamõjude hindamine on muutunud kohustuslikuks ja strateegilise keskkonnamõju hindamise rakendamine olnud riiklikul tasandil enamasti valdkondlik peamise eesmärgiga aidata kaasa säästvate arengule. See ei ole aga alati ruumilise planeerimise protsessidega kooskõlas ja tekitab mitmeid probleeme, sh. parallelismi.

Ühinemisläbirääkimistel ei lülitatud paljudel juhtudel keskkonnavaldkonnas ruumilist planeerimist ühtsesse raamistikku, mis tekitas konflikte ja asjatut dubleerimist ruumilise planeerimisega.

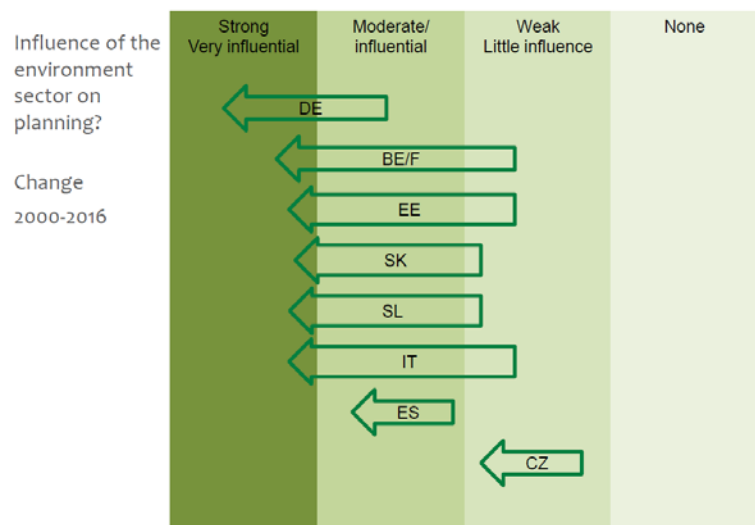
EL regionaalarengu poliitika kujunes ühinemisläbirääkimiste jooksul riiklikul tasandil eraldi sektoripoliitikaks paralleelselt ruumilise planeerimisega ja selle rakendamiseks loodi uus institutsiooniline struktuur. Kõigi peamiste transpordivõrkude kavandamist pärast 2000. aastat on tugevalt mõjutanud TEN-T üle-euroopalised koridorid ja nendega seotud prioriteetsed projektid.

ELi õigusaktide mõju planeerimisele on enamasti kaudne, kuna see toimub valdkondlikult. EL keskkonnaalased õigusaktid on olnud territoriaalse juhtimise ja ruumilise planeerimise jaoks kõige mõjukamad, samas kui mitmed teised valdkonnad omavad riikide planeerimisele olulist ja kasvavat mõju. EL avaldab liikmesriikide territoriaalse juhtimise ja ruumilise planeerimise süsteemile mõju õigusaktide, poliitikavahendite, kontseptsioonide ja ideede levitamise kaudu. Kesk- ja Ida-Euroopa ning Vahemere piirkonna riigid on suurema EL rahalise toetuse kaudu EL regulatsioonidest enam mõjutatud kui Põhja- ja Lääne-Euroopa (vt joonised 3.4.1 –3.4.5).

Euroopa ruumipoliitika dokumentidega on vastupidine lugu. 2007. aastal uuris Nordregio ESDPi mõju liikmesriikides ja konstateeris:

“The direct impact, i.e. formal and institutional changes, of the ESDP is very limited in most Member States. Many of the Member States involved in the preparation of the ESDP however had planning policies and practices that already conformed to the ESDP’s objectives. In general, the three main ESDP policy guidelines (i.e. balanced urban-rural relationships and polycentric urban systems, parity of access, sustainable development including heritage and diversity) are present in national planning discourses, however often without referring to the ESDP in name.”

Mitmetasandiline valitsemine on ruumilise planeerimise euroopastamise üks aspekte. Lääne-Euroopas püüavad valitsused anda üle ruumilise planeerimise kohustusi regioonidele ja omavalitsustele, aga see põhjustab probleeme, mis tulenevad vertikaalsest kooskõlastamisest



Joonis 3.9. Keskkonnaregulatsioonide mõju planeerimisele 2000-2016.

ja valdkondadevahelisest horisontaalsest koordineerimatuses. ELi määruste täitmise tagamiseks kehtestati ridamisi uusi õigusakte, et sundida madalama taseme haldajaid täitma riigile võetud ELi kohustusi. ELi direktiivid on suurendanud ruumipoliitikate normatiivsust: keerulised eesmärgid ja standardid ELi õiguses tähendavad planeerimisasutustele lisariske, mis on viinud planeerimisprotsessi täiendava õigusliku reguleerimisele üksikasjalikuma ja jäigemana planeerimise suunas (Evers ja Tennekes, 2016³¹). Uue **Hollandi** keskkonna- ja planeerimisseaduse³² eesmärk on lõpetada ELi poliitikate integreerimine siseriiklikesse õigusaktidesse ükshaaval.

ELi regionaalpoliitika toetuste territoriaalne mõju on Madalmaades väike – struktuurifondid moodustavad alla 1% avalike investeeringute kogusummast: Madalmaades, Luksemburgis ja Lirimaa on need kõige väiksemad. Interregi territoriaalset koostööd koordineerivad ministriumid riiklikul tasandil, ühine sekretariaat (id). Ühtsel põllumajanduspoliitikal (ÜPP - CAP) on olnud maakasutusele aga tohutu mõju. ÜPP mõju ruumilisele planeerimisele on küll kaudne, kuid keskkonnajalajälje seisukohalt on see märkimisväärne. Teine samm (maaelu areng) on rahastamise poolest tagasihoidlikum, kuid ruumilise planeerimise seisukohalt on see palju olulisem, kuna see on kohapõhine ja rakendamise tegelevad provintsid. Riiklikke OPSid ruumiplaneerimise vajadustest ehk vaid teavitatakse. EL ühtsuspoliitika roll on seal marginaalne. Provintsid kui NUTSII piirkonnad on regionaalses arenduspoliitikas juhtrollist.

**

Soomes tegelevad riiklikul tasandil ühtekuuluvus- ja regionaalpoliitika küsimustega Tööhõive ja Majandusministerium ning ruumilise planeerimise küsimused on Keskkonnaministeriumi pädevuses, mis ei soosi nende poliitikavaldkondade integreerimist. Kuid need kaks ministeriumit valmistavad koostöös ette peamisi riiklikke ruumiplaneerimise ja regionaalarengu dokumente ja eesmärgid ning need on omavahel kooskõlas.

Maakonnaliidud tegelevad maakasutuse planeerimise ja regionaalarenguga, mistõttu koordineerimine on sageli parem kui riiklikul tasandil. Nii regionaalarengut kui ka maakasutuse probleeme käsitletakse ühes ja samas regionaalpoliitika dokumendis. Ühtekuuluvus- ja regionaalpoliitika on nii riikliku kui ka regionaalse tasandi teema.

**

Sloveenias on erinevalt rikastest lääneriikidest on EL mõju märksa suurem. Sloveenias algas EL liitumisega riikliku tasandi regionaalarengupoliitika ümberkujundamine 1999. aastal ja see on mõjutavad mitmel viisil ka Sloveenia ruumilist planeerimist. Kuna Euroopa regionaalpoliitika on oluline rahastamisallikas, siis oli poliitikakujundajate jaoks nende finantseerimisvahendite integreerimine olemasolevasse ruumilise planeerimise süsteemi keerukas ja riskantne. Seega kujundati regionaalarengu poliitika eraldi ning selle rakendamiseks on loodud uus institutsiooniline struktuur ja planeerimisvahendid, ehkki ruumilist planeerimist on juba alates 1970. aastast praktiseeritud. Kuigi 1999. aastal vastu võetud regionaalarengu seadus nõudis ametlikult ruumiplaneerimisega vastavust, andis see tegelikult ruumilise planeerimise pädevuse uutele struktuuridele. Ruumilise planeerimise pädevus piirdub seega koordineeriva rolliga riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Kohalikul tasandil

³¹ Evers, D., & Tennekes, J. (2016). The Europeanisation of spatial planning in the Netherlands. Policy Study. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

³² <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2017/02/28/environment-and-planning-act/EnglishtranslationEnvironmentAct.pdf>

jäi planeerimissüsteem enam-vähem muutumatuks, kuid samas ka ilma igasuguste EL rahaliste vahenditeta.

Teine oluline muutus oli Natura 2000 alade määramine. Sloveenias määrati Natura 2000 alad enne ühinemist ELiga 2004. aastal, kusjuures esimeses etapis hõlmasid need 34% kogu riigi territooriumist ja 2013. aasta läbivaatamise käigus kasvas see lausa üle 37%. Natura 2000 alade määratlust ei ole kindlaks määratud ruumilise planeerimise protseduuride raames ja puudus piisav avalik arutelu. Sellegipoolest on see kehtestanud kohalike ja riiklike ruumiliste plaanide jaoks kindlad piirangud.

On hinnatud, et 50% kõigist ELi õigusaktidest on keskkonna valdkonnas ja enam kui 80% kõigist Sloveenia riiklikest õigusaktidest keskkonna ja rahanduse valdkonnas tulenevad ELi õigusaktidest. EL-i mõju on seega eriti suur keskkonnavaldkonnas, näiteks seoses jäätmekäitluse ja ringlusmajandusega.

2000. aastal jagati riigi territoorium 12 nn statistiliseks piirkonnaks, mis said 2003. aastal NUTS 3 tasandi üksusteks, millele taheti üles ehitada sel ajal vastu võetud riikliku regionaalpoliitika selgroog. 2007. aastal (kehtib alates 2008. aasta algusest) jagati Sloveenia ka kaheks NUTS 2 piirkonnaks. Need ei ole ajaloolised piirkonnad ja neil ei ole kunagi olnud haldusstruktuure, kuid mõlema NUTS2 piirkonna tarvis loodi 2013. aastal juhtimisstruktuurid. Need olid kavandatud nii, et maksimeerida ELi ühtekuuluvuspoliitikast saadavat võimalikku rahastamist.

Riikliku regionaalpoliitika ja ELi ühtekuuluvuspoliitika elluviimine on aastatel 2000-2002 loodud riikliku regionaalarengu agentuuri vastutus. Ametit juhib direktor, kes vastutab riikliku arengustrateegia eest vastutava ministri eest. 2002. aasta detsembris loodi uus struktuuripoliitika ja regionaalarengu valitsus, mille direktoril olid samad pädevusse ja otseselt vastutav peaministri eest, kuigi enamik teisi kohustusi ei muutunud. See valitsusasutus ühendati 2005. aastal kohaliku arengu eest vastutava direktoraadiga, moodustades kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika riikliku büroo, mis toimis kuni 2012. aastani, mil EL-i ühtekuuluvuspoliitika ja regionaalarenguga seotud valdkonnad võttis üle Majandusarengu ja tehnoloogia ministerium. Kaks aastat hiljem lükati vastutus ELi ühtekuuluvuspoliitika eest äsja asutatud valitsuse ametikohale, seekord valitsuse arengukomisjonile, mida juhtis otse minister.

Ruumiline planeerimine oli Sloveenia vabariigi Keskkonnaministeriumile alluva ruumilise planeerimise büroo alluvuses 2004. aastani. Selle ülesanded võttis seejärel üle ministerium ja delegeeris planeerimise direktoraadile. Kuigi ministeriumid vahetusid aastatel 2004-2016 mitu korda, jätkas direktoraat oma tegevust, vaid nimi muutus 2015. aastal Ruumilise planeerimise, ehituse ja elamuehituse direktoraadiks.

Neil aastaid ei toimunud kuigi palju formaalseid kooskõlastamisi, pigem püsis süsteem isiklikel sidemetel. Mõlema organi vaheline asümmeetria oli liiga suur, et võimaldada suuremat kooskõlastamist. ELi ühtekuuluvuspoliitika eest vastutavate valitsusasutuste eesmärk oli juurdepääsu tagamine ELi vahenditele ja otsene esindamine valitsuses. Ruumilise planeerimise eest vastutav direktoraadil oli palju vähem vahendeid - peamiselt ruumikavad ja pehme koordineerimine - ja ainult kaudne seos valitsusega. Et ruumilise planeerimise direktoraadile anti mõne EL-programmi - eelkõige ESPONi ja URBACTi, aga ka riikidevaheliste koostööprogrammide - vastutus, siis kasvas see nende olulisust ELi ühtekuuluvuspoliitikas.

Kuna ruumilise planeerimise direktoraat vastutab ka riikidevaheliste koostööprogrammide (INTERREG IIIB) eest, oli nende programmide mõju riigi ruumilisele planeerimisele üsna otsene

ja tugev. Nende programmide tegevused seoti sageli direktoraadi strateegiliste dokumentidega, nagu ka kolme: Doonau, Aadria ja Joonia mere ning Alpide makroregionaalse strateegiaga, milles Sloveenia osaleb. INTERREGil on oluline mõju piirkondade ruumilisele arengule kohalike plaanide rakendamiseks vajalike märkimisväärsete rahaliste vahendite tõttu.

ELi ühtekuuluvuspoliitika ja maaelu arengu poliitika eest vastutavate asutuste ja ruumilise planeerimise direktoraadi vahel on vähe koostööd. Sellel tasemel puudub ametlik ruumiline planeerimine. Enamik kohalikke omavalitsusi osaleb LEADER tegevusgruppides, kuid ruumilise planeerimisele on neil vähe mõju.

**

Lätis on ELi õigusaktidel olnud otsene mõju planeerimissüsteemi arengule. Eelkõige keskkonnaalased õigusaktidel, näiteks strateegilise keskkonnamõju hindamisel. Keskkonna- ja transpordialased õigusaktid on samuti oluliselt mõjutanud Läti ruumilist arengut. ELi mõju ruumilisele planeerimisele tugev nii tänu erinevate poliitikavaldkondade ja programmidega seotud tingimuslikkusele kui ka kaudsele mõjule läbi võimaluse saada koostööprojektide raames Euroopast uusi kogemusi.

Läti ühtekuuluvuspoliitikat puudutavad arutelud toimuvad tavaliselt riiklikul ja riikidevahelisel tasandil, mistõttu kohalik ja regionaalse osalus on seal puudulik – see ei näi asjakohasusena ja ei anna otsest praktiline tulemust. Prioriteet on Läti sisemiste probleemide lahendamisel, mistõttu Läti ruumiplaneerijad on keskendunud pigem siseküsimustele kui et Euroopa teemade aruteludele. Osalemaks ELi aruteludel moodustas ministeerium riikliku koordineerimisrühma kohalike osalejate teavitamiseks ja arutelude „tõlkimiseks“ neid kõnetavasse vormi. Näiteks ükski Läti regionaalne või kohalik esindaja ei andnud oma sisendit territoriaalse ühtekuuluvuse roheline raamatule (2008), seda hoolimata riikliku koordineerimisgrupi korraldatud konsultatsiooniprotsessist, mis kaasas struktuurifondide eest vastutajad ja planeerijad mitmest ministeeriumist, viiest planeerimispiirkonnast, Riia linnavolikogust, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste liitudest ning Läti suurte linnade kogust.

EL ühtekuuluvuspoliitika on Lätis üha enam mõjutanud ruumilist planeerimist ja piirkondlikku arengut. Riiklikes planeerimisdokumentides ja õigusaktides on adapteeritud ühtekuuluvuspoliitika põhimõtted nagu täiendavus, subsidiaarsus ja sektoripoliitikate koordineerimine. ELi vahendite kasutuselevõtt on prioriteediks, mille tulemuseks on ELi programmide ja dokumentide ning Läti programmide ja dokumentide prioriteetide kooskõlastamine. Rakenduskava "Majanduskasv ja tööhõive" (OP), seab küll esikohale 9 vabariiklikku linna ja vähemal määral 21 arenduskeskust, kuid praktikas Läti piirkondlikud erinevused, eriti Riia ja ülejäänud riigi (eriti Latgale piirkonna) kasvavad endiselt.

ELi ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel on olnud teatav mõju administratiivsele ja institutsionaalsele reformile, esiteks 5 planeerimispiirkonna loomisele ning seejärel 2009. kohalike omavalitsuste ümberkorraldamisel. Poliitiliselt on toimunud märkimisväärne mõttevahetus ja seegi on osaliselt tingitud ühtekuuluvuspoliitikast. Ehkki ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel peaks suurem mõju olema regionaalsetel tasandil, siis ühtekuuluvuspoliitika üle arutatakse pigem riiklikul ja riikidevahelisel tasandil.

Ühtekuuluvuspoliitika rakendamine mõjutab ka üha enam kohalikku tasandit: ühtekuuluvuspoliitika on integreeritud säästva arengu strateegiatesse, regionaalsetesse planeeringutesse ja kohaliku tasandi arenguprogrammidesse. Et saada juurdepääs ELi

rahastamisele tuleb nendes dokumentides järgida ühtekuuluvuspoliitika põhimõtteid, mis on sätestatud ELi ja riiklikes ja piirkondlikes dokumentides.

Lätis osaletakse üha aktiivsemalt Interregi piiriülese koostöö mitmesugustele vormides, kõige aktiivsemad on olnud regionaalarengu agentuurid ja suuremad omavalitsused. VASAB, mis on olnud aktiivne alates 1993. aastast ja VASABi sekretariaadi asumine Riias alates 2007. aastast avaldas märkimisväärset mõju Läti planeerimiskultuuride ja -tavade arengule ning kujutas endast Läti planeerijatele esimest kokkupuudet rahvusvaheliste planeerimise ideede ja kontseptsioonidega. VASABi tähtsust varajase postsovetliku ruumilise planeerimise arengus on akadeemilises kirjanduses korduvalt rõhutatud (Adams jt. 2006³³, Adams 2008³⁴, Kule ja Stead 2011³⁵).

EL maaelu programmidel on olnud Läti ruumilisele arengule oluline mõju, kuid mõju ruumilise planeerimisele on olnud piiratum. Leader andis regioonidele ja KOV võimaluse kohalike arenguküsimuste ja alt-üles tüüpi algatuste edendamiseks. Leader kohalikud tegevusgrupid katavad üle 70% territooriumist. Maapiirkondade ruumilise planeerimise peamine roll on kaitsta väärtuslikke põllumajandus- või väärtuslikke kultuuri- või looduspärandiga piirkondi.

Ühinemine 2004. ELga tähendas ELi poliitikate ja õigusaktide mõju märkimisväärset suurenemist. EL on tugevasti mõjutanud institutsionaalset reformi, mitmeaastast planeerimist ja Läti õigusaktide muutmist keskkonna- ja muudes valdkondades. Mõjud olid nii otsesed (nt keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi integreerimine Läti õigusaktidesse) kui ka kaudsed (nt läbi territoriaalse koostöö võimaldamise). ELi rahaliste vahendite kasutuselevõtt on Läti valitsuse jaoks esmatähtis ja selle rahastamise tingimused on mõjutanud otseselt ka ruumilist planeerimist, kuna prioriteedid on rahastamisvõimalustele juurdepääsuga kooskõlastatud ELi prioriteetidega. ELi mõju ja prioriteedid ilmnevad kõigis riiklikes strateegiatel ja programmdokumentides ning need on edasi suunatud piirkondlikule ja kohalikule tasandile.

Leedus on ELi valdkondlikud õigusaktid on teataval määral mõjutanud erinevate sektorite arengut. Kaudne mõju ruumilisele planeerimisele on ilmselge, kuid otsene mõju ruumilise planeerimissüsteemile, protseduuridele ja nõuetele on minimaalne. Keskkonnamõju hindamise protseduurid (täpsemalt strateegiline keskkonnamõju hindamine) on tõenäoliselt kõige ilmsem muutus planeerimissüsteemis, mis mõjutab teatud arengutingimusi ja mis oli tingitud ELi poliitikast tulenevatest nõuetest – see mõjutab märkimisväärselt planeerimist ja regionaalseid arendusprotsesse.

ELi keskkonnapoliitika mõjutas ka planeerimist NATURA 2000 territooriumide kasutuselevõtmise kaudu. ELi ühtekuuluvuse (või laiemalt) regionaalpoliitika elluviimine tõi kaasa arvukate uute objektide ehitamise, mistõttu on tekkinud vajadus välja töötada uusi planeerimisdokumente.

³³ Adams, N. Ezmale, S. and Paalzow, A. (2006), Towards Balanced Development in Latvia: the experience of the Latgale Region, in Adams, Alden and Harris (eds), Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union, Aldershot: Ashgate.

³⁴ Adams, N. (2008), Convergence and Policy Transfer: an examination of the extent to which approaches to spatial planning have converged within the context of an enlarged EU, International Planning Studies, 13(1): pp 31-49.

³⁵ Kule and Stead (2011), The Development of Territorial Cohesion Policies in Latvia, disP 186 (3), pp 54-63

Leedu on NUTS 2 tasandi piirkond. Seepärast on ELi ühtekuuluvuspoliitikat rakendatud vastavalt Euroopa Liidu fondide investeringute rakenduskavale aastatel 2014-2020 Leedus Rahandusministeeriumi poolt. Teiste ministeeriumide ülesanne piirdub konkreetse valdkonnaga (transport, haridus, keskkond). Toetuste rakendamiseks loodi eraldi asutused, olulisim neist on Keskne projektijuhtimisagentuur (mis opereerib kogu välisabi). Eraldi on keskkonnaprojektide agentuur, mis juhib ELi keskkonnaprojekte. Strateegiliste dokumentide ettevalmistamine toimub rahandusministeeriumis.

Ühtsuspoliitika ei mõjuta ruumilist planeerimist kuigi tõsiselt. Mõju on seotud planeerimisdokumentide ettevalmistamise või muutmise seoses riikliku tähtsusega objektidega (nt. TEN võrgu elemendid jne). Et Leedu SKP elaniku kohta jõuab 75%ni ELi keskmisest, siis jääb terve riik ühtsuspoliitikast välja. Seepärast on püütud muuta NUTS2 süsteemi, millega soovitakse luuakse kolm NUTS 2 piirkonda, kus ainult ühes oleks SKP elaniku kohta suurem kui 0,75 ELi keskmisest. See võib kaasa tuua uue piirkondliku planeerimise taseme loomise riigis.

INTERREG programmid on ELi territoriaalse koostöö vahendite hulgas kõige mõjukamad. Neil on suurem mõju perifeersete maapiirkondade arengule ja sellistele tegevustele nagu maaturism. Samuti aitab see arendada koostööd erinevate riikide kohalike omavalitsuste vahel. Siiski on selle mõju ruumilise planeerimise valdkonnas vaevalt nähtav.

Ühtse põllumajanduspoliitika rakendamine avaldab nähtavat mõju maapiirkondade arengule. Kasutamata maade osakaal vähenes peamiselt otsetoetuste tõttu riigis oluliselt. See tõi kaasa ka farmide kasvu, aga samas tõenäoliselt ka põllumajanduse tööhõive vähenemise. 2007-2013 ja 2013-2020 maaelu arengu programmide korraldamine ja rakendamine toimus Põllumajandusministeeriumis. Muud haldustasandid (omavalitsused) selles süsteemis aktiivselt ei osale. Maaelupoliitika mõju planeerimissüsteemile on minimaalne. LEADER-programm toetab kohalike kogukondade tegevust ning see on tõenäoliselt maaelu arengu poliitika kõige olulisem aspekt, see on maakeskkonna kvaliteedi muutmisel oluline, kuid mitte määrav mõju. Ruumilisele planeerimisele on mõju minimaalne.

3.5. Ruumilise planeerimise ja territoriaalse (arengu) juhtimise ühiskondlik positsioon ja selle muutumine 2000-2016

Lääne-Euroopas toimus 1990ndate lõpus ja 2000 algupoolel uue avaliku halduse ja mitmetasandilise valitsemise printsiipide rakendamine. Sellega vähenes üleüldiselt valitsuste ja sellega ka planeerimise roll. Lääne-Euroopa üldiseks trendiks kujunes võimu detsentraliseerimine lähimusprintsipi alusel allapoole. Sellega kaasnes ka ruumilise planeerimise ja arengu lahtihaakimine ning paralleelselt kesksete harukondlike ruumimõjuga regulatsioonide arvu kasv, mida omakorda mõjutas EL ülemuslike direktiivide rakendamine. Sellega ruumilise mõjuga poliitikad „silotornistusid“ ja paradoksaalselt kasvas just ruumimõjuga poliitikates tsentraliseerimine – ministeeriumitel oli vaja teatud tulemused saavutada, kuid planeerimisinstrumente selleks enam kasutatud.

Hollandis saavutati riiklike soodus- ja sunnimeetmete abil kavandatu – riiklike huvide – teostamine, seda küll piiratud mahu ja peamiselt energia ja transpordi infrastruktuuri puhul. Ruumilise planeerimise ja arengu lahtihaakimine toimus Hollandis ka provintsi tasandil. Struktuurvisie ei ole kohustuslik, kuid kõik regioonid on selle siiski endale teinud, tihti küll

varasema plaani alusel. Provinciale verordening sisaldab kohalikele omavalitsustele kohustuslikke elemente, nii et mingil määral vertikaalne planeerimine siiski toimub. Seda küll peamiselt ülevalt alla. Kohalikul tasandil vähenes horisontaalne koordinatsioon ning arengu ja ruumiotssute tegemine. Näiteks Hollandis on kohalikud omavalitsused 2008. aasta seadusega kohustatud koostama mittesiduvaid ruumilist strateegiaid (strukturevisie), kuid riikliku inspektsiooni uuring näitas, et kahel kolmandikul kohalikest omavalitsustest see puudus.

Hollandis on otsustatud nüüd omakorda need regulatsioonid ühte seadusse koondada, et selles kaoses korda luua. Madalmaad on liikunud pelga harukondliku teabevahetuse juurest kiiresti sektoripoliitikate kooskõlastamise suunas. Erinevaks on poliitikavaldkonnad, kus puhul Hollandi riiklik planeerimine on ja vähem olnud integreeritud, nt. tööstus- ja elamumajanduse poliitika raames. Keskkonnapoliitika integreeriti juba varem, nii et seda ei saa ruumiliste plaanides enam eristada. Tundub, et integratsioonile aitab kaasa ka kohustuslik kõrgematasemeliste plaanide arvestamise nõue KOV poolt. Ei ole kindel, kas asjaolu, et kohalike maakasutuse plaane enam provintsid või riiklikud asutused rutiinselt ei kontrolli, on integratsiooni kahandanud. Üldiselt on normiks kooskõlastamine.

Soomes katavad maakonnaplaneeringud kogu riigi. 2005. aastal olid need 11 maakonnas. Viimastel aastatel on planeerimine keskendunud teatavatele maakasutuse teemadele nagu tuuleenergia, ettevõtluse arendamine või roheline infrastruktuur) ehkki 2014. aasta hinnangu kohaselt oleks paljudes piirkondades vaja nende ajakohastamist.

Maakonnaplaneeringute mõju kohalikele planeeringutele on väga erinev. Kuna kohalikud omavalitsused moodustavad maakogud (mis on praktikas nende omavalitsustele alluvuses), siis tekivad olukorrad, kus planeeringud ei vasta alati maakonna kui terviku huvidele. Ka on maakonnaplaneeringute mõju omavalitsuste planeerimisele (Hirvonen-Kantola & Mäntysalo, 2014³⁶).

Soome valdkonnapõhist planeerimist on 2000ndate aastate jooksul on püütud parandada nende integreerimisega ning seda teemat arutatakse pidevalt erinevatel valitsustasanditel. Strateegiline planeerimine on Soomes alates 2000. aastate algusest olnud oluline küsimus. Seoses ruumiplaneerimisega on riik edendanud maakasutuse, elamumajanduse, transpordi ja teenuste integreerimist, nt kavatsuste süsteemi vormis, kus linnapiirkonnad konsulteerivad riigiga. Kohtadel nähakse vajadust linnaregioonide koordineerimise järele. Seda toetab ka riik, eesmärgiga vältida sisemist konkurentsi ja vaadelda linnapiirkonna arengut tervikuna.

Ida-Euroopas jätkusid paljuski varasema tsentraalse riigi praktikad, toimus küll teatud läänelike mudelite formaalne rakendamine. EL liitumisega kaasnenud muudatused on muutnud planeerimisprotsessid sektoraalseks. Näiteks keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv on riiklikult rakendatud puhtalt sektoripõhiselt ja selles ei ole enam säästva arengu horisontaalset iseloomu.

Omakorda vähenes eri planeerimistasandite koordinatsioon, Baltimaades kaotati regionaalne, so. linnaregioonipõhine planeerimis- ja juhtimistasand kui selline üldse (Läti planeerimisregioonid on tegelikult projektikontorid). Ruumilise planeerimise ja territoriaalse (arengu) juhtimise ühiskondlik positsioon on Ida-Euroopa maades läbivalvalt vähenenud ja selle

³⁶ Hirvonen-Kantola, S., Mäntysalo, R., 2014. The Recent Development of the Finnish Planning System: The City of Vantaa as an Executor, Fighter and Independent Actor. In: Reimer, M., Getimis, P., Blotvogel, H.H. (Eds.) Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes. Routledge: New York / Oxon, pp. 42–60.

korraldava rolli on olulisel määral üle võtnud harupoliitikad, mille raames on loodud arvukalt ruumilise mõjuga regulatsioone. See on tinginud *ad hoc* lahendite, vaidluste ja kohtusse pöördumiste kasvu.

3.6. Ruumilise planeerimise roll ja muutumine 2000-2016 ruumilise mõjuga harupoliitikates

Lääne-Euroopa maades on maakasutuse planeeringuid üldise strateegiaga seotud juba 1960ndatest. Siin on aga toimunud muutus seoses neoliberaalsete poliitikate levimisega. Näiteks 2002. aastal pidi **Hollandis** neljas riiklik strateegia (Vinex) asendatama viiendaga, kuid seda ei juhtunud.

Kuigi Hollandi riikliku planeerimise on suhteliselt tugev, on seos harupoliitikutega põllumajandus- ja maaelupoliitika näitel praegu peaaegu olematu, kuna planeeringuline arutelu keskendub valdavalt linnapiirkondadele. Põllumajandusministeerium on ka ühendatud majandusministeeriumiga. 2000-ndate aastate algusest on kultuuripärandi teemat tihedalt kooskõlastatud ruumilise planeerimisega, kultuuripärandit kaitstakse üha rohkem kohalike planeeringutega.

Samas on protseduurinõuete (nt keskkonnamõtjude hindamine) tõttu keskkonnateemad muutunud peaaegu täielikult ruumilise planeerimise valdkonnaks ja vastupidi. Alates 1980. aastatest ei ole tööstuspoliitikaga suuri probleeme kuna keskkonnavalitsused normid (müra, õhk, reostus) on sätestatud planeeringutes ja lube väljastavad provintsid. Küll on aga „peasadamate“ teema suur poliitikaküsimus, mis on täielikult integreeritud ruumilise planeerimisega.

Energiateema on suur poliitiline küsimus, eriti riiklikul tasandil. Taastuvenergia osakaal kasvab ja see mõjutab ruumilist planeerimist: provintsid käsitlevad seda oma planeeringutes. Tuuleparkidega on esile kerkinud suuri vastuolusid, eriti kui need plaanid on kehtestatud ülalt-alla. Keskkonnapoliitikaga kaasnevad ruumilise planeerimise protseduurilised nõuded on ja jäävad väga tugevaks; eriti müratõkete, õhukvaliteedi ja maakasutusplaanide ohutuse osas. Kliimamuutus on samuti oluline poliitiline küsimus.

Linnastumise detsentraliseerimisega seoses eluasemepoliitikate mõju vähenes, kuid vastuseks rahvastiku vähenemisele riigi äärealadel koos linnapiirkondade ülekuumenenud elamuturgudega võib see tagasi tulla. Jaemüügipoliitika on riiklikul tasandil kaotatud, seda vaatamata suurtele väljakutsetele, mida pakuvad väljapoole linnu koliv jaekaubandus ja Internet. Paljude jaemüügiettevõtete pankrotid 2016. aastal, mis on seotud perifeersetes piirkondades elanikkonna vähenemisega ja võimaliku vastuoluga ELi vabaturu nõuetega, panevad jaemüüjad, kohalikud ja provintsiavalitsuse otsustajad linnakeskuste elujõulisuse tagamisel raskesse positsiooni.

**

Soome uus planeerimis- ja ehitusseadus sätestab ka, et teised riigiasutused on seaduse järgi kohustatud võtma arvesse riiklike maakasutuse juhiseid ja maakonnaplaneeringuid. Keskkonnaministeerium kaasab ka teised ministeeriumid maakasutuse riiklike suuniste väljatöötamisse, et võetaks arvesse valdkondlike vajadusi, kuid see aitab ka sektoripõhistele poliitikavaldkondadele paremini selgitada maakasutuse eesmärgi.

Maaelu- ja linnapoliitika eesmärgid on Soomes olnud vastuolulised, sest maapiirkondade poliitika eesmärk on välja arendada maapiirkondi väljaspool linnu, samas kui linnapoliitika eesmärgiks on säästvama arengu edendamiseks tihedamad linnastruktuurid (Sihvonen 2013³⁷).

Kultuuripärandi kaitse seisukohalt on ruumiline planeerimine oluline, kuid pärandiküsimusi mõjutavate õigusaktide tõlgendamisel võib olla ka eriarvamusi. Turismis on ruumiline planeerimine väga oluline.

Kliimaküsimused on kasvavalt päevakohased ja maakasutuse planeerimist peetakse oluliseks saavutamaks kliima- ja keskkonnapoliitika eesmärke (nt tihendamise kaudu). Ka piirkondlik energiapoliitika on selgelt seotud maakasutusega. Riiklikul tasandil on energiapoliitika eesmärgid hästi kooskõlas riiklike maakasutuse suunistega. Erinevad energiastrateegiad hõlmavad maakasutuse küsimusi keskse teemana. Ruumiplaneerimisel pööratakse rohkem tähelepanu energiaküsimustele, näiteks tuuleenergiale. Planeeringuid on üha enam mõjutanud energiaalaseid strateegiaid ja rahvusvahelisi kokkuleppeid.

Ruumiplaneerimisel on oma roll aruteludes kõrgharidusasutuste paiknemisel regioonides, kuid see näib olevat pigem kaudne. Planeerimine on samuti oluline teenuste arendamisel, nt juurdepääsul tervishoiuteenustele ja haridusasutustele. Maakasutuse planeerimisel on olulisem tervislike elukeskkondade kujundamine, näiteks jalg- ja jalgrattasõiduteede võimaldamine on üha tähtsam rahvatervise seisukohast.

Elamumajandusel ja planeerimisel on selge seos, sest eluaseme tootmine toimub planeeringute alusel. Riiklikul tasandil tegeleb Keskkonnaministeeriumis sama osakond elamumajanduse ja maakasutuse küsimustega. Mõju on 2000. aastatel suurenenud tulenevalt linnastumisest. Elamumajanduse tähtsus on ruumilise planeerimises suurem linnapiirkondades, eriti Helsingis, kus napib taskukohaseid eluasemeid.

On tehtud jõupingutusi elamupiirkondade-, transpordi- ja maakasutuse integreerimiseks linnapiirkondades üleriigiliselt alates 2007. aastast. Üldiselt on transpordi roll maakasutuse planeerimisel kasvanud ja süvendatud linnastumise ja kliimamuutuse probleemide tõttu. Maanteetranspordi vajaduse vähendamine ja vähese CO₂-heitega transpordi edendamine on maakasutuse planeerimise keskne küsimus. Riiklikul tasandil tegeleb Soome aktiivselt eriti valitsuse teenuste digitaliseerimisega, kuid selles ei ole seost ruumilise planeerimisega. Transpordi digiteerimisel on siiski selge seos ruumiplaneerimisega.

Käivitunud on merealade ruumiline planeerimine. Ka kaevandamistöde jaoks on ruumiline planeerimine oluline. Maakasutuse ja uute kaevandamist käsitlevate õigusaktides on kavas planeerimisele ja keskkonnakaitsele pöörata rohkem tähelepanu, kuna seda ei tehta seni piisavalt ja keskendutakse endiselt pigem kaevandamisega seotud ettevõtete arendamise probleemidele.

**

Ruumiplaneerimise mõju on **Sloveenias** teistele valdkondade nõrk ja integratsioon pigem väheneb. EL ühtekuuluvus- ja regionaalpoliitika rakendamist koordineerib ruumiline

³⁷ Sihvonen, J. (2013). Kaupunki-, maatalous- ja maaseutupoliitikka risteävät kaupunkiseudun maankäytön suunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 2013:2. <http://www.yss.fi/journal/kaupunki%C2%AD-maatalous%C2%AD-ja-maaseutupoliitikka/>

planeerimine, kuid kohalikul tasandil seda ei rakendata ja strateegiliste eesmärkide täitmise tagamiseks puuduvad meetmed. Ühtekuuluvuspoliitika muutub ruumilise planeerimise diskussioonis üha tähtsamaks.

Põllumajanduspoliitika arendab "oma" ruumilise planeerimise kava koos valdkondlike õigusaktidega. Kultuuri-, pärandi- ja turismipoliitika on traditsiooniliselt teavitatud, kuid ruumilise planeerimisega ühitamiseks on neil piiratud ambitsioonid. Viimase aja turismi kasv on muutunud ruumilises arengus tundlikumaks teemaks.

Ruumiplaneerimise integreerimine energiapoliitikas on kohalikul tasandil sügavam. Riiklikul tasandil võetakse arvesse riigiplaneeringu suuniseid. Energiapoliitika on aga ruumilise planeerimise arutusel ja protsessides ebapiisavalt integreeritud - see tähendab, et sektor määratleb tingimused ruumiarenguks, kuid ei hinnata vastuvõetavust. Probleemid on kõige ilmsemad uue infrastruktuuri kavandamisel, kuid neid on ka renoveerimisprojektidega. Piirkondliku planeerimistaseme nõrkus ja halvasti juhitud planeerimisprotsessid on seda tõenäoliselt kõige rohkem mõjutanud.

Keskkonnapoliitika mõju on traditsiooniliselt tugev ja see kasvab veelgi. Üheks põhjuseks on avalikkuse teadlikkuse ja nõudmiste kasv. Ruumiplaneerimine toimibki üha enam keskkonnapoliitika raames. Vaatamata tegelikule kahe valdkonna vahelistele seotusele on need protsessid veel ametlikult eraldatud ja koordineerimine tekitab konkreetsete projektide juures raskusi. Jäätme- ja veemajandus on samuti traditsiooniliselt hästi koordineeritud, kuid veel mitte integreeritud - tõenäoliselt kõige ilmsem piirkondlike jäätmeäitluskeskuste paigutamine ja üleujutustega seotud probleemide püsimine.

Tervishoiu ja hariduspoliitika koordineerimine on kehv, kuid viimasel ajal on tervishoiusektori huvi ruumilise planeerimise vastu kasvanud. Ruumiplaneerimise mõõdet leiab kohalikus elamumajanduspoliitikas rohkem kui riiklikul tasandil.

Ruumiplaneerimisega otseselt seotud tööstuspoliitika hiljutised tegevused tõid kaasa ruumiplaneerijate teravdatud arutelu selle olulisusest. Tööstuspoliitika oli varem ruumiplaneerimisega enam integreerunud. Majandusarengu ja tehnoloogia ministeeriumil on eesmärgiks strateegiliste investeeringute õigusliku raamistiku jõustamine, mis hõlmaks ka ruumiplaneerimise eriprogrammi. Ruumi- ja transpordipoliitika on traditsiooniliselt hästi koordineeritud. Viimasel ajal stimuleeritakse nende kahe integratsiooni jätkusuutliku linnalise liikumiskeskonna planeerimisega.

Merenduspoliitika muutub ambitsioonikamaks ja on süsteemis esindatud Infrastruktuuriministeeriumi ning Keskkonna ja ruumilise planeerimise ministeeriumi veemajandusosakonna kaudu. Poliitika järgib ELi merestrategie programmi.

**

Lätis on põllumajanduse ja maaelu poliitikal märkimisväärsed väljakutsed ning riiklik rahastamine on peamiselt suunatud põllumajandussektori konkurentsivõime parandamisele. ELi rahastamine on suurendanud ühtekuuluvus- ja regionaalpoliitika mõju eelkõige riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Majandusministeerium avaldas riikliku tööstuspoliitika suunised 2012. aastal. Dokumendis seatakse esikohale tootlikkuse ja konkurentsivõime tugevdamine, nutikas spetsialiseerumine ja välismaiste otseinvesteeringute ligimeelitamine ning selles tunnustatakse piirkondade mitmekesisete varade tähtsust.

Lätis peetakse kultuuri tähtsaks rahvusliku identiteedi tugevdamise vahendiks ja seepärast saab see kõigil tasanditel tugevat tähelepanu. Suurenenud teadlikkus kultuuripärandi ja turismi tähtsusest ning need saavad rohkem tähelepanu eelkõige piirkondlikel ja kohalikel aruteludel. Turismipoliitikal on suurem rõhk regionaalses ja kohalikus poliitikas ning see on prioriteetseks ka vastavates säästva arengu strateegiates.

Energeetika infrastruktuuri pakkumisega seotud aspekte kooskõlastatakse teataval määral ruumipoliitikaga, kuid energiapoliitika teisi aspekte, eriti piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Keskkonnakaitse- ja regionaalarengu ministeeriumi ruumilise planeerimise ja keskkonnapoliitika valdkondade toimub poliitika koordineerimine kõigil tasanditel ja seda on tugevdatud seoses keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise mehhanismide sidumisega ruumilise planeerimise dokumentidega. Suurenenud on teadlikkus keskkonnamõjudega tegelemise nõuete ja kliimamuutusele suurema keskendumise tõttu.

Terviklikku eluasemepoliitikat pole. Valmieras asuti elamuid ehitama uutele spetsialistidele ja Riias on mõned munitsipaalmajad. Suurem osa elamispinnast erastati pärast iseseisvumist kiiresti. IT ja ruumipoliitika vahel on mõningaid seoseid, mida näitab info- ja kommunikatsioonitehnoloogia infrastruktuuri pakkumine, et parandada juurdepääsu eelkõige maapiirkondades.

Läti esimese mereala ruumilise planeeringu koostamine on suurendanud selle olulisust, suurendanud vastavat võimekust ja aidanud kaasa poliitika integreerimisele riigi tasandil. Piirkondlikul tasandil pole merenduskuisimustes pädevust, samas kui kohalikel omavalitsustel on õigus planeerida rannikuid (kuni 2 km rannast).

Kaevandus-, ruumi- ja jaemüügi poliitikate seosed Lätis puuduvad. Ruumi- ja transpordipoliitika integreerimine on parandanud siseriikliku ja rahvusvahelist ligipääsetavusest. Keskkonnakaitse ja regionaalarengu ministeerium vastutab ka jäätmekavade ees riiklikul tasandil ja 10 piirkonnas (mis ei vasta 5 planeerimispiirkonnale) ruumilise planeerimise, jäätmekäitluse ja veemajanduse korraldamise eest.

**

Leedus reguleerivad ruumiplaneerimise dokumendid maakasutuse sihtotstarvet ja seega ka põllumajandustegevust, kuid muidu ei mõjuta põllumajanduspoliitika üldiselt planeerimist. Räägitakse rangemate põllumajandusmaade kasutamise reeglite muutmise üle.

Leedu ühtekuuluvus- ja regionaalpoliitika on nõrk. Vastavalt õigusaktidele peab regionaalpoliitika järgima riikliku üldplaneeringu otsuseid, kuid planeeringute tegelik tähtsus on minimaalne. Kavades sätestatud otsused määratlevad küll ELi vahendite kasutamise kohalikul tasandil.

Ruumiplaanide otsused määratlevad turismi- või puhkealadena turismipiirkonnad ning turismipoliitika peab järgima planeeringuid. Kultuuri- ja kultuuripärandi kaitse on üsna tugevalt esindatud ruumilise planeerimise kõikidel tasanditel

Üldiselt on energiapoliitika nõrgalt seotud ruumilise planeerimisega (riiklikku üldplaneeringut korrigeeritakse energiapoliitika alusel), kuid kohalikud energiaarenduse algatused peavad järgima ruumiplaneeringuid. See on eriti ilmne uute energiaprojektide nagu tuuleelektrijaamade rajamisel. On näiteid, kus sellised algatused blokeeriti kohalike omavalitsuste üldplaneeringutes. Energiapoliitika mõju kasvab riiklikul tasandil, kuna see on

prioriteetne sektor ja isegi olemasolevaid planeerimisdokumente korrigeeritakse vastavalt vajadustele

Ruumiline planeerimine on osa riiklikust keskkonnapoliitikast. Kohaliku tasandi keskkonnapoliitika kooskõlastatakse riigiplaneeringutega.

Merenduspoliitika mõju oli väga minimaalne ja puudutab ainult sadamarajatiste planeerimist Klaipeda linna. Kuid Leedu üldplaneeringusse lisati 2015. aastal ka merealad.

Ruumiplaneerimisel on piiratud roll tervishoiu- ja hariduspoliitikas. Seda mõjutavad kaudselt keskkonnaalased eeskirjad.

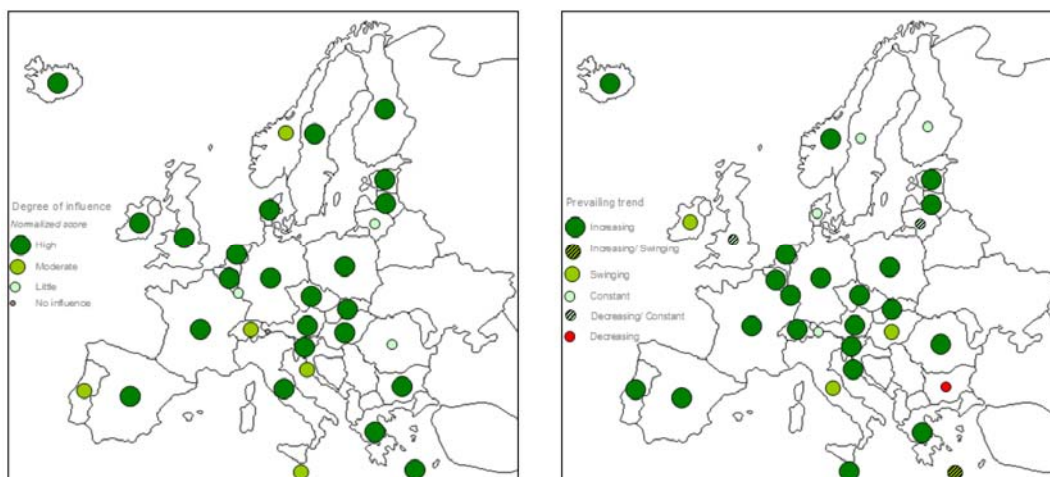
Planeeringud ei mõjuta elamupoliitikat, kuna riiklikul tasandil eluasemepoliitika pole ja kohalikul tasandil on see väga nõrk. Plaanid reguleerivad sotsiaalkorterite asukohta nendel harvadel juhtudel, mil omavalitsused selliseid maju ehitavad. Kinnisvara arendamine toimub planeeringute alusel, kuid paljudel juhtudel ei suuda nad ka uute arengute territoriaalset ulatust reguleerida.

Ruumiplaneerimise mõju riigi tööstuspoliitikale on väga väike, kuid tööstuste asukoha otsused on kooskõlastatud kohalike planeerimisotsustega. Kaevanduspoliitikal on riiklikul tasandil piiratud roll, kohaliku tasandi otsuseid reguleerib kohalik planeering. Kaevandamine aga mõjutab planeerimist, sest ressursid on riigivara ja nende kasutust reguleerib valitsus. Kaevandusfirmad survevad neid.

Jaekaubanduspoliitika riiklikul tasandil vaevalt eksisteerib, jaemüügitgevust kohalikul tasandil mõjutab kohalik planeering.

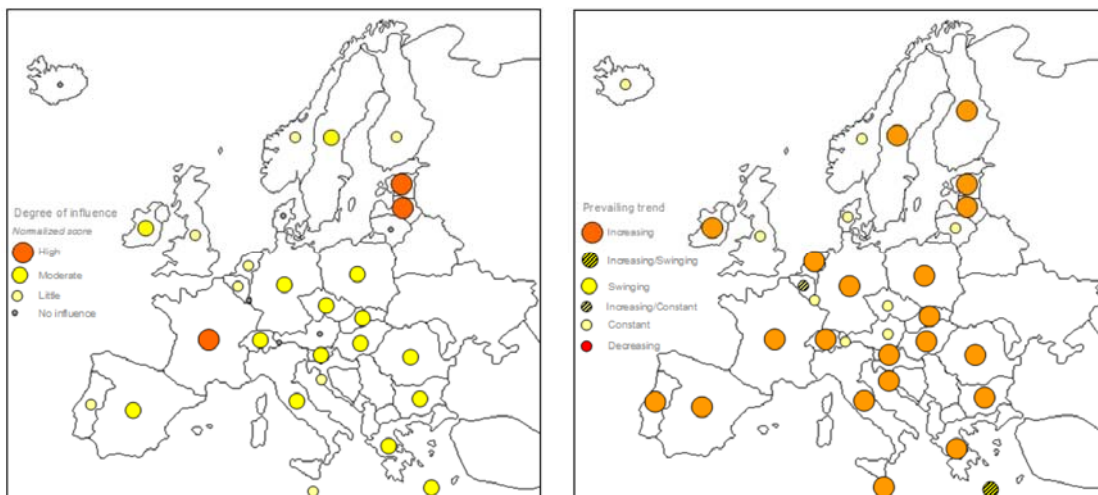
Transpordipoliitika, sealhulgas ELi tasandi võrgustikud, mõjutavad oluliselt planeerimisprotsessi. Planeeritud marsruudid, üleeuroopalised võrgud ja nende ristmed tuleb lisada SP-dokumentidele.

Jäätmete ja veemajandust koordineeritakse riiklikul tasandil ja neid reguleerib kohalik omavalitsus.

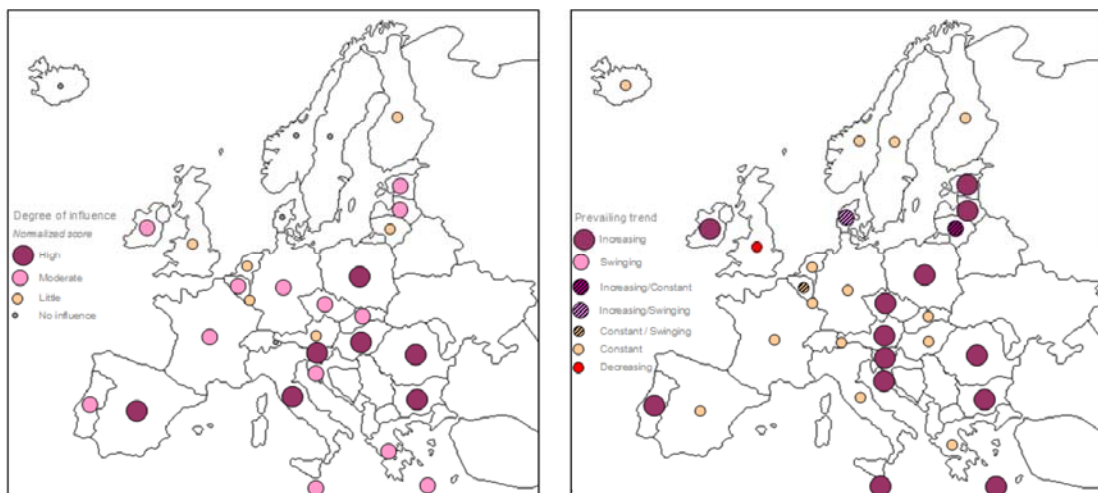


Joonis 3.10. EL Keskkonnaregulatsioonide mõju riikide planeerimisele ja selle muutumine. Allikas: Cotella³⁸ (ESPON COMPASS) 2017.

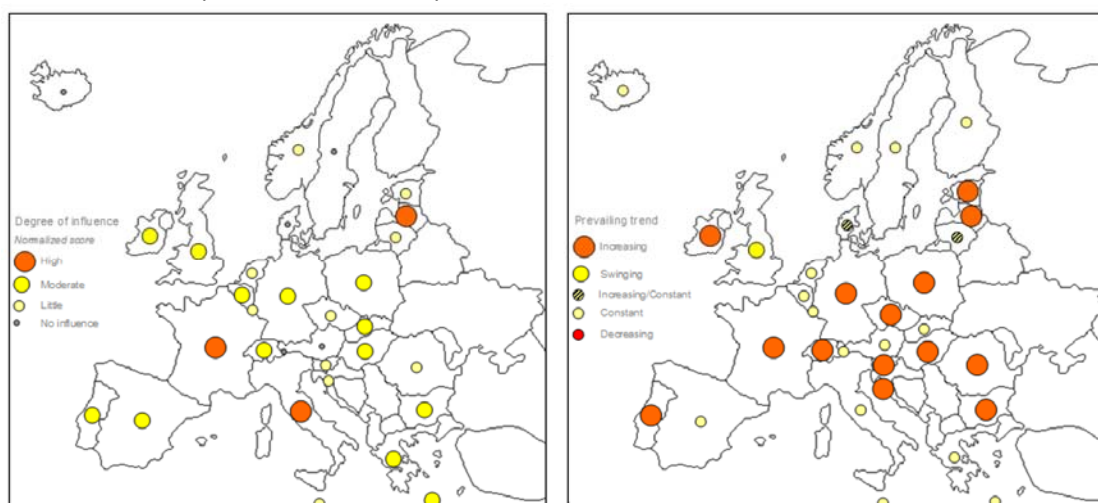
³⁸ Joonised 3.10 – 3.13. Giancarlo Cotella ettekandest „How Europe hits home? Comparing the impact of the EU legislation, policy and discourse on its Member States’ territorial governance and spatial planning systems,, seminaril Warsaw Regional Forum 2017.



Joonis 3.11. EL Energieregulatsioonide mõju riikide planeerimisele ja selle muutumine. Allikas: Cotella (ESPON COMPASS) 2017.



3.12. EL ühtsuspoliitika mõju riikide planeerimisele ja selle muutumine. Allikas: Cotella (ESPON COMPASS) 2017.



Joonis 3.13. EL Territoriaalse koostöö mõju riikide planeerimisele ja selle muutumine. Allikas: Cotella (ESPON COMPASS) 2017.

Tabel 3.1. Ruumilise planeerimise mõiste võrreldavates riikides.

Eesti	Läti	Leedu	Soome	Holland	Sloveenia
Ruumiline planeerimine	Teritorijas plānošana	Teritorinis planavimas	Alueiden käytön suunnittelu	Ruimtelijke ordening	Prostorsko planiranje
Spatial planning	Territorial Planning	Spatial planning (territorial)	Land use planning	Spatial planning	Spatial planning

Allikas: ESPON COMPASS, 2017.

Tabel 3.2. Ruumilise halduse tasandid ja statistilised üksused võrreldavates riikides.

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Holland	Sloveenia
	Eesti Vabariik	Latvijas Republikas	Valstybės	Valtioneuvosto	Rijk	Državna raven
NUTS I	Eesti Vabariik	Latvijas Republikas	Valstybės	Manner-Suomi, Ahvenanmaa	Landsdelen	Državna raven
NUTS II	Eesti Vabariik	Latvijas Republikas	Valstybės	Manner-Suomi, Ahvenanmaa	Provincie (12)	Kohezijske regije (statistiline 2)
NUTS III		Latvijas plānošanas reģioni (5)	Aspskritis (10) Ei oma enam võimuorganeid	Maakunnan liito (19)	COROP regio's (statistiline 40)	Statistične regije (statistiline 12)
NUTS IV (LAU 1)	Maakond (15)		Savivaldybės (60) Omavalitsus			
NUTS V (LAU 2)	Vald/linn KOV	Novadi (110) & Republikas pilsētas (9) KOV	Seniūnija (544) Vanemkond, määratud KOV poolt.	Kunnanvaltuusto (313) KOV	Gemeente (393) KOV	Občinska raven (212) KOV

Allikas: ESPON COMPASS, 2017.

Tabel 3.3. Ruumilise planeerimise administratsioonid võrreldavates riikides.

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Holland	Sloveenia
NUTS I, II	Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumi planeerimise osakond (Keskonnaministeeriumis ja siseministeeriumis aastatel 2000-2015) Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium Keskonnaministeerium Teadus- ja haridusministeerium Kultuuriministeerium	Latvijas Republikas Saeima, Ministru kabineta (Cabinet of Ministers) and Pārresoru koordinācijas centrs (Intersectoral Coordination Centre) Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (VARAM): Ministry of Environmental Protection and Regional Development	Seimas (Parlament) Lithuanian Government Ministry of Environment	Finnish Parliament Ministry of the Environment Centres for Economic Development, Transport and the Economy	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Ministry of Infrastructure and the Environment) Inspectie Leefomgeving en Transport (Inspectorate Living Environment and Transport)	The State – The Government Ministry of the Environment and Spatial Planning Institutions performing spatial planning on national level
NUTS II					Provincial Executive Provincial Council	
NUTS III		Latvijas plānošanas reģioni (Planning Region)		The Council of the Regional Council Regional Councils (as joint organisations of municipalities)		
NUTS IV	Maavalitsus					
NUTS V	Valla-linna valitsus ja volikogu	Novadi, Republikas pilsētas (Municipalities / counties) Republican cities	Savivaldybė (municipality)	Municipal councils Municipal planning and building committees Municipality	Mayor and Aldermen Municipal Council	Municipalities – Municipal Council Institutions performing spatial planning on municipality level

Allikas: ESPON COMPASS, 2017.

Tabel 3.4. Ruumilise planeerimise instrumendid võrreldavates riikides

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Holland	Sloveenia
Riik	Üleriigiline planeering	Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija (Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030)	Lietuvos Respublikos bendrasis planas (Comprehensive plan of Republic of Lithuania)	<i>Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet</i> , National Land Use Guidelines	<i>Määrused. Nt. Besluit Omgevingsrecht (keskkonnd) Besluit ruimtelijke ordening (ruumiplaneerimine)</i>	Politika urejanja prostora /Spatial Management Policy of Republic of Slovenia (2001)
	Riigi eriplaneering	Nacionālais attīstības plans (National Development Plan)	Valstybės teritorijos dallies bendrasis planas (Comprehensive plan of a part of the territory of the country)		<i>Structuurvisie</i>	Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) / National Spatial Development Strategy of Slovenia (Official Gazette of RS, no. 76/04)
			Specialiojo teritorijų planavimo dokumentai (Documents of special territorial planning)		<i>Rijksinpassingsplan (maakasutusplan)</i>	Prostorski red Slovenije / Spatial Order of Slovenia (Official Gazette of RS, no. 122/04)
		Jūras plānojums (Maritime Spatial Plan)			<i>Nationaal Waterplan</i>	Smernice nosilcev urejanja prostora/ Guidelines of the institutions performing spatial planning
					<i>MIRT (Infrastruktuuri, territooriumi ja transpordi mitmeaastane investeerimisprogramm)</i>	Državni prostorski načrt / National Spatial Plan
Provints, maakond regioon, rajoon	Maakonnaplaneering	Plānošanas reģiona ilgtspējīgas attīstības stratēģija (Sustainable	Comprehensive plan of the County (not compulsory at the	<i>Maakuntakaava</i> , Regional Land Use Plan	<i>Structuurvisie</i>	

		Development Strategy of a Planning Region)	moment but still in force in all 10 Counties)			
	Maakonna teemaplaneering	Plānošanas reģiona attīstības programma (Planning Region Development Programmes)		<i>Meriluesuunnitelma, Maritime spatial plan</i>	<i>Provinciaal inpassingsplan (PIP) (võimaldab muuta KOV plaane)</i>	
					<i>Provinciale Verordening (suunab KOV plaanide koostamist)</i>	
					<i>Provinciale Aanwijzing (Õiguslikult siduv dokument, mis sunnib KOV maakasutuspaanis arvestama provintsi huve)</i>	
					<i>Projectbesluit (projektiotsus võimaldab täpsustada PIP)</i>	
					<i>Omgevingsvergunning (keskkonnaluba)</i>	
					<i>Provinciaal Waterplan (regab veekasutust vastavalt EL regulatsioonidele)</i>	
KOV	Üldplaneering	Vietējās pašvaldības ilgtspējīgas attīstības stratēģija; (sustainable development strategy of the local government)	Savivaldybės bendrasis planas (Comprehensive plan of municipality)	<i>Yleiskaava, Local Master Plan</i>	<i>Structuurvisie, Structure vision</i>	Občinski prostorski načrt /Municipal Spatial Plan

	Kohaliku omavalitsuse eriplaneering	Vietējās pašvaldības attīstības programma (Local Government Development Programme)	Vietovēs lygmens bendrasis plans (Comprehensive plan of part of municipality)	<i>Asemakaava</i> , Local Detailed Plan	<i>Bestemmingsplan</i> , (municipal) land use plan	Občinski podrobni prostorski načrt / Detailed Municipal Spatial Plan
	Detailplaneering	Teritorijas plānojums (Territorial / spatial plan)	Detalieji planai (Detailed plans)	<i>Maapolitiikka</i> , Land policy instruments	<i>Beheersverordening</i> , Management regulation	Medobčinski prostorski načrt / Inter-municipal Spatial Planning Document
		Lokālpilnojum (local plan)	Specialiojo teritoriju planavimo dokumentai (Documents of special territorial planning)	<i>Rakennusjärjestys</i> , Building ordinance	<i>Bouwverordening</i> , Building ordinance	
		Detālpilnojum (detail plan)			<i>Welstandsnota</i> , Policy document on external appearance	
		Tematiskais plānojums (thematic plan)			<i>Beeldkwaliteitsplan</i> , Visual quality plan	
					<i>Projectbesluit</i> , Project decision	
					<i>Exploitatieplan</i> , Development plan	
					<i>Water plan</i> , Waterplan	
					<i>Omgevingsvergunning</i> , Environment & planning license	

Allikas: ESPON COMPASS, 2017.

Tabel 3.5. EL valdkondlike regulatsioonide mõju (skaalal vähene 1– 2 – 3 suur) ja selle muutumine ruumilisele planeerimisele võrreldavates maades riiklikul, regionaalsel-maakondlikul ja kohalikul (RMK) tasemel

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Holland	Sloveenia
EL konkurentsidiirektiivid	R 2 – kasvab M 1 - kasvab K 1 - kasvab	R 2 – kasvab M 1 - kasvab K 1 - kasvab	R 0 - püsiv M - K 0 - püsiv	R 1 - ? M 1 - ? K 1 - ?	R 1 - kasvab M 1 - muutuv K 1 - muutuv	R 1 - kasvab M - K 2 - kasvab
EL energia-direktiivid	R 2 – kasvab M 2 - kasvab K 3 - kasvab	R 3 – kasvab M 2 - kasvab K 2 - kasvab	R 0 - püsiv M - K 0 - püsiv	R 1 - kasvab M 1 - kasvab K 1 - kasvab	R 1 - kasvab M 1 - kasvab K 1 - püsiv	R 2 - kasvab M - K 1 - kasvab
EL keskkonnan-direktiivid	R 3 – kasvab M 2 - kasvab K 3 - kasvab	R 3 – kasvab M 3 - kasvab K 3 - kasvab	R 1 - kahaneb M - K 1 - kasvab	R 3 - püsiv M 3 - püsiv K 3 - püsiv	R 3 - kasvab M 3 - kasvab K 3 - kasvab	R 3 - püsiv M - K 3 - püsiv
EL transpordi-direktiivid	R 3 – kasvab M 2 - kasvab K 1 - kasvab	R 3 – kasvab M 1 - kasvab K 1 - püsiv	R 1 - kahaneb M - K 0 - kahaneb	R ? M ? K ?	R ? - püsiv M ? - püsiv K ? - püsiv	R 1 - kahaneb M - K 1 – kahaneb
EL merealade plan. (DIRECTIVE 23.7. 2014/89/EU	R 3 - kasvab M 3 - kasvab K 0 --			R 3 - kasvab M 3 - kasvab K 0 --		

Allikas: ESPON COMPASS, 2017.

Tabel 3.6. EL valdkondlike poliitikate mõju suurus (skaalal vähene 1– 2 – 3 suur) ja selle muutumine ruumilisele planeerimisele võrreldavates maades riiklikul (R), regionaalsel-maakondlikul (M) ja kohalikul (K) tasemel

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Holland	Sloveenia
EL ühtsuspoliitika	R 2 – kasvab M 1 - kasvab K 2 - kasvab	R 3 – kasvab M 1 - kasvab K 1 - kasvab	R 1 - püsiv M - K 1 - kasvab	R ? – püsiv ? M 1 - püsiv ? K ? - püsiv ?	R - püsiv M 1 - kasvab K - püsiv	R 3 - püsiv M - K 3- püsiv
EL territoriaalse koostöö poliitika	R 1 – kasvab M 1 - kasvab K 1 - kasvab	R 2 – püsiv M 3 - kasvab K 2 - kasvab	R 0 - püsiv M - K 1 - kasvab	R ? - püsiv ? M ? - püsiv ? K ? - püsiv ?	R 1 - püsiv M 0 - püsiv K 1 - püsiv	R 1 - püsiv M - K 1 - püsiv
El linnapoliitika	R 0 – muutuv M 0 - muutuv K 1 - kasvab	R 2 – kasvab M 1 - kasvab K 1 - kasvab	R 0 - kasvab M - K 0 - kasvab	R ? - püsiv ? M ? - püsiv ? K 1 - püsiv ?	R 0 - kasvab M 0 - kasvab K 1 v - kasvab	R 1 - kasvab M - K 1 - kasvab
EL maaelupoliitika	R 0 – kasvab M 0 - kasvab K 1 - kasvab	R 2 – püsiv M 2 - püsiv K 1 - püsiv	R 1 - püsiv M - K 1 - püsiv	R ? – püsiv ? M ? - püsiv ? K ? - püsiv ?	R 0 - muutuv M 0 - muutuv K 1 v - muutuv	R 2 - kasvab M - K 1 - kasvab

Allikas: ESPON COMPASS, 2017.

Tabel 3.7. Harupoliitikate koordineerituse muutumine 2000-2016.

	A	B	C	D	E
Poliitika integratsiooni tase	Integratsioon	Koordinatsioon	Koostöö	Infovahetus vaid	Ei mingit sidet
Holland		2016		2000	
Eesti					
Läti			2016	2000	
Leedu		2016		2000	
Soome		2016	2000		
Sloveenia					

3.7. Võrdlusmaade ruumiplaneerimise poliitikate kokkuvõte

1. Üle-euroopalised trendid on seotud neoliberaalse muutuse ja uue avaliku halduse laialdase rakendamisega 1990ndatel. Euroopa planeerimismõtte mõju konkreetsete seadusandlike aktide ajastamisel ei ole siiski hoomatav – muutuste tegemine sõltub väga palju kohapealsest poliitiliselt olukorrast, ametnike soovist midagi muuta ning planeerimise eest vastutavate ametkondade positsioonist valdkonlike ametkondade suhtes.
2. Viimased kümnendid on olnud planeerimisseadusandluses küllalt tormilised. Läbi on viidud kardinaalseid reforme, muudeti põhjalikult seadusandlust ja vähendati alt-ülesülalt-alla kooskõlastuste mahtu. EL keskselt tasandilt tuli aga arvukalt eriti just keskkonna, sh NATURA 2000 alade kasutuselevõtmise kaudu, aga ka veonduse ja

mõnede muude valdkondade direktiive, mis on ühelt poolt muutnud kohtade elu väga olulisel määral, aga teisalt sundinud ametkondi genereerima arvukalt uusi ruumimõjuga regulatsioone. Et sektorhuvide alusel üleskerivaid probleeme ja vaidlusi vältida, on valitsused olnud sunnitud vastavaid poliitikaid integreerima ja ametkonnad ise on asunud varasemast enam koostööle. Moodustatud on ministriumite üleseid koordineerimiskogusid.

3. Samas on teatud elemendid nagu näiteks mõisted ja ka isegi kohalikud planeeringud just Ida-Euroopa maades pärit veel üleminekuajaeelsest ajast. Planeerimine ja eriti selle praktiline väljund, mis seob väga paljusid eluvaldkondi, ei pruugi kuigi kiiresti muutuda. Ühtlasi on ka ilmne, et just väikeriikides sõltuvad muutused ja just selle aeg väga olulisel määral eestvedamisest: üksikutel võtmesikutel – kes võtavad vaevaks muutusi läbi viia – on murdelistel aegadel enam võimalusi protsesse suunata.
4. Ametkondade omavahelise paraneva koostöö ja ühtlasi ka Euroopa suunal tiheneva suhtluse kaasprobleemiks on saamas kohapõhisuse tahaplaanile jätmine. Ühelt poolt on kontrolli kohtadel toimuva planeerimise üle vähendatud, teisalt on suurendatud keskametkondade voli kohalikest otsustest üle sõita. Seda paradoksaalselt just ajal, mil kohapõhisus on EL poliitikadiskursuses kasvavalt oluline. Näiteks keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi on riiklikult rakendatud valdavalt sektoripõhiselt ja selles ei ole enam säästva arengu horisontaalset iseloomu. St et EL sisuliselt õilsad eesmärgid kipuvad riiklikus „tõlkeprotsessis“ kaotsi minema.
5. ELi struktuurfondide kasutuselevõtu korraldamine viis Ida-Euroopa maades regionaalarengu ja territoriaalse planeerimise eristamisele ja kohati ka haldussüsteemide dubleerimisele. EL regionaalarengu poliitika kujunes ühinemisläbirääkimiste jooksul riiklikul tasandil eraldi sektoripoliitikaks paralleelselt ruumilise planeerimisega ja selle rakendamiseks loodi uued tsentraalsed institutsioonid. Holland ja Soome on seda suutnud vältida, nende SF ja INTERREGi koostöö on kohapõhine ja selle rakendamisega tegelevad provintsid/maakonnad.
6. Ida-Euroopa poliitikuid huvitas ennekõike võimalikult suur abiraha ja selle ärakulutamine. EL komisjoni bürokraate huvitas ennekõike korras aruandlus. Nii fokuseeriti ennekõike riiklike struktuuride võimekusele: loodi uued (Euroopast vaadatuna) võimalikult standardsed hästi mehitatud arengu- ja makseagentuurid ja (valdavalt taotluspõhised) rahastamisreeglid. Projektipõhise ideoloogia taustal tundusid rahastamisprioriteetidest kõrvale jäänud (riiklikud-regionaalsed-kohalikud) planeerimiskontorid (eriti kui arvestada 2000ndate kiireid muutusi) tagurlike ja arengut pidurdavatena. 2008-10 majanduskriis ei lasknud kusjuures hoomata just samal ajal tipu saavutanud planeerimisvigade ulatust ja ei soosinud ka vastavate analüüside läbiviimist.
7. Ehkki ametlikult nõutakse EL suunistes regionaalarengu kui ühe horisontaalse dimensiooniga arvestamist ja idee poolest ka ruumiplaneerimisega vastavust, anti tegelikult valdkondlik ruumilise planeerimise pädevus uutele struktuuridele. See on põhjustanud omakorda huvitava fenomeni, Ida-Euroopale omase „pakazuhha“ taaskasutuselevõtu, so. ametlikes dokumentides teostatud programmide kohta regionaalsest arengu (retoorikas) positiivse kajastamine, ehkki faktilist katet vastavatel väidatel ei pruukinud olla.
8. ELi rahaliste vahendite kasutuselevõtt on valitsuste jaoks esmatähtis ja EL rahastamise tingimused on mõjutanud otseselt ka ruumilist planeerimist, kuna prioriteetid on rahastamisvõimalustele juurdepääsuga kooskõlastatud ELi prioriteetidega. ELi mõju ja

prioriteedid korduvad omakorda kõigis riiklikes strateegiates ja programmdokumentides ning need on edasi „kopi-pasteeritud“ piirkondlikule ja kohalikule tasandile.

Kui soovid Euroopa raha, siis pead oma arengukavasse ja mõistagi ka projekti kirjutama täpselt sama sõnastuse kui on meetme dokumendis. Vastasel juhul on suur oht, et kontrollametnik, kes seda sõna ei leia, lükkab taotluse kõrvale kui mittevastava. Sisu ei vaata seal keegi.

Intervjuu maakonnalinna linnapeaga, 2014.

9. Teisalt ei ole siinsed ametnikud aga kuigi agarad neid Euroopa dokumente mõjutama.

Kohtumiste protokollidest on näha, et Euroopa kohtumistel on ministril või ametnikul sageli suu kinni. See on isegi ohtlikum kui mitte kohal käimine, sest annab mõista nagu me oleksime seal räägituga nõus.

Intervjuu, E5.

Ühtekuuluvuspoliitikat puudutavad arutelud toimuvad tavaliselt riiklikul ja riikidevahelisel tasandil, mistõttu kohalik ja regionaalne osalus on seal puudulik – see ei näi asjakohasusena ja ei anna otsest praktilist tulemust. Prioriteet on aga Läti sisemiste probleemide lahendamisel, mistõttu Läti ruumiplaneerijad on keskendunud pigem siseküsimustele kui et Euroopa teemade aruteludele. Osalemaks ELi aruteludel moodustas ministerium riikliku koordineerimisrühma kohalike osalejate teavitamiseks ja arutelude „tõlkimiseks“ neid kõnetavasse vormi. Näiteks ükski Läti regionaalne või kohalik esindaja ei andnud oma sisendit territoriaalse ühtekuuluvuse roheline raamatule (2008), seda hoolimata riikliku koordineerimisgrupi korraldatud konsultatsiooniprotsessist, mis kaasas struktuurifondide eest vastutajad ja planeerijad mitmest ministeriumist, viiest planeerimispiirkonnast, Riia linnavolikogust, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste liitudest ning Läti suurte linnade kogust.

Adams, COMPASS 2017.

10. Tehniliselt saab eristada visionäärseid avalikkust informeerivaid ja hoiakuid muutvaid ning konkreetsemaid investeeringuid ja ehitusõigust määratlevaid dokumente. Sealjuures on rakenduses ka paindlikkust võimaldavad regulatsioonid, millega üksikuid vajaminevaid objekte rajada või ümber kujundada, ilma, et peaks kogu planeeringuprotsessi uuesti läbima. Üleüldiselt püütakse planeeringute menetlemist lihtsustada ja ajaliselt lühendada. Ida-Euroopa on olnud oluliseks teemaks ka EL vahenditega suurte taristuobjektide rajamine.
11. Rahvusvaheline koostöö EL poliitikate kujundamisel, oluliste teadmiste ja oskuste, aga ka hoiakute, levitamisel, adekvaatete uuringute koostamisel ja kasvõi üksteisest arusaamise huvides on oluline mitte ainult mõne üksiku ametniku Euroopa struktuuridesse lähetamisel, aga märksa laiemas plaanis koostöövõrgustike laiendamine. Viimase aja EL komisjoni poliitika, millega Euroopa riikide ekspertide võrgustike asemel korraldavad uuringuid ja info levitamist sisse ostetud ajutised teenusepakkujad ei saa a priori olla tõhus informatsiooni vahendamisel.

4. Maakonnaplaneeringute ja maakonna arengukava roll valdkondlike ruumiliste arenguvajaduste tasakaalustamisel

4.1. Maakonnaplaneeringu õiguslik staatus ja sellest tulenevad võimalused ruumiliste arengute suunamiseks

2017. aasta jooksul kehtestatud maakonnaplaneeringud on koostatud planeerimisseaduse (PlanS) redaktsiooni alusel (01.03.2013-30.06.2015), milles ei seatud maakonnaplaneeringule mingeid spetsiifilisi eesmärgi. PlanS varasemas redaktsioonis (kuni 2010) oli selline eesmärk sõnastatud - „maakonna territooriumi arengu üldistatud käsitlemine, asustuse arengu tingimuste ja olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha määramine“. Ka alates 2015. aastast kehtiv PlanS (§ 55 lõige 1) määratleb maakonnaplaneeringu eesmärgi, milleks on „kogu maakonna või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määramine“. Samas rõhutatakse, et „maakonnaplaneering koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks“. Riiklike ja kohalike huvide tasakaalustamise ülesanne sisaldub ka varasemates PlanS redaktsioonides. Maakonnaplaneeringu konkreetsem roll planeerimissüsteemis seisneb selles, et (PlanS § 7 lõige 4) „kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele“. Seega ei ole maakonnaplaneeringutel üldjuhul iseseisvat õiguslikku ja/või ressurssidel põhinevat jõudu ruumiliste arengute suunamiseks. 2017. aastal kehtestatud maakonnaplaneeringute puhul ei ole seaduste tasandil reguleeritud ka nende seost maakonna arengustrateegiatega.

Ajaloolises vaates on 1995. aastal vastu võetud planeerimis- ja ehitusseaduse alusel koostatud ja kuni 2017. aastani kehtinud maakonnaplaneeringute algne ülesanne olnud ka „maakonna üldise territoriaal-majandusliku arengu strateegia ja kontseptsioonide kujundamine“. Edasises praktikas kujunes maakonna arengukavast või -strateegiast iseseisev dokument ilma selge õigusliku staatusega, mille mõju avaldus üksnes läbi erinevate riigi toetusprogrammide tingimuste, milles lisaväärtusena hinnatakse tegevuse/objekti sisaldumist maakonna arengukavas. Taas antakse maakonna arengustrateegiale õiguslik staatus 2018. aastast jõustuvate KOKS muudatustega. Samas (§ 37³ lõige 6) sätestatakse ka maakonna arengustrateegia seosed planeeringutega – „maakonna arengustrateegia peab arvestama maakonnaplaneeringut. Maakonna arengustrateegia on üldplaneeringu koostamise alus“.

Kuigi õiguslik staatus piirab oluliselt maakonnaplaneeringute (otsest) mõju riigi ruumilisele arengule, on see siiski olemas. See kaudne mõju tuleneb maakonnaplaneeringu koostamise protsessist (protsessi mõju osalistele) ning maakonnaplaneeringu kui arengudokumendi sisust (kirja pandud teksti mõju ruumilise arengu diskursusele). Mõlemad – koostamise protsessi üldine loogika ning maakonnaplaneeringu temaatiline ulatus – on olulisel määral PlanS poolt planeeringu koostamise korraldajatele ja dokumentide koostajatele (st maavalitsustele) ette kirjutatud. Samas, kuivõrd seaduse ettekirjutused on üldise iseloomuga ja üksnes miinimumnõudeid sätestavad, kohati ka mitmeti tõlgendatavad, siis pakub praktika maakonnaplaneeringu koostamise protsessi läbiviimiseks ja sisu kujundamiseks piisavalt vabadust, mille kasutamine võib vähemalt osaliselt määrata ka maakonnaplaneeringu mõju maakonna ruumilisele arengule. Järgnevas vaadeldaksegi kolme maakonna – Harju, Jõgeva ja Pärnu – näitel maakonnaplaneeringute koostamise protsessi ja maakonnaplaneeringute sisu ühisosa ja eripärasid Eestis.

4.2. Maakonnaplaneeringute koostamise protsessi analüüs: koostöö ja konfliktid

Maakonnaplaneeringute koostamise protsessi reguleeris PlanS 2013-2015 redaktsiooni 3. peatükk. Kooskõlas PlanS § 10 ja seoses kehtivate maakonnaplaneeringute aegumisega algatas Vabariigi Valitsus oma 18.07.2013 korraldusega 337 maakonnaplaneeringute koostamise kõigis Eesti maakondades. Kuigi seadusest tulenevalt korraldasid maakonnaplaneeringute koostamist maavanemad, on protsess olulisel määral olnud kujundatud planeerimise valdkonna eest vastutava ministeeriumi (varasemalt siseministeerium, nüüd rahandusministeerium) poolt. VV korralduse alusel koostas toona planeerimise valdkonna eest vastutanud Siseministeerium maakonnaplaneeringute koostamise lähteseisukohad, mida maavalitsused täiendasid kohalikust kontekstist tulenevalt. Ministeerium määras 15 maakonnaplaneeringu koostamise ja kehtestamise protsessidele ühise ajakava ja tähtajad, samuti lepiti ministeeriumi eestvedamisel kokku ühine teemade ring, mida maakonnaplaneeringus käsitleda (seletuskirja sisukord), sh maakonnaplaneeringu tegevuskava kui planeeringu lisa. Protsessi käigus lisandus ministeeriumi suunistesse ka mõningad juhendmaterjalid (toimepiirkondade ja keskuste hierarhia määramiseks). Nendes raamides korraldasid maavalitsused maakonnaplaneeringu koostamist iseseisvalt, millest tuleneb ka teemade erinev käsitlus maakonnaplaneeringutes – seda nii seletuskirjas (kasutustingimused, soovitusel üldplaneeringute koostamiseks) kui ka kartograafilises käsitluses (sh. erinev jooniste-kaartide arv; vt 4.3.).

Maakonnaplaneeringu koostamise peamiseks töövormideks on kirjavahetus riigi ja KOV ametiasutustega, valdkondlikud seminarid ja teemakoosolekud, eraldi läbirääkimised riigiasutustega, avalikud koosolekud KOV-üksustes või piirkondades. Kaasamise esmaseks eesmärgiks korraldaja vaatepunktist on teada saada, millised on erinevate osapoolte huvid ja kavatsused maakonnas („planeerimisprotsess ongi selline võimalus neid kaasata ja aru saada neist“), misjärel on võimalik hinnata, kuidas need lähevad kokku maavalitsuse arusaamisega ning teiste huvipoolte seisukohtadega:

...protsess ongi see, et kui sa maakonnaplaneeringu koostamist alustad, siis teavitad ja küsid erinevate huvigruppide sisendit maakonnaplaneeringu koostamisel, ...nende nägemust oma valdkonnast...

Intervjuu, M 7-8

Osapoolte kaasamine on olnud loomuline protsess, kus korraldajal on seaduse raames suhteliselt suur vabadus, mida entusiastlikult ära kasutatakse riigiasutuste ning linna- ja vallavalitsustega koostöö tegemiseks. Teisest küljest on planeerimisprotsess valdavalt ametkondlik. Tulenevalt maakonnaplaneeringu üldisest käsitluse laadist on ettevõtete ja kodanikeühenduste osalus on kesine. Huvipoolte osalus põhineb eeldusel, et maakonnaplaneeringu lahendusel on mingi mõju võimalikele ruumilistele arengutele „nende võimualal“, ning ootusel, et suudetakse oma huvisid maakonnaplaneeringus kaitsta. Maakonnaplaneeringus kavandatud ruumilahendused on aga suhteliselt üldised. Survegrupid, kodanikeühendused kalduvad nägema kohalikke probleeme, siis kui need jõuavad konkreetsemasse arenguetappi (teema-, üld- või detailplaneering, ehitusprojekt või ka vahetu ehitustegevus) – maakonnaplaneeringus loodavas üldpildis aga mitte.

tänasel päeval ma ei näe, et ...kodanike grupid sooviksid osaleda väga aktiivselt selle suure maakonnaplaneeringu koostamises, kuna see tundub inimeste jaoks nii kauge, et nad ei adu seda ja nad alles hakkavad aduma seda siis kui me räägime siin Loo projekti planeeringust.

Näiteks oli meil kergliiklusteede teema planeering. Siis siin oli küll neid erinevaid gruppe, kes ütlesid ikka, et siin võiks olla ja seal võiks olla. ...nad suurt pilti ei vaadanud, nad vaatasid seal enda ümbrust. ... kuidas enda aia taga on. ... Inimene tunneb ennast siis, kui see käib tema aiast nagu mööda, kui see mõjutab tema krunditagust tegevust. Et eks me peame... seda teavitust on olnud küll, aga see ongi, et inimestel kõigil on nii kiire ja keegi ei viitsi eriti süveneda sellesse. Nad süvenevad alles siis, kui see asi hakkab nende hoovi mõjutama.

Intervjuu, M 7-8

Siit tuleneb täiendav vajadus tõlkida maakonnaplaneeringu üldine käsitlus planeerimisprotsessi jooksul konkreetsete arenguvõimaluste ja -ohtude keelde.

Ametkondlikus planeerimisprotsessis domineerib maakonnaplaneeringu korraldaja taktikaline eesmärk saavutada huvipoolte nõusolek ja rahulolu lahendustega, et tagada hilisem kooskõlastamine. Lahenduste välja töötamisel võetakse aluseks riigiasutuste ja KOV sisend (vt ka sisu analüüs, 4.3.), mida hakatakse seejärel „kokku pakkima“. Ruumiotsuste sidususe ja kooskõlastamise teemat käsitletakse eelkõige ilmsete vastuolude mõttes, kus erinevad maakasutused ei mahu kaardile ära. Maavalitsus toimib kui valdkondade vahendaja – üldjuhul valdkondade esindajad omavahel vahetult bilateraalset koostööd ei tee ja konflikti ei satu. Erinevate osapoolte sisendid püütakse korraldaja poolt ära mahutada kaardile selliselt, et see ei tekitaks teistele valdkondadele probleeme. Kellegi kahjuks valiku langetamist võimalusel välditakse. Ülesandeks ei ole määrata mitte niivõrd parim asukoht kuivõrd asukoht, millele teised olulised huvipooled ei pretendeeri:

...ettevõtete jaoks vajalike maa-alade planeerimine on olnud Eestis kahetsusväärset nõnda üldise sellise planeerimisprotsessi keskne, mida on mõjutanud eeskätt arhitekti tausta või haridusega ametnikud. Vaadatakse kaardile ja kaardi pealt püütakse otsida koht, mis kõige vähem häirib avalikku niioelda eluruumi, et mis on siis kaugemal elamispiirkondadest, kaugemal mingitest õppeasutustest, kus lapsed käivad. Mõnikord vaadatakse, et oleks kaugemal ka puhkealadest ja siis leitakse selline eemalolev koht arhitektide poolt kaardile.

Intervjuu, M 6

Planeeringute korraldajate vaates „loksub“ üldiselt kõik planeerimisprotsessis paika, kuna osapooltel on pikaajaline varasem koostöö kogemus. Kasulikuks katalüüsivaks meetmeks on ühiste õppepäevade korraldamine erinevate valdkondade ametkondade esindajatele planeerimisprotsessi raames.

Konfliktide lahendamist lihtsustab korraldajate poolt tunnetatud ja õigusruumile tuginev riiklik hierarhia maakasutuse konfliktide lahendamisel, mida maakonna tasandil küll üheselt ainuõigeks ei peeta, kuid mida ka ei vastustata. Prioriteetne on keskkonnakaitse ja rohealade võrgustik:

...Natura on see, mis peale jääb, ... ja siis need piirangud... igasugused kaitsevööndid, joogiveeallikad. ... Natura aladel me oleme ju [muud arengud välistanud, ... inimestele tekitas väga palju probleeme, et miks Natura alad on välistatud. ... Siin meil oli suur vaidlus. Kantslerid ja ministeeriumist, kes kõik kohal olid, kõik vallavanemad, kõva sõda käis.

Intervjuu, M 5

...rohevõrk on ütlemisega nagu aamen kirikus, et see nagu peab eksisteerima ja toimima. Et see, mis on täna maakonnaplaneeringutes rohevõrguna kajastatud, siis tegelikult see sama rohevõrk on ka omavalitsuste üldplaneeringutes olemas.

Intervjuu, M 7-8

Sama ootus on väärtuslike põllumaade osas - seda eeldusel, et asjakohane seadus vastu võetakse. Seni kajastavad maakonnaplaneeringud väärtuslikke põllumajandusmaid informatiivsena ja mittesiduvana, mistõttu „selles osas tegelikult vastuolusid ei saanudki tekkida“, mida võib käsitleda ka kui probleemi planeerimisprotsessis:

Siin on see probleem ka, et ei ole üldse ühiskondlikku debatti olnud sel teemal. See on põhimõtteliselt täiesti planeeringu väline asi, mis on lihtsalt juurde võetud.

Intervjuu, M 7-8

Küsitavused planeerimisprotsessi mõttekuse ja tulemuslikkuse osas teemakäsitlusel jäävad ka siis kui väärtuslikud põllumajandusmaad kehtestatakse seadusega, peale mida ei ole samuti midagi arutada – „kui see seadusandluses vastu võetakse, siis seda hakkab otsustama Põllumajandusamet“.

...ma nimetaks seda Natura 2000 analoogiks. Et omal ajal need alad määrati, lõpuks said need seadusesse ja nüüd need alad on igavesest ajast igavesti peaaegu, et lukus. Nii kaua kui see õigusruum eksisteerib.

Intervjuu, M 7-8

Arvestades väärtusliku põllumaa olulisust maakondliku ruumikasutuse lahendustele peetakse korraldajate poolt siiski vajalikuks, et lahendused arutataks läbi ka maakondlikul tasandil sellisena, et need arvestaksid maakondlikku konteksti. Samuti peaks maakondlikust perspektiivist vaadates jääma regionaalsele ja kohalikule tasandile õigus vastavate vajaduste ilmnemisel ka väärtuslike põllumaade kasutusele võtmiseks muudel eesmärkidel.

Konfliktide võimalust planeerimisprotsessis vähendab ka see, et suurema nõudlusega maad on suures osas juba ära planeeritud. Kui välja jätta üleriigilise planeeringu tsiteerimine seoses vajadusega tegeleda asustussüsteemi vastutustundliku planeerimisega ja selle raames elamualade üleplaneerimise probleemiga, siis konkreetsemaid ettepanekuid planeeringute tühistamiseks, mis võiksid tekitada konflikte maaomanike ja seeläbi ka linna- või vallavalitsustega, maakonnaplaneeringud ei sisalda.

Juhul kui vastuolud säilivad ja erinevad valdkonnad ei mahu kaardile ära (nt kaitsealad ja harjutusväljakud), siis nähakse ette eraldi uuringute ja analüüside vajadust, mis võiksid konflikti tõenduspoolelt lahendada. Praktikas võib aga juhtuda, et täiendavate uuringute läbiviimine ei mahu keskselt suunatava planeerimisprotsessi ajaraami ning samuti ei pruugi maavalitsustel kui planeeringu koostamise korraldajal olla piisavaid rahalisi vahendeid nende läbi viimiseks. Näiteks nagu konflikt tetrede ja kaitseväge vahel laskeväljaku asukoha määramisel.

Ja nüüd läks see kisa ja kära lahti. Millele meil tegelikult ei ole ju uuringuid. Üks asi on nüüd tedred. Tetrede pesitsemine. ...Kotkad. Jah kotkad olid iseasi veel aga tetrede üle käis ju suurem poleemika. Ühed ütlesid, et tetresid ei sega mitte miski. Teised ütlesid et tedred on väga tundlikud ja haavatavad. Ja tegelikult jõudsimme nii kaugele, et ei ole olemas Eestis ühtegi uuringut. Ja ma ei mäleta, kes seltskond välja käis, et meil on vaja Soomest tellida üks uuring, et kuidas siis meie tedrekeseid käituvad. Ma ei mäleta, mis see summa oli. Selge see, et selle peale ei saa minna. Tegelikult uuringuid loomade käitumise osas meil puuduvad. Ja selle peale on hea apelleerida vastastel, kes tahavad siis midagi boikoteerida.

Intervjuu, M 1-3

Maakonnaplaneeringu koostamise korraldajate vaatepunktist ei ole tegemist siiski suure probleemiga, kuivõrd seda saab lahendada edasi ja mujale lükkamise teel.

Selles mõttes on hea, et see lahtiseks jäi, et kui me peaksime praegu asjakohast hindamist hakkama tegema, siis meil ei olekski olnud midagi kehtestada, et nii pikale on läinud.

Intervjuu, M 1-3

Kuivõrd maakonnaplaneeringud ei oma iseseisvalt niikuinii ruumiarengu otsuseid määrava dokumendi staatust, siis ei pea maakonnaplaneeringutes käsitletavad ruumilise arengu küsimused lahendust saama maakonnaplaneeringutes.

Kuigi riigiasutuste sisendit üldjuhul ei vaidlustata, on ka näiteid, kus maavalitsused on maakonnaplaneeringu lahendustes seisnud oma maakondlike või KOV-üksuste huvide eest - näiteks Jõgevamaal seoses Mustvee kui tugitoimekeskuse (ja III tasandi teenuskeskuse) vajalikkuse kaitsel üldiselt ning maagümnaasiumite võimalikkuse kaitsel Põltsamaal ja Mustvees. Ka Pärnumaal on püütud maakonnaplaneeringus samadel teemadel ning lisaks seoses väärtuslike põllumaadega, kus üleriigiline lahendus ei ole piisavalt kontekstitundlik, kaitsta kohalikke huve ja maakondlikke kokkuleppeid:

...me läksime sellepärast seda teed, et meil on põhimõtteliselt kokku lepitud. ... on selline keskus nagu ta on, et üsna suur ja vanasti ka linn olnud, samuti ... Sellised keskused meil on ja sellest meil ei olnud ju põhjust taganeda kuskile poole.

Intervjuu, M 5

Ka need on sisuliselt lahenduseta jäänud ruumiotsused, kuivõrd riigiasutused lähtuvad edasiste ruumimõjuga otsuste (nt seoses gümnaasimivõrguga) tegemisel oma valdkondlikust arusaamisest, ning kohaliku tasandi otsustajad oma huvidest ja arenguvajadustest lähtuvalt.

Maakonnaplaneeringu koostamise korraldajate poolt on lisaks tunnetatud mitmeid erinevaid planeerimisprotsessiga seotud üldisi probleeme. Esiteks leitakse, et maakonnaplaneeringute koostamise protsess on olnud riigi poolt kesiselt planeeritud – seatud on ebarealistlikult optimistlikud tähtajad (arvestatud on minimaalset vajalikkust aega alates sellest, mil poliitiline tahe tekkis), meetodiline alus protsessi käigus muutus. Alustati ilma (mitme vajaliku) juhenditeta, mida protsessi käigus ootamatult lisati. Osaliselt on riigi raha seetõttu valesti kasutatud – koostatud teksti on tulnud ümber kirjutada, varasemalt tellitud konsultatsioonide ja uuringute kasu olnud kaheldav (sh need, mis valminud hiljem kui juhendid on tekkinud - kuna uuringute lähteülesandeid kui hanketingimusi ei ole lihtne/ei saa töö käigus muuta). Menetlusetaapid (uurimised, konsultatsioonid, kaasamine, kooskõlastamine jms) võtavad (hästi tehtuna) rohkem aega kui regulatsioonides ja ringkirjades eeldatud. Lahenduste välja töötamine koostöös ja teadmuspõhiselt (st uuringuid tellides jms) ja kooskõlastamine on erinevate teemade puhul erineva kestvusega, mis muudab ajaplaneerimise üleüldse keerukaks. Ühine ajakava kõigile maakondadele tähendab, et spetsiifiliste teemade tõstatamisel puudub võimalus neid piisavalt analüüsida.

Uute maakonnaplaneeringute või regiooniplaneeringute algatamisel tuleks niisiis eelnevalt koostada kõik vajaliku juhendmaterjalid, viia läbi vajalikud alusuuringud ning alles seejärel algatada planeerimisprotsess(id). Protsess eeldatavasti ületab valimisperioodi ajalist ulatust ning mõistlik on lubada ka koostamise perioodi pikkuse kujundamist vastavalt protsessi sisulistele vajadustele – kui mingis regioonis on rohkem lahendamist ja analüüsimist nõudvaid küsimusi, siis tuleb nende lahendamiseks aeg anda.

4.3. Maakonnaplaneeringute sisu analüüs

Maakonnaplaneeringute sisu kohustuslik temaatiline ulatus on sätestatud maakonnaplaneeringute koostamise aluseks olnud PlanS redaktsiooni § 7 lõikes 3 määratletud ülesannete loendiga. Dokumendianalüüsi tulemused ja intervjuud näitavad, et temaatilises käsitluses on arvesse võetud ka seaduse uue versiooni ülesandeid, kuid seda maakondade lõikes erinevalt:

- Avalike veekogude kasutamise üldised põhimõtted on määratud Pärnu ja Harju maakonnaplaneeringutes, kuid mitte Jõgeva maakonnaplaneeringus;
- Regionaalse tähtsusega jäätmeäitluskohtade, sealhulgas prügilate võimaliku asukoha määramise teema kajastub Pärnu ja Jõgeva maakonnaplaneeringutes, kuid mitte Harju maakonnaplaneeringus;
- Kultuuripärandi säilitamiseks on üldised kasutustingimused määratud kõigis kolmes maakonnaplaneeringus.

Seadus ei määratle üheselt arusaadavalt, kuidas teemavaldkondi maakonnaplaneeringus käsitlema peaks. Kuni 2015. aastani kehtinud redaktsioon kasutas erinevate temaatiliste ülesannete kirjeldamisel väga erinevaid termineid – alade (ja juhtude) määramine, kasutustingimuste määramine, arengu suunamine, arengu aluste kujundamine, meetmete kavandamine, ettepanekute tegemine kasutustingimuste täpsustamiseks, mille eristuvaid tähendusi seadus ei defineeri. Kolme maakonnaplaneeringu analüüsi tulemused näitavad, et planeerimisseaduses sõnastatud ülesandeid tõlgendatakse erinevalt ning teemade käsitlus ei ole maakondade lõikes ühetaoline, sh nii teemade kartograafilise käsitluse ulatuse mõttes kui ka seoses sellega, kuidas ja mis ulatuses on sõnastatud suunised üldplaneeringute koostamiseks, mida PlanS eelnev redaktsioon tegelikult ei nõudnudki (vt. 4.5.). Alates 2015. aastast kehtivas seaduse redaktsioonis on terminoloogiat lihtsustatud ning ülesanded on sõnastatud läbivalt asukohtade, kasutustingimuste ja kasutamise üldiste põhimõtete määramistena, erandina on sõnastatud üksnes keskuste planeerimise põhimõtete määramise ülesanne. Kuivõrd selline terminoloogiline nihe mõjutab teemavaldkondade käsitlust ja selle ühetaolisust tuleviku maakonnaplaneeringutes, ning kas ja milline on sõnakasutuse muutuse mõju nendes maakonnaplaneeringutes sisalduvate ruumiliste lahenduste õigusliku jõu mõttes, ei ole selge. Igal juhul ei muuda see selgemaks, millistes teemavaldkondades ja kuidas (nt kas üldiselt ja koondatuna või valdkondade lõikes) peaksid maakonnaplaneeringud andma suuniseid üldplaneeringu koostamiseks.

Alljärgnevalt keskendutakse siiski mitte teemakäsitluste sisulistele, vormistele ja mahulistele erinevustele maakonnaplaneeringutes, vaid sellele, millistest sisenditest lähtuvalt maakonnaplaneeringute ruumilised lahendused, suunised ja piirangud kujunevad. Teiste sõnadega on küsimus selles, kelle ruumilised huvid ja vajadused leiavad maakonnaplaneeringutes kajastust.

Eesmärgipäraselt pakuvad maakonnaplaneeringud riiklike ja kohalike huvide tasakaalustatud käsitlust, mis sellisena on maakonnaplaneeringu seletuskirjas ka sõnastatud, kas lihtsalt ülevõetuna nagu Pärnu maakonnaplaneeringus („maakonnaplaneeringus on tasakaalustatult arvestatud riiklikud ja kohalikud huvid“) või laiema üldise lähenemise olulise osana, nagu Harju maakonnaplaneeringu seletuskirjas:

Maakonnaplaneeringu eesmärk on suunata maakonna kestlikku ruumilist arengut, mis loob tasakaalustatud ruumistruktuuri ning elukvaliteedi olukorras, kus maakonna asustus on jaotunud ebaühtlaselt ja elanikkond

on pikema ajaperioodi jooksul kahanemas ning vananemas. Lahenduses arvestati tasakaalustatult nii riiklike kui ka kohalike huvidega ning loodus- ja inimkeskkonna vajadustega.

Esineb ka uue PlanS redaktsiooniga kooskõlalist hierarhilisemat käsitlust, kus maakonnaplaneeringu ülesanne on ühelt poolt „tuua välja“ riigi ruumilised vajadused või siis „riigi ruumilise arengu vajaduste väljaarendamine“ ning teiselt poolt „sisendi andmine kohalikul tasandil ruumilise arengu kavandamisele“. Maakonnaplaneeringu ülesandeks sellisel juhul ongi eelkõige nende riigi ruumiliste vajaduste tasakaalustamine kohalike ruumilise arengu vajaduste kontekstis, jättes kohalikud vajadused tahaplaanile. Igal juhul kujuneb maakonnaplaneeringute sisu kooskõlas PlanS seatud asjakohase ülesandega põhiliselt riigi ning maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste huve ja vajadusi kajastavatest sisenditest, mida täiendavad maavalitsuse poolt sõnastatud maakondlikud huvid ja vajadused.

4.3.1. Riigi sisend maakonnaplaneeringutesse

Planeerimisseadus

Kõige üldisemalt kujundab riiklik sisend maakonnaplaneeringute sisu läbi planeerimisseaduse ning selle alusel uute maakonnaplaneeringute koostamiseks koostatud maakonnaplaneeringute koostamise lähteseisukohad (Vabariigi Valitsuse 18.07.2013 korraldus nr 337). Seaduse üldsõnalisus käsitletavate teemade (loetletud ülesannetena) osas (nt „muud tehnoarajatised“), samuti asjaolu, et planeerimisprotsessi keskel võeti vastu PlanS uus versioon oleks võinud luua olukorra, kus maakonnaplaneeringud käsitlevad valdkondi ehk teemasid erinevas ulatuses. Kolme maakonnaplaneeringu sisu analüüs seda ei näita, mis eeldatavasti peegeldab ministeeriumi koordineeriva töö tulemuslikkust, kus planeerimisprotsessi alguses lepiti muuhulgas kokku ka seletuskirja sisukord. Küll on aga seaduses kasutatavate mõistete laia tõlgenduspraktika tulemuseks see, et teemade käsitlus maakonnaplaneeringute lõikes erineb mõnedes olulistest aspektides – nt selles, millises kompositsioonis ja millisel arvul on koostatud jooniseid-kaarte või kuidas ja mis mahus on vormistatud suunised valdkonna ruumiliseks arendamiseks seoses üldplaneeringutega (vt. 4.5.).

Juhendmaterjalid

Maakonnaplaneeringute vormi ühtlustamiseks edastas ministeerium juhendmaterjalid leppemärkide kasutamiseks ning soovitas vormistada maakonnaplaneeringu lisana selle tegevuskava. Maakonnaplaneeringute sisu juhendamise osas keskendus riik seekord asustussüsteemile (vrd varasemalt nt Rohelise võrgustiku määratlemise alused maakonnaplaneeringus, Jagomägi J, Sepp K, 2001), milleks telliti Statistikaametilt uuring „Toimepiirkondade määramine“ (2013) ning Tartu Ülikoolilt „Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes“ (2015). Mõlemad on olnud maakonnaplaneeringute koostamise oluliseks sisendiks, mis on realiseerunud seletuskirja iseseisvateks peatükkideks. Asustussüsteemi suunava lahenduse väljatöötamise ülesande raames on probleemiks asjaolu, et kuigi uuringud käsitlevad mõlemad asustussüsteemi loogikat, teevad nad seda erinevatest funktsionaalsetest ja meetodilistest vaatepunktidest, millest tulenevalt erinevad ka saadud tulemused. Statistikaameti uuringu tulemuste – toimepiirkondade eristamise – aluseks on tegelikud liikumismustrid asulate (kantide) vahel elanike osakaalu mõttes. Teenuskeskuste uuringu aluseks on lisaks asulate vahelistele funktsionaalsetele sidemetele ka teenuste

kliendibaasi piisavuse arvutused ning normatiivne arusaamine teenuste hierarhiast ja vajadusest tagada teenuste hea kättesaadavus (arvestades seejuures piisava nõudluse komponenti). See on andnud maakonnaplaneeringu koostajatele võimaluse valida välja töötatud asustussüsteemi ruumilise lahenduse põhjendamiseks sobivama uuringu tulemusi. Näiteks annab teenuskeskuste normatiivne mudel võimaluse ja põhjuse kaitsta Mustvee linna ühena kolmest Jõgevamaa suuremast keskusest tugi-toimepiirkonna keskuse määratluse all, kuigi toimepiirkondade uuring seda ei võimaldaks. Teisest küljest ei oma sellised riiklikud analüütilised juhendid jõudu, mis määraksid planeerimislahenduse sisu üheselt. Nii sisaldab Pärnu maakonnaplaneering erandeid ka mõlema analüüsi tulemuste mõttes, koos asjakohaste põhjendustega. Määratletud on eraldi uus keskuse tüüp „suvekeskus“, millisena liigituvad Häädemeeste ja Tõstamaa, mis võimaldab neid hoolimata väikesest elanike arvust käsitleda peaaegu samal hierarhia tasemel kui III tasandi keskusi (nt. Kilingi-Nõmme või Väandra).

Üleriigiline planeering

Üleriigilisele planeeringule viidatakse maakonnaplaneeringutes kui maakonna ruumilise visiooni ja maakonna ruumilise arengu suunamise põhimõtete alusele. Maakonnaplaneeringus seatud ruumilise arengu eesmärkide puhul kirjutatakse, et need arvestavad üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ arengueesmärkidega (Jõgeva MP), või siis on „Eesti 2030+ üldstrateegilised eesmärgid ja seisukohad“ need, millega arvestatakse ruumilise arengu põhimõtete väljatöötamisel (Harju MP). Teematilistes rõhuasetustes kasutatakse üleriigilist planeeringut maakonnaplaneeringutes erinevas ulatuses ja tõlgendustes.

Kõigis kolmes maakonnaplaneeringus sisaldub otsene viide üleriigilisele planeeringule seoses asustussüsteemi kujundamise põhimõtetega, kuid seda erinevates variatsioonides. Harju maakonnaplaneeringus kirjutatakse, et „tulenevalt üleriigilises planeeringus sätestatust on eesmärgiks senisest ühtsem ja läbimõeldum asustuse kujundamine“. Ka Jõgeva maakonnaplaneering tõlgendab üleriigilises planeeringus asustuse kohta kirjutatut, kui eesmärki kujundada ühtsem asustus (vrd pt 3.1 üleriigilise planeeringus, kus sõnastatakse 2 eesmärki seoses asustusega), delegerides selle eesmärgi saavutamise koos üleriigilise planeeringuga kohalikule tasandile – „eesmärgiks tuleb seada ühtsem asustuse kujundamine, mida on võimalik ellu viia ajakohaste üldplaneeringute abil“. Pärnu maakonnaplaneeringu tõlgenduse alusel seab Üleriigiline planeering Eesti 2030+ „eesmärgiks tagada olemasolevas asustussüsteemis inimestele võimalikult hea elukvaliteet, erinevate piirkondade arengupotentsiaali maksimaalne ärakasutamine ja asustusvõrgu toimimine“. Kõigis kolmes planeeringus tsiteeritakse üleriigilise planeeringu seisukohta seoses võimaliku üleplaneerimisega – Jõgeva maakonnaplaneeringus osundusega üleriigilisele planeeringule, teistes ilma osunduseta – mille järgi „kohalikud omavalitsused peavad senisest rohkem võtma vastutuse kohaliku ruumilise arengu kujundamise eest üldplaneeringute kaudu ja tunnistama vajaduse korral kehtetuks detailplaneeringud“.

Rohelise võrgustiku kujundamise põhimõtete sõnastamisel tuginevad Jõgeva ja Pärnu maakonnaplaneeringud üleriigilises planeeringus sisalduvale arusaamale rohelisest võrgustikust kui süsteemist, „mis toetab ökosüsteemide toimimist“, samas kui Harju maakonnaplaneeringus osundatakse käsitlemise alusena Euroopa looduskaitsepoliitikale ning selle raames välja töötatud rohetaristu strateegiale. Muudest teemavaldkondadest toetatakse maakonna valdkondlikud ruumilahendused otsese viitega üleriigilise planeeringu üldlahendustele liikumisvõimaluste, andmeside, energeetika ja siseturvalisuse valdkondades, kuid seda üksnes Jõgeva maakonnaplaneeringus.

Lisaks sellele kasutatakse üleriigilise planeeringu sisu üksikute maakondlike ja kohalike huvide toetuseks. Nii on Pärnu maakonnaplaneeringus üleriigilise planeeringu kaitse alla antud nii Pärnu sadam kui ka lennuväli:

Maakonna arengu- ja konkurentsivõime seisukohalt on oluline säilitada Pärnu lennuväli piirkondliku lennuväljana nagu näeb ette kehtiv üleriigiline planeering Eesti 2030+.

Pärnu sadamat on käsitletud ka üleriigilises planeeringus kui rahvusvahelise tähtsusega toimivat ja arendatavat sadamat.

Harju maakonnaplaneeringus, vastupidi, toetatakse elamuarenduse piiramist Paldiski ja Muuga sadamate vahetus naabruses osundades üleriigilises planeeringus väljendatud riiklikule huvile. Jõgeva maakonnaplaneeringus põhjendatakse tuuleparkide puudumist planeeringust üleriigilise planeeringuga, milles „tuuleparkide rajamiseks eelistatud alasid Jõgeva maakonda ette nähtud ei ole“.

Kokkuvõttes saab dokumendianalüüsi tulemuste põhjal järeldada, et üleriigiline planeering esineb maakonnaplaneeringutes eelkõige retoorilises rollis. Kuigi üleriigilise planeeringu seisukohad loovad üldise raami maakonnaplaneeringute ruumilistele lahendustele, siis konkreetsemal kujul ja otseste osundustena leiab üleriigiline planeering maakonnaplaneeringutest vähest kasutust ja edasi arendamist. Põhjus võib seisneda ka selles, et PlanS § 6 lõige 2 punkti 6 - maakonnaplaneeringutele ülesannete seadmine – on üleriigilises planeeringus rakendatud üldsõnaliselt ja väga piiratud ulatuses (seoses vajadusega täpsustada toimepiirkondade suurust ja ulatust, kaaluda raudtee möödaskõiguste kavandamise vajadust, kavandada meretuulikuparke, kontrollida üle rohevõrgustiku osa ning üldise vajadusega uuendada maakonnaplaneeringuid). Üheks võimaluseks, kuidas maakonnaplaneeringuid siduda üleriigilise planeeringuga, oleks läbi jagatud ruumilise arengu ja ruumilise käitumise eesmärkide. See eeldaks, et üleriigilises planeeringus oleksid sellised mõõdetavad ja sihtväärtustega eesmärgid (nt. liikumisviiside osakaalude kohta; erinevate territoriaalse kättesaadavuse kriteeriumite alusel) sõnastatud, misjärel maakonnaplaneering võtaks need muutmatult või riigi ja regiooni läbirääkimiste tulemusel modifitseerituna üle, samuti kirjeldaks maakonnaplaneeringus seda, kuidas üleriigilised ruumilise arengu eesmärgid maakondlike planeerimislahenduste abil ellu saavad viidud.

Riiklikud arengukavad

Riiklike strateegiliste arengukavade olulisust sisenditena deklareeritakse Harju ja Pärnu maakonnaplaneeringutes, kuid mitte Jõgeva maakonnaplaneeringus. Riiklikes arengukavades kirjeldatud konkreetsemaid riiklikke huvisid ja vajadusi käsitletakse maakonnaplaneeringutes põhiliselt kolmel viisil:

1. teemavaldkondade olukorra ja lahenduste kirjeldamisel, mille sisu võetakse planeeringusse üle –analüüsitud maakonnaplaneeringutes on sellistena kasutatud Väikesadamate võrgustiku kontseptsiooni 2014-2020, Riigimaanteede tehoiukava aastateks 2014-2020 ja Üleujutusohuga seotud riskide maandamiskavasid 2015-2021;
2. riiklike eesmärkidena, mida tuleks maakonnaplaneeringutes või muul viisil lahendada – konkreetset osundatakse maakonnaplaneeringutes Eesti riikliku energiamajanduse eesmärkidele, Eesti uue põlvkonna lairibavõrgu arendusvisioonile, Riigi jäätmekava 2014-2020, Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 ja Riigikaitse arengukava 2013–2022 eesmärkidele;

3. osundamaks sellele, et ruumilist arengut suunavad lahendused on määratud mujal, väljaspool maakonnaplaneeringut – konkreetselt kolme maakonnaplaneeringu puhul Ehitusmaavarade kasutamise riiklikus arengukavas 2011-2020 ja Lääne-Eesti veemajanduskavas.

Kolme maakonnaplaneeringu sisu analüüs näitab, et riiklikud arengukavad leiavad ebaühtlast kasutust ning võivad anda väga erinevaid sisendeid nii valdkondlikus kui ka laadilises mõttes. Neid kasutatakse ja selle läbi väljendatakse riiklikke vajadusi just nii, kuidas maakonnaplaneeringu lahenduse välja töötamisel ja põhjendamisel kasulikuks peetakse. Riigiettevõtete arengukavadest on otseselt sisendina nimetatud üksnes Harju maakonnaplaneeringus, kus lisas 8 on ära toodud AS Eleringi ja Elektrilevi OÜ kavandatud muudatused. See ei tähenda siiski seda, et nende arengulised plaanid oleksid maakonnaplaneeringu sisenditena vähetahtsad. Pigem vastuüidi, kuid nende huvid, mis faktiliselt sisalduvad ka riigiettevõtete arengudokumentides, selgitatakse välja planeerimisprotsessi raames läbi viidavate konsultatsioonidega.

Seadused ja määrused

Seadustes ja nende alustel kehtestatud määrustes sisalduvad suunised maa- ja ruumikasutusele on maakonnaplaneeringutes käsitletud kui otseselt üle võetavad lahendused. See puudutab looduskaitsealasid ja laiemalt rohelist võrgustikku (Looduskaitseseadus, kaitsealade kaitse-eeskirjad), aga ka näiteks põhja- ja pinnavee kaitset (Põhjaveekogumite moodustamise kord..., Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundliku ala kaitse-eeskiri), maardlate kasutamistingimusi (Maapõueseadus; Üldgeoloogilise uurimistöoga, geoloogilise uuringuga ja kaevandamisega rikutud maa korrastamise kord; Turba kriitilise varu ja kasutatava varu suurus ning kasutusmäärad), tee-ehituse prioriteetsust (Kruusateedele katete ehitamise objektide valikumetoodika), üleujutusohuga alasid (Suurte üleujutusosaladega siseveekogude nimistu ja nendel siseveekogudel kõrgveepiiri määramise kord). Sarnaselt riiklikele arengukavadele erinevad kolmes analüüsitud maakonnaplaneeringus osundatud seaduste ja määruste loendid suuresti. Õigupoolest on ühisosaks üksnes looduskaitseseadus ja kaitsealade kaitse-eeskirjad.

Huvitavaid võimalusi maakonnaplaneeringus käsitlemiseks pakub väärtuslike põllumaade teema. Planeeringute koostamise hetkel oli tegemist riigi poolt määratletud väärtuslike põllumaade definitsioonil ja mullaviljakuse levikul põhineva GIS infokihiga, mis ootas seadustamist. Selline staatus „informatiivse kihina“ võimaldas planeeringu korraldajatel maakonnaplaneeringu kaardil kajastada ka kohandatud lahendusi.

Väärtusliku põllumaaga on antud hetkel teistmoodi et meie kajastame seda nii öelda soovitusena. Et millega tuleks nii öelda arvestada. Me vaatasime ... linnalise asustuse arengualadega kontekstis seda. Mismoodi ja kuidas et. Mõnes kohas see linnalise asustusega ala jäi peale mõnes kohas me löikasime mingit nagu natukene nurkasid välja. Et aga selles võtmes seda jah maakonnaplaneeringus seda täna nii täpselt veel reguleeritud pole kuna see on tegelikult suhteliselt toores teema.

Intervjuu, M 7-8

Olulist tähtsust sellel maakasutuse suunamisel ei ole, kuivõrd seadustamisel jääb kehtima nimelt Põllumajandusameti poolt koostatud lahendus ning see on ka väärtuslike maastike käsitlemise aluseks üldplaneeringus, millele osundatakse ka maakonnaplaneeringute seletuskirjades. Arvestades sarnase sõnastuse kasutust maakonnaplaneeringutes, võib eeldada, et asjakohane täpsustus lähtub otseselt vastutava riigiasutuse kirjalikust sisendist.

Tegelikuses kajastavad maakonnaplaneeringud infokihina hetkeseisu, mis ajas vananeb ja mis ei oma õiguslikku tähendust. Sarnane loogika kehtib ka maardlate ja kaitsealade osas:

Nii ta on läinud, et lihtsalt määratakse hoopis mujal, et maakonnatasand ei määragi neid. Tulevad riiklikult tasandilt sisse Põllumajandusamet ja Keskkonnaamet, kes neid asju teevad siin. ...tõmbaks paralleeli Natura 2000 looduskaitsealadega, mis on tegelikult ajas muutuvad. Et samamoodi on väärtuslikud põllumajandusmaad ka muutustes. See oli esialgne informatiivne kiht, mida me siis kajastasime. ...kajastame samamoodi maardlaid. ... ja ütleme siin kaitsealad ja noh mis võivad tegelikult täpselt samamoodi ajas ju muutuda.

Intervjuu, M 7-8

Kuivõrd sisulises mõttes on tegemist maakonnaplaneeringu ruumilise lahendusega, siis tuleks selle (ja ka teiste üleriigiliselt kaardistatud lahenduste) välja töötamisel lähtuda – eeldades, et tasakaalustatud koha-põhine ruumiline areng on riigis väärtustatud - planeerimisprotsessi loogikast. Kas see toimub maakonnaplaneeringu koostamise protsessi raames või ruumilise mõjuga seaduse menetlemise käigus, ei oma võtmetähtsust. Oluline on, et maakondlike (regionaalsete) huvide esindajatele oleks lahenduste välja kujundamisel antud kindel roll protsessi algusest peale, samuti selgelt arusaadavad õigused ja kohustused protsessil osalemiseks.

Riiklikud registrid ja analüüsid

Ametkondlike registreid ja analüüse kasutatakse maakonnaplaneeringutes teabeallikana, millel on seoses seaduste ja määrustega ka õiguslik tähendus. Tavapärasemalt esitatakse maakonnaplaneeringu seletuskirjas kaitstavate loodusobjektide arv ja võimalusel ka nimekiri, maardlate, kaitstavate kinnismälestiste loendid ning võimalusel esitatakse neid ka kaartidel. Maakonnaplaneeringud sellisel juhul mingit täiendavat regulatiivset tähendust ei loo ning omavad üksnes informatiivset ja tervikpildile panustavat rolli. Pigem on küsimus selles, millises ulatuses maakonnaplaneering peaks registrite teavet seletuskirjas ja kaartidel kajastama. Küsimus ei ole kuidagi õiguslikult reguleeritud, mistõttu sõltub tulemus ametkondade ja maakonnaplaneeringu korraldajate omavahelistest konsultatsioonidest. Ametkondade huvid maakonnaplaneeringu sisu määramisel on erinevad. Näiteks Muinsuskaitseameti valdkondlikest huvidest tulenevalt ähvardas maakonnaplaneeringuid oht „uppuda“ kaitstavate kultuuriväärtuste teabesse, mis lahendati alles Rahandusministeeriumi vahendusel.

Riigiasutuste poolt koostatud ja/või tellitud uuringud ja analüüsid omavad regulatiivset tähendust eelkõige siis, kui nende tulemused on legitimeeritud asjakohase õigusakti või riikliku arengukavaga. Väärtuslike põllumajandusmaade puhul on uuringu tulemuste seadustamise protsess pooleli, kuid sellest hoolimata on tulemused maakonnaplaneeringute oluliseks osaks. Lisaks väärtuslike põllumaade näitele on sellisteks uuringuteks ka näiteks jääkreostusobjektide, põhjaveevaru, riskide kaardistamise uuringud, millest tulenevad vastavatele maa-aladele täiendavad piirangud, ilma et nende tulemusi maakonnaplaneeringus üksikasjalikult kirjeldataks. Kolmas, harva kasutatav viis, kuidas riiklikke registreid ja analüüse maakonnaplaneeringus kasutatakse on see, kus neile osundatakse seoses vajadusega neid edasisel planeerimisel (st. esmajoones üldplaneeringute koostamisel) arvestada.

Sarnaselt teistele riiklikele sisenditele leiavad ka riiklikud registrid ja analüüsid maakonnaplaneeringutes erinevat kasutust, mida üksnes osaliselt – nt üleujutusala riskianalüüsi olulisus Pärnu maakonnaplaneeringus ja vähemolulisus/puudumine Jõgeva

maakonnaplaneeringus - saab põhjendada riiklike vajaduste erisustega maakondades. Hoopis rohkem selgitavad erisusi maakonnaplaneeringu koostamist nõustava konsultandi spetsialiseerumise iseloom ning korraldavate ametnike valdkondlikud huvid ja kompetents.

Konsultatsioonid ametkondadega ja tagasiside kooskõlastamiselt

Kirjalikult sõnastatud ja õiguslikult jõustatud riiklike huvid ja vajaduste arvesse võtmine maakonnaplaneeringutes ei ole üldjuhul automaatne, vaid kajastab maavalitsuse kui korraldaja ning riiklike ametkondade vahelise koostöö tulemusi seda nii planeerimislahenduse välja töötamise etapil kui ka kooskõlastamise protsessis. Koostöö erisused määravad olulises ulatuses ka maakonnaplaneeringu sisu erinevused.

Näiteks on HTM suutnud Rahandusministeeriumi toel Pärnu ja Jõgeva maakonnaplaneeringusse lisada seisukoha, et gümnaasiumiharidust arendatakse riiklikest vajadustest lähtudes. Jõgeva maakonnaplaneeringus on see lahendatud joonealuse märkusena, mis „saadeti suht planeeringu lõppfaasis. Planeeringute osakond saatis ja see tuleb sinna allmärkusena kirja panna“. Märkus ise on selline:

Kvaliteetse gümnaasiumihariduse kättesaadavuse tagamine on riigi prioriteet, mida viiakse ellu gümnaasiumivõrgu arendamisega valdavalt maakondlikes keskustes lähtudes haridusstrateegiast ja selle programmidest. Piirkondlikes keskustes gümnaasiumihariduse arendamine toimub vastavalt riiklikele vajadustele.

Pärnu maakonnaplaneeringus on seesama märkus samas sõnastuses kirjutatud seletuskirja põhiteksti. Mõlemal juhul ei takistanud need (valdkondlikud) riiklikud vajadused maavalitsusi planeeringulahendusena sõnastama regionaalsest perspektiivist lähtuvaid alternatiivseid riiklike vajadusi, mille alusel piirkondlikes keskustes toimub gümnaasiumihariduse arendamine lähtudes piirkondlikest vajadustest. Harju maakonnaplaneeringu seletuskirjas märkus puudub, mis näitab, et planeeringute koostajatel oli ka siin mõningane autonoomsus maakonnaplaneeringu seletuskirja sisu määramisel.

Riigikaitse vajadustega seoses nähti juba Harju maakonnaplaneeringu läheseisukohtades vajadust „arvestada riigikaitse vajadustega (Männiku harjutusvälja töövõime) ning teha koostööd Kaitseministeeriumiga“. Ka Jõgeva maakonnaplaneeringu korraldajad on seisukohal, et riigikaitse objektide planeerimisel võiks nende vajadused olla prioriteetsed ning toetatud seaduse jõuga:

Mõned asjad võiks olla jõulisemad. See kaitsevärk peaks olema jõulisemalt sees. ... Siin ei ole vist seadust ka korralikult taga. Tegelikult kaitseasjade puhul peaks ära määrama otstarbekuse ja kaitse vajalikkuse. Me ei saa teatavaid asju viia lõputute diskussioonideni. See on ilmselge. Siin peaks olema natukene karmim seadus. Kui enamus asju vastab tingimustele, siis asi peab olema paigas.

Intervjuu, M 1-3

Oluliselt lihtsustab valdkondlike lahenduste läbi arutamist ja ka kooskõlastamist tõsiasi, et maakonnaplaneeringust endast ei tulene otseseid piiranguid maakasutusele ega ka kohustusi ruumiliste arengute ellu viimiseks. Tegemist on eelkõige ruumilise visiooni dokumendiga, mida viiakse ellu üldplaneeringute kaudu ning millel iseseisev jõud puudub. See lihtsustab ka läbirääkimisi riigiasutuste ja riigiettevõtete planeerimisprotsessi raames.

Riigiasutuste suhtumine planeeringulahendustes sisalduvate arengukavatsuste realistlikkuse osas on maavalitsuse esindajate hinnangul erinevad, samuti on see nii ajas kui ka esindajate isikute lõikes muutuv:

Mõned ütlevad, et kindlasti. Et me lähtume ainult reaalsest arengutest. ...Teine pool laseb siis selliseid utoopilisi arenguid ka praegu sisse panna. ... Kui sa lähed laua taha nendega seda teemat nagu kindlalt lukku lööma, seal on nagu variandid, mida tasuks nii öelda kaaluda tulevikus. Neid võimalusi. Siis on olnud ajad, kus öeldi kategooriliselt ei. On olnud need ajad, kus on öeldud kategooriliselt jaa. Et loomulikult. Aga tänases olukorras on moment veel selline faas, kus öeldakse, et ei ei, et see ei ole võimalik. Aga ajad on muutuvad.

Intervjuu, M 7-8

Kokkuvõttes saab eeltoodust järeldada, et planeerimisprotsessi usaldusvärsuse suurendamiseks tuleks maakonnaplaneeringu eesmärk ja sisulised ülesanded ruumiliste arengute suunajana täpsemalt määratleda. PlanS peaks suutma üheselt ja lõplikult eristada neid valdkondi, mille ruumilise arengu ülesanded lahendatakse maakonnaplaneeringu koostamise protsessis ja milliste ülesannete lahendused võetakse maakonnaplaneeringusse üle. Viimasel juhul on vajalik õiguslikult tagada, et regionaalsed ja kohalikud huvid ning ruumilise arengu terviklikud vajadused regionaalsel tasandil saaksid valdkondlike lahenduste välja töötamise raames arvesse võetud. Olemasolevas sõnastuses PlanS sellist selgust ja kindlust ei loo. Samuti vajab ilmselt täiendavat reguleeritust eri osapoolte rollide õiguste ja kohustustega seonduv, mis vähendaks ametkondlikku ja isiklikku suva selles osas, kas, kuidas ja milliste hoiakutega planeerimisprotsessis osaleda.

4.3.2. Kohaliku omavalitsuse sisend maakonnaplaneeringutesse

Kohaliku tasandi huvide ja vajaduste peamisi allikaid on kaks – esiteks üldplaneeringutes sisalduvad ruumilahendused ning teiseks planeerimisprotsessis KOV-üksuste esindajate poolt tehtavad ettepanekud, mis võivad tugineda üldplaneeringule, kuid ei pruugi.

Üldplaneeringud

Kehtestatud üldplaneeringute olulisus maakonnaplaneeringu lahenduste sisendina tugineb maakonnaplaneeringute koostamise aluseks olnud PlanS redaktsiooni §7 lõikele 5, mille alusel „maakonnaplaneeringu koostamisel arvestatakse kehtestatud üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega tehakse vajaduse korral ettepanek nende muutmiseks“. Vastavat osundust sisaldavad Harju ja Pärnu maakonnaplaneeringud. Üldplaneeringute tähtsust seoses maakonnaplaneeringute lahendustega suurendab seaduse § 17 lõige 4, mis annab KOV-üksusele võimaluse mitte kooskõlastada maakonnaplaneeringut viidates vastuolule kehtestatud (üld)planeeringuga.

Konkreetsemalt on üldplaneeringu lahendusi kasutatud rohevõrgustiku täpsustamisel – Harju maakonnaplaneeringus on täpsustamisel „lähtunud valdavalt kehtestatud üldplaneeringute lahendustest“, Pärnu maakonnaplaneeringus on täpsustamisel „aluseks võetud ka kehtestatud üldplaneeringute lahendusi“, ning Jõgeva maakonnaplaneeringus sisaldub viide konkreetselt Saare valla üldplaneeringule, milles tehtud ettepaneku alusel täpsustatakse ka maakonna rohevõrgustikku. Lisaks sisaldab Jõgeva maakonnaplaneering osundust Saare valla üldplaneeringule seoses ühe väärtusliku maastiku piiride muutmise ja ettepanekuga lisada üks maakondliku tähtsusega väärtuslik maastik.

Üldplaneeringutest tõsteti ilma suurema aruteluta üle ka Pärnu maakonnaplaneeringu strateegiaplaani joonisel kajastatud ettevõtlusalad, kuivõrd „iga omavalitsus seni on need asjad enda jaoks ära määranud“ ning

...oleks tundunud kuidagi kummaline hakata ütlema, et ärge arenege. ... sest tol ajal valitseski see diskursus, et meelitame uusi maksumaksjaid, see oli nagu leviv mõtteviis. Seetõttu, selleks hetkeks kui

maakonnaplaneeringut tehti, siis see, et keegi oli tööstusalad teinud, see oli alati positiivne näide. Ta ei olnud mõeldud ainult tulumaksu lootuses uute elanike meelitamisele, vaid saadi ka aru, et elanikel peab olema kuhu nagu tööle minna, et üldse tulumaks laekuks.

Intervjuu, M 6

Uute elamuarendusalade üle võtmisel oldi Pärnumaal põhimõtteliselt kriitilisemad, kuid kuivõrd elamuarenduse alad on maakonna arengupotentsiaali arvestades suure varuga ka detailplaneeringutega kaetud, siis realistlikke võimalusi elamuarendust ja valglinnastumist maakonnaplaneeringuga Pärnumaal pidurdada ei nähta:

...siin linna ääres on juba ju kõik need alad täis planeeritud. Audru poole minnes on kuni Valgerannani ja Sauga põllud, ...kõik on ju täis planeeritud, ...detailplaneeringutega on see kaetud. ... Seal, kus planeeringud peal on, seal on see õiguslikult siduv. Siin ju ei ole isegi mõtet midagi targutada või arutada, et kas maakonnaplaneeringuga neid nüüd tühistada või mitte. Seda ei olegi võimalik. Ainult üldplaneeringuga on neid võimalik tühistada. See seis on selline, ...seadusest tulenev.

Intervjuu, M 6

Harjumaal, kus usk elamuarenduse nõudluse kasvu on jätkuvalt tugev, on maakonnaplaneeringu mõju maavalitsuse esindajate hinnangul asustuse edasise arengu piiramisel märkimisväärsem – mitte kõik kohalikud soovid ei ole leidnud maakonnaplaneeringu kajastamist:

...kahjuks kõik need soovunelmad ei mahu planeeringusse, sellisel juhul me kolmekordistaks maakonna elanike arvu. Me peame ikkagi realistlikuna tundma. ...me vaatame, et kus on mõistlik perspektiivset ala enam juurde näidata ja kus ei ole absoluutselt mõistlik seda näidata. Isegi kui keegi tahab seda näidata. Vaadates ikkagi nende liikumiskoridoride peale..., et kas kättesaadavus on läbi raudteevõrgu või läbi maakonna bussiliini. Et kuidas teenuste kättesaadavus seal piirkonnas on, et kas seal on mõistlik midagi arendada või lihtsalt see ongi koht, mis võibki nii öelda hääbuda.

Intervjuu, M 7-8

Ettepanekud planeerimisprotsessis

Lisaks üldplaneeringutest tulenevale täiendatakse maakonnaplaneeringu lahendusi KOV spetsiifilisemate ettepanekutega, mis laekuvad planeerimisprotsessi raames - kuid seda eeldusel, vähemalt maakonnaplaneeringute koostajate enesepeegelduses, et need lähtuvad üldisemast terviklikust ruumilahendustes. Nii sisaldabki näiteks Harju maakonnaplaneering vastavalt kohalik omavalitsuste huvidele maakondliku tähtsusega perspektiivsete väikesadamate nimekirja täiendusi ja täiendavaid kergliiklusteede lõikusi.

KOV-üksuste ettepanekute arvesse võtmisel on oluliseks teguriks selle mõju hilisemale kooskõlastamisele, mis on korraldajate poolt kõrgelt väärtustatud kui hea töö tulemus:

Laialdane koostöö tagab selle, et oleks hiljem lihtsam kooskõlastada. Muidugi siit võib tulla ka see moment, et teatavad järelandmised teed ka sinna juurde, et saada kooskõlastamisi a la nende gümnaasiumite osas. ...tegelikult normaalolukorras ei oleks ju Mustvee gümnaasiumit ette näha. Aga proovi sa pärast seda kui sa seda ei planeeri sinna ...proovi sa sealpoolt saada siis positiivset tagasisidet. ...enamus asjades tegelikult on väga hea kui sul on kohalike omavalitsustega läbiräägitud, nad on heaks kiitnud selles. Siis on asjal jumet. Et kui sa väga surud peale, siis ongi see palliefekt. Et surud peale ja hakkab vastu töötama. ... Näiteks ma toon paralleeli arengustrateegia mida me kokku panime. Me olime vabariigis ainuke kellel kõik kolmteist omavalitsust kiitsid maakondliku arengustrateegia heaks. Kõik kolmteist volikogu!

Intervjuu, M 1-3

Kooskõlastamist väärtustav ametkondlik planeerimiskultuur on ka üheks oluliseks põhjuseks, miks maakonna tasandil pigem välditakse täiendavate piirangute seadmist ning valikute tegemist, mis (ressursside koondamiseks) teatud arengurajad suleb.

4.3.3. Maakondlik sisend maakonnaplaneeringutesse

Lisaks riiklike ja kohalike vajaduste kokku toomisele sisaldavad maakonnaplaneeringud ka spetsiifilist maakondlikku komponenti, alustades sellest, et maavalitsused on ministeeriumi poolt määratud maakonnaplaneeringute koostamise lähteseisukohti täpsustanud iga maakonna kontekstist lähtuvalt.

Elmised maakonnaplaneeringud ja maakonna teemaplaneeringud

Kuigi uute maakonnaplaneeringute kehtestamisega varasemad, 1998. aastal kehtestatud planeeringud tühistatakse, demonstreerivad maakonnaplaneeringute seletuskirjad, et oluliseks peetakse ka järjepidevuse säilitamist põhimõtete, ruumiliste lahenduste või konkreetsete ruumiotsuste osas. Nii näiteks vaadati Pärnu maakonnaplaneeringu seletuskirja järgi „planeeringu koostamise käigus üle kehtiv Pärnu maakonna planeering ja seda täpsustavad teemaplaneeringud ...analüüsi nende ajakohasust, maakonnaplaneeringusse võeti sisendina neist olulisemad põhimõtted“. Jõgeva maakonnaplaneeringus kantakse eelmisest maakonnaplaneeringust üle seal määratletud „20 puhkuse ja turismi seisukohast väärtuslikku ala sh 9 väga väärtuslikku ala ja 11 väärtuslikku ala“. Ka sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringud uue maakonnaplaneeringu kehtestamisel tühistatakse, kuid sealseid lahendusi on asustussüsteemi käsitlemisel arvesse võtnud nii Pärnu kui ka Harju maakonnaplaneeringud.

Asustust ja maakasutust suunavate keskkonnatingimuste teemaplaneeringu osas kasutatakse formaalselt erinevat lähenemist – Jõgeva ja Harju maakonnas võetakse planeeringulahendused vähemalt osaliselt muutmata kujul üle (seejuures Jõgeva maakonnaplaneeringus roheline võrgustik, Harju maakonnaplaneeringus väärtuslikud maastikud), samas kui Pärnu maakonnas teemaplaneering sõnaselgelt tühistatakse. Vähesel määral uuendatud kujul võeti Harju maakonnaplaneeringusse üle maakonna kergliiklusteede teemaplaneering.

Muutmata kujul võetakse üle ja muudetakse maakonnaplaneeringu osaks erinevad alates 2010. aastast kehtestatud joonobjektide trassikoridore määravad planeeringud – Rail Baltic raudtee trassikoridori asukoha määramine, Põhimaantee nr 2 (E263) Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa trassi asukoha täpsustamine km 92,0-183,0, Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi koridori täpsustamine km 92,0-170,0, Harku-Lihula-Sindi 330/110 kV elektriliini trassi asukoha määramine Kilingi-Nõmme – Riia TEC-2 330 kV õhuliini trassi koridori asukoha määramine Pärnu maakonnas - aga ka Pärnu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneering, Pärnu maakonna planeeringu tuuleenergeetika teemaplaneering ja Soomaa piirkonna teemaplaneering. Maakonnaplaneeringu koostajate vaatepunktist on teemaplaneeringute olemasolul oluline positiivne mõju protsessi sujuvuse ja kiiruse jaoks. Ja vastupidi, teemaplaneeringute puudumist hinnatakse maakonnaplaneeringu koostamise protsessi oluliselt pikemaks venitavaks asjaoluks.

Maakonna arengustrateegia

Maakonnaplaneeringute oluliseks sisendiks on maakonna arengustrateegiad – seda nii üldise printsiibina ära mainituna kui ka konkreetsete ruumilise visiooni sõnastuste allikatena ning ruumilise arengu põhimõtete lähtekohana. Kõige otsesemalt on kolmest analüüsitud maakonnaplaneeringust maakonna arengustrateegiat kasutatud Pärnu maakonnaplaneeringus, mille ruumiline visioon kattub sõna-sõnalt maakonna arengustrateegias sõnastatuga. Maakonnaplaneeringu osana vormistatud strateegiaplaan on aga „maakonna arengustrateegia ja kõige olulisemate planeeringuteemade ideede ja ettepanekute ruumiline väljend“.

Konkreetsete valdkondlike ruumilise arengu lahendustena võetakse Jõgeva maakonnaplaneeringus üle Jõgevamaa uuendatud arengustrateegias 2020+ sõnastatud põhimõtte, mille kohaselt „on oluline tööstustootmise edendamine linnades ja linnalähedastel aladel ning eelisarendada tuleb ka nõrgalt välja arenenud struktuuridega ja suurema tööpuudusega piirkondi“. Pärnu maakonnaplaneeringu koostamisel on seletuskirja järgi tuginetud Pärnumaa turbavarude arengukavale. Jõgeva maakonnaplaneeringus on ruumilise arengu soovitava perspektiivi kirjeldamisel lisaks kasutatud ka regionaalset arengukava - Lõuna-Eesti turismi arengukava aastani 2020 - mille kohaselt „tuleks turismi arendamiseks rajada Jõgevamaale üks tervise- ja lõõgastuskeskus“. Esitatud näited, mis on enam-vähem ammendavad maakondlike arengukavade otsese kasutuse osas kolmes analüüsitud maakonnaplaneeringus - osundavad sellele, et maakondlikes arengustrateegiates sõnastatud eesmärkide ja ülesannete edasi arendus ruumilahendustena võib maakonnaplaneeringutes olla ühekülgne ja piiratud (vt. ka 4.4.).

Protsessi käigus koostatud analüüsid

Maakonnaplaneeringute koostamise protsessi käigus on maavalitsused tellinud konsultantide soovitusel, iseseisva äratundmise ajal või siis ministeeriumi nõudel täiendavaid uuringuid ja analüüse, mille tulemusi kasutatakse maakonnaplaneeringu koostamisel. Igas maakonnas viidi läbi maakonna ruumilise arengu analüüs ning lisaks maakondlikest vajadustest lähtuvaid uuringuid. Nii tellis Jõgeva Maavalitsus, lahendamaks teadmuspõhiselt kaitseväge ning looduskaitsealuste tetrede ja kotkaste vahelist konflikti, konsultant Skepast & Puhkim AS'ilt „Kaitseliidu lasketiiru asukohavaliku analüüsi“ (2015). Pärnu maakonnaplaneeringus on maavarade käsitlemise aluseks Kobras AS töö „Pärnumaa maavarad“ (2015), Jõgeva maakonnaplaneeringus Skepast & Puhkim OÜ töö „Maardlate kategooriateks jagamine“ (2016).. Lisaks on maakonnaplaneeringute koostamisel kasutatud ka teistel eesmärkidel valminud uuringuid. Nii on Jõgeva maakonnaplaneeringus taastuvenergeetika käsitlemisel „arvestatud magistritööga „Hajutatud energiatootmise potentsiaal Jõgevamaal“, kus on uuritud taastuvate energiaallikate kasutamist ja kasutamise võimalusi Jõgevamaal“, Pärnu maakonnaplaneeringus aga maakonna ühistranspordiuuringut. Erinevalt riiklike ametkondade poolt tellitud uuringutest piirdub selliste tööde mõju maakonnaplaneeringute informatiivse kvaliteedi tõstmise ja lahenduste põhjendatuse suurendamise ülesannete täitmisega

Uuringud ja analüüsid on maakonnaplaneeringu sisu arvestades olulised ka oma puudumisel. Selle tulemuseks võib olla, et maakonnaplaneeringus ei suudeta määratleda ühest ruumilist lahendust nagu Jõgevamaal seoses kaitseväge laskeväljakute asukoha määramisel juhtus.

Maavalitsuse arendustöötajate agenda

Kõige tähtsamaks eesmärgiks on maavalitsuse arendustöötajatel loomulikult seesama riigi ja KOV sisendi „kokku pakkimine“ nii, et lahendus oleks terviklik ja sidus ning aitaks maavanemat tema esmase ülesande, hoolitseda maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, täitmisel. Tuginedes professionaalsele kompetentsile ning regionaalse olukorra heale tundmisele on maavalitsuse arendustöötajate ülesandeks võimalike ruumikasutuse konfliktide ennetamine, andes selleks osapooltele soovitusi. Lisaks on maavalitsuste arendustöötajatel mitmeid arendusideid, mida planeerimise protsessis edasi arendatakse ja legitimeeritakse. Samuti näevad maavalitsuste arendustöötajad oma spetsiifilise ülesandena mõelda loovamalt ja suuremalt kui riigiametnikud või kohaliku omavalitsuse juhid seda teevad:

...see ongi nende isikute tööülesanne mõelda edasi, mõelda suurelt, mõelda seda piirkonda. Sest on teada, et omavalitsustel teatud võimed puuduvad ja neil on oma eelarved, eelarve strateegiad ja teatud aastad, mida nad saavad [ette vaadata. Riigil on täpselt sama mure. Kuskilt peaks tulema seda loovat mõtlemist, et sa julged vaadata natukene kaugemasse tulevikku. Ja kui sa käid need ideed välja, arutad oma majas läbi, need ideed meeldivad inimestele, toetus on sellele, siis loomulikult, see kajastubki maakonnaplaneeringus.

Intervjuu, M 7-8

Seoses maavalitsuste likvideerimisega nähakse ohtu, et uues korralduses selline maakondlik tervikvaade ning proaktiivsete tulevikuideede genereerimise võime kaob või nõrgeneb. Seda kas siis seetõttu, et maakonnaplaneeringu korraldaja muutub riigiametnikuks, kellel puudub regionaalne institutsionaalne tugi ning väheneb ka personaalne motivatsioon oma regiooni arendada.

Ja mul tekkis mõte, - me oleme kogu aeg rääkinud sellest tunnelist, aga keegi midagi uurinud ei ole absoluutselt - teha eeluuring ära. Ministeriumis toetuskirja küsides, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis, tänati mind vestluse eest ja sooviti jõudu ja toetuskirja ei tulnud. Paljud asjad oleks võinud olla olemata. Kui see liigub ministeriumi alla, siis loomulikult kahjuks on see risk, et nii loovalt enam asju ei vaadata. Seal läheb asi poliitiliseks. Ja seal on vahendajad ja nii edasi.

Intervjuu, M 7-8

Alternatiivse negatiivse arenguna – seda juhul kui maakonnaplaneeringu koostamine saaks maakondlike omavalitsusliitude ülesandeks - võib kaduda maakonnaplaneerija professionaalne sõltumatus ning maakonnaplaneeringu ruumilahendustes võiksid jääda domineerima erinevate volikogude poliitilised üksikhuvid.

Kuni viimase ajani korraldasid maavalitsustes planeeringute koostamist ja kehtestamist väikesekoosseisulised meeskonnad (üldjuhul 1-2 teenistujat). See piiras näiteks võimalust osaleda erinevate valdkondlike ruumiotsuste otsustusprotsessis (tööaeg, valdkondlik pädevus). Võimalike regionaalsete koostööpartnerite arv (15) riigiasutustele oli aga jällegi liiga suur. Maakonnaplaneeringu koostajate poolt on tunnetatud vajadust organisatoorset struktuuri muuta, kuid seda teises suunas, kui riigi poolt kavandatud. Õigeks peetakse maakonnaplaneeringu koostamise koordineerija professionaalset ja institutsionaalset tugevnemist. Tegemist peaks olema meeskonnaga, kes töötab ratsionaalsetel alustel tuginedes välja tervikliku ruumilahenduste süsteemi, kaasab protsessi teadlasi ja osaleb regiooni ruumiliste arengute mõtestamisel ja visioneerimisel. Samuti peaks see omama õigust ja kompetentsi konsulteerida riigiasutusi nende valdkondlike ruumilise mõjuga otsuste välja töötamisel, omama mehhanismi nende otsuste mõjutamiseks vähemalt oma regiooni osas. Praeguste kavade alusel ellu viidavad muudatused seda olukorda ei paranda, pigem vastupidi.

4.3.4. Euroopa Liidu sisend maakonnaplaneeringutesse

Spetsiifiliseks maakonnaplaneeringute sisendiks on Euroopa Liidu õigusest tulenevate piirangutele või ruumiarengu suunistele osundamine. Kolme maakonnaplaneeringu sisu analüüs näitab, et EL poliitikate mõju ruumilahendustele nähakse üksnes keskkonnakaitse valdkonnas. Lisaks EL Natura 2000 kaitsealade võrgustiku tähtsuse välja toomisele piirangute seadmisel erinevatele tegevustele, käsitletakse EL poliitikaid veel Harju maakonnaplaneeringus seoses rohelise võrgustiku vajaduse põhjendamisega Euroopa looduskaitsepoliitikas välja töötatud rohetaristu strateegiaga ning Pärnu maakonnaplaneeringus EL veepoliitika raamdirektiivi nõude rõhutamisega, mille alusel "oleks tulnud veekogud heasse seisundisse viia 2015. aastaks", mööndes kriitiliselt, et „erinevatel põhjustel on mitmetes veekogumites hea seisund saavutamata“.

4.4. Maakonnaplaneeringu seos maakonna arengustrateegiaga

4.4.1. Maakonna arengustrateegia õiguslik staatus

Kuni 2017. aastani puudus otsene õiguslik alus maakonna arengustrateegia koostamiseks, kui välja arvata Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud maavanema ülesanne hoolitseda maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, mille üheks väljenduseks võib olla maakondliku arengustrateegia koostamine. Mõningase administratiivse tähtsuse on maakonna arengustrateegiad omandanud erinevate riiklike toetusprogrammide tingimustes, mille alusel projektitaotluste hindamisel arvestatakse ka selle sisaldumist maakonna arengustrateegias. Haldusreformi käigus tehtud ja alates 2018. aastast jõustuv muudatus KOKS'i annab maakonna arengustrateegiale kindla õigusliku staatuse ning selged ülesanded.

4.4.2. Maakonna arengustrateegia sisu

Käesoleval ajal täidavad maakondlikud arengustrateegiad eelkõige visioonidokumendi rolli – kirjaliku väljundina erinevate huvipoolte arendusideedele. Kuivõrd maakonna arengustrateegiad ei ole üldjuhul seotud ressursidega, siis ei oma seal tehtud valikud ka strateegilise ja finantsjuhtimise mõttes sisulist tähendust. Maakonna arengustrateegiate sisu on lai ja väheselt prioriseeritud, nende strateegilisus (valikute tegemine) kesine.

...arengustrateegia ...seal on ikka sees kõik, mis huvitav tundus, et äkki läheb vaja. Kui mina selle uuendamise tegelesin, siis sai täpselt samamoodi ja nüüd vist maavalitsus kevadel uuendas seda ja nad tegid põhimõtteliselt sama loogikaga, et küsisid omavalitsustelt üle, kas on muutusi olnud, ja nii ta läks. Siin ei ole mingisugust filtrit vahel olnud.

Intervjuu, M 4

See tuleneb otseselt edukast kohanemisest EL ja muude riiklike programmide määruste tingimustega:

... kui projektikonkursi põhiselt, siis mõtleme, et normaalne oleks kui arengukavas on kõik asjad sees.

Intervjuu, M 9

Sellel KOVide tabeli mõtte ongi see et erinevad programmid siis see on siis see hasartmängu maksust siis see regionaalse investeerimistoetuste programm, et need investeerimisobjektid peavad olema selle maakonna arengustrateegia lisas olemas. Ehk maakonnaarengustrateegias. Ja seda me siis iga aasta sealt uuendame, et siis on võimalus viidata raha taotlemiseks.

Intervjuu, M 7-8

Kehtivate reeglite ignoreerimine ei oleks ratsionaalne, kuivõrd see sulgeks maakonna arendamisvõimalusi väliste ressursside abil. Lisaks on selliseid strateegiaid oluliselt lihtsam koostada ja kooskõlastada.

...esimeses variandis oli meil tõesti hästi palju sellist omavalitsuste sellist pudi-padi sees. Teine korrigeeritud variant oli juba vähem, neid võtsime välja. Aga tegelikult, ...ta võtab paar lehekülge paberit sinna juurde. Aga mis oli see põhjus? Riigi poolt olen alati öelnud ka seda, et kui sinu objekt on maakondlikus arengukavas ...siis sa võid alati igale poole kirjutada, et projekt on heaks kiidetud. Aga milleks me teda teeme? Aga me teemegi seda selleks, et taotleda vahendeid, arendada piirkonda. Las olla see paar objekti sees. See ei tee ju mitte midagi.

Intervjuu, M 1-3

Mõningaid katseid seada teadlikult piiranguid arendusideede nimekirjadele on tehtud näiteks Harju maakonna arengustrateegias, mille KOV investeerimisvajaduste lisa koostamisel püüti rakendada lubatud projektide piirarvused (3 või 5) KOV-üksuste valdkondlikes investeerimisvaldkondade nimekirjades. Kuid ka sellisel juhul leidsid KOV-üksused võimalusi valikute tegemist vältida, selleks valdkondade piire loominguiliselt tõlgendades ning mingi valdkonna piirarvu ammendumisel investeerimisvajaduse tõstmisel teise lähedase valdkonna alla. Kooskõlas maakonna arengustrateegia esmase ametkondliku rolliga ruumilise arengu mõjutajana – anda projektidele täiendavaid punkte nende hindamisel – ei ole maavalitsuse tasandil sellest probleemi tehtud.

Sellises funktsioonis - KOV-üksuste poolt iseseisvana täidetavate ülesannete täitmiseks vajalike kohalike investeerimisvajaduste koondamiseks ja selle koondnimekirja alusel riiklike arenguprogrammide raames projektide hindamisel „punktide andmiseks“ kriteeriumi aluse pakkumine – ei ole maakonna arengukavade koostamine pikemas vaates siiski mõttekas. See ei toeta tegelikult ka arengudokumendi visionaarsust. Kõik traditsioonilised vajadused suudetakse sellisesse arengustrateegiasse sisse kirjutada, uuenduslikud, arengut eest vedavad ideed jäävad aga loeteludest pigem välja, kuivõrd neid ei teata eelmine aasta veel soovida ning nende prioriseerimiseks puudub välja kujunenud ja juurdunud vajadus. Mõistlik lahendus on maakonna arengustrateegia fookuse kitsendamine maakondlikele ühisprojektidele (või siis ka lihtsalt KOV piire ületavate projektidele), motiveerides selliseid projekte eraldi riiklike programmidega. Vastavad ettepanekud on KOKS muudatuses, täpsemalt selle § 37³, ka oma väljundi leidnud.

4.4.3. Maakonna arengustrateegia ja maakonnaplaneeringu omavahelised seosed

Alates PlanS jõustumisest 2003. aastal kuni KOKS asjakohaste muudatuste jõustumiseni 2018. aastal puudus seadusest tulenev nõue maakonna arengustrateegia ja maakonnaplaneeringu omavahelise seostatuse osas. Sellest hoolimata on neid maavalitsustes käsitletud teineteist täiendavate arengudokumentidena, eelkõige sellisena, et maakonnaplaneering on maakonna arengustrateegia ruumiline väljund, millega tagatakse ühtlasi ka dokumentide vaheline kooskõla:

Osad tegevused on tähistatud kaardi peal kui ka seletuskirjas ja mõned tegevused võivad olla ka lihtsalt seletuskirjas, ...mis on varem strateegias välja toodud. ... mis on strateegias on tulevikus maakonnaplaneeringus ...seda saabki lugeda, et nad on omavahel kooskõlas. Meil selles osas mingeid vastuolusid tekkinud.

Intervjuu, M 7-8

Kajastades maakonnaplaneeringus maakonna arengustrateegia eesmärgi ja prioriteete on võimalik anda maakonna arengustrateegiale ka tugevam õiguslik staatus. Samuti kasutati maakonnaplaneeringu koostamisel arengustrateegia koostamise protsessi väljundeid, mis pakuvad väärtuslikke sisendeid maakonnaplaneeringusse. Sellist arusaamist 2017. aastal kehtestatud maakonnaplaneeringute osas toetab ka nende arengudokumentide koostamise protsesside loomulik ajaline järgnevus. Uued maakonnaplaneeringud on koostatud olemasolevate ajakohastatud maakonna arengustrateegiate kontekstis. Samas kasutati Jõgevamaal maakonnaplaneeringu eskiisi lahendusi maakonna arengustrateegia uuendamisel.

Protsesside sidusus ja tulemuste kooskõla ei ole siiski täiuslik, eriti kui protsesse mitte korraldajate vaatepunktist, vaid väljas poolt vaadata:

Ikkagi taas mäletan, et leidsin ennast paar korda häiritud sellest osast, et kuidas see maakonna planeeringu protsess ja arengukava koostamise protsess ei olnud väga hästi sünkroonis. Et justkui ühes seltskonnas arutati, et kus need nagu kaardi peal peavad paiknema, aga sisulised küsimused, et kui palju üldse, need millest me oleme siin praegu rääkinud, et need leidsid nagu pigem käsitlust ikkagi selle maakonna arengukava koostamise raames.

Intervjuu, M 6

Maakonna arengustrateegia ja maakonnaplaneeringu sisuline kooskõla saavutatakse eelkõige (ja kõige ökonoomsemalt) selle läbi, et koostajad/koordineerijad on samad inimesed/üksused. Siis kui korraldajad lahutatakse (planeering riik ja arengukava mingi KOV koostööstruktuur) tekib täiendava (sh formaalse) koordineerimise vajadus. Maavalitsustes hinnatakse seda halvaks arenguks:

Täna arengukavad ja nende suunamine lahutatakse planeeringutest. Omavalitsusliit vastutab Harjumaal edaspidi arengukavade suunamise eest ja ministeerium aka valitsus vastutab siis selle ruumilise väljundi eest. See on tegelikult kõige kehvem variant, mis üldse eos juhtuda saab lahutada need kaks asja. Need peavad olema omavahel kooskõlas. Ja tegelikult nad on ühe institutsiooni vastutusallas.

Intervjuu, M 7-8

Uuringu koostajate hinnangul on regionaalse ruumiplaneerimise ja maakondliku arengu kavandamise institutsionaalsel lahutamisel ka rida positiivseid tulemeid, kuid seda eeldusel, et vastutus ning koordinatsioonimehhanismid arengudokumentide koostamisel ja ruumilise arengu otsuste kujundajatena on selgelt sõnastatud (vt vastavaid ettepanekuid osas 5). Igal juhul hakkab haldusreformi järgselt maakondlik arendustegevus riigis esmalt tugevalt „lappama“ – maakondades kujunevad erinevad juhtimismudelid (OVL põhised, MAK põhised, mingi uue asutuse põhised, ilma maakondliku tasandita) ja seega ka ruumiotsuste tegemise mehhanism. Osades maakondades on KOV-üksustel suurem huvi maakondlikuks koostöök, teistes oluliselt nõrgem. Risk arenguvõimes kaotada on suurim just väiksemates, perifeersemates, nõrgema „inimkapitaliga“ maakondades. Haldusreformi üleminekuperioodil erinevate organisatorsete valikuvõimaluste avamise asemel maakondlikul tasandil peaks riik pigem süsteemi korrastama ja suunama ühtsete reeglite alusel, alustades KOV-üksuste

kohustuslikust kuulumises OVL'i. Autonoomia suurendamine KOV-üksuste maakondlikus koostöö oleks põhjendatud juba toimivas süsteemis, järk-järgult koostööd reguleerivaid riiklike suuniseid vähendades.

4.5. Maakonnaplaneeringu ja maakonna arengukava mõju ruumiotsustele

4.5.1. Maakonnaplaneeringu üldine roll ruumilises arengus

Kooskõlas maavanema ülesandega, hoolitseda maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, nähakse maavalitsustes maakonnaplaneeringu keskse ülesandena nõ suure regionaalse pildi pakkumist, mis arvestaks erinevate valdkondade seoseid ning ruumilise arengu piiranguid. See terviklik vaade võiks ideaalis olla kohalike poliitiliste huvide ülene, pigem ratsionaalsest arusaamisest lähtuv:

...pahatihti kohalike omavalitsuste üldplaneeringud on natukene volikogude nägu, aga ja sealt kaudu arendajate nägu. Maakonnaplaneeringud on tegelikult andnud võimaluse asustust paremini suunata. Ja kui me räägime siin erinevatest taristikorridoridest, siis see on nagu hea näide sellest, kus võib-olla alati pole võimalik omavalitsusega kokkulepet saavutada.

Intervjuu, M 7-8

Ilma maakonnaplaneeringuta see terviklik vaade puuduks, koos vastavate negatiivsete tulemitena ruumilisele arengule nagu näiteks trassikoridoride kinni ehitamine või rohevõrgustiku katkestamine.

Suure tasakaalustava pildi raames on maakonnaplaneering esmajoonel arengu võimaluste looja ja kirjeldaja. Oluliselt tõrksamalt täidetakse piirangute seadja, valikute tegija ja väheperspektiivikate arenguvõimaluste sulgeja rolli, seda ka põhjendusel, et planeering niikuinii ruumilisi arenguid ei määra:

Ja ma ei näe väga pikka perspektiivi ka selle [Mustvee venekeelse gümnaasiumi osas. Kuna lapsi on seal seitse kuni üheks iga aasta lõpetab. Suht väike. Liiga palju peab peale maksma. Aga miks me peame planeerima seda asja. Elu paneb ise selle paika.

Intervjuu, M 1-3

Hädameeste ja Tõstamaa keskkoolid ...las nad siis võitlevad olemasolu eest. See lõpeb nagunii, kas meie ütleme või ei ütlem. Ma mäletan, kui me tegime SI planeeringut ja kirjutasime, et igas vallas peab olema postkontor, siis sellel ajal kui planeeringut koostati, postkontoreid rõõmsalt suleti üle Eesti. Terve Eesti tegi. Postkontor oli üks tähtsam asi, mis pidi olema, aga neid lõpuks suleti.

Intervjuu, M 5

Tulenevalt oma staatusest ei oma maakonnaplaneering otsest väljundit ruumilistesse arengutesse, vaid teeb seda läbi KOV üldplaneeringute. Seejuures on kohalikul tasandil maakonnaplaneering oluline üldplaneeringu koostamise protsessis, kuid mitte igapäevases arendustegevuses ja KOV juhtimises:

Ma küsisin eelmiste maakonnaplaneeringute kohta vallavanematelt, et mitu korda sa selle üldse lahti tegid ja sa seda vaadanud oled? Siis mul oli selge, et midagi on mäda. Et teeme uhke suure dokumendi, aga kui palju seda loetakse, arutatakse seal? Et kui seal hakkab nüüd planeerija tegelema selle üldplaneeringu koostamisega seal vallas, siis selge see, et ta peab seda aluseks võtma ja kokku klappima. Aga igapäevases elus ikka suht vähe kasutatakse seda. ... Nad ei saa aru selle maakonnaplaneeringu mõjust. Et kui nad hakkavad üldplaneeringut koostama, et siis nad saavad aru millele nad alla kirjutasid.

4.5.2. *Maakonnaplaneeringutes antavad suunised kohalikule tasandile*

Kooskõlas planeerimiseseadusega deklareeritakse maakonnaplaneeringutes ühe olulisema eesmärgina kohaliku ruumilise arengu suunamist, mis „toimub peamiselt läbi kohalike omavalitsuste üld-, teema- ja eriplaneeringute“ (Jõgeva MP). Lisaks võib maakonnaplaneeringutest leida ka üksikuid konkreetseid ruumiarengu soovitusi KOV-üksustele, mis ei puuduta otseselt üldplaneeringutega seonduvat. Selliseks näiteks on ettepanek ühe riigimaantee üleandmiseks kohalikule omavalitsusele Pärnu maakonnaplaneeringus.

Maakonnaplaneeringu mõju üldplaneeringule ja seeläbi ruumilisele arengule on teemade lõikes erinev. PlanS § 7 lõige 3, mis määratles maakonnaplaneeringus sisalduva käsitluse temaatilised ülesanded, ei sätesta nõuet sõnastada nende teemavaldkondade kohta soovitusi või tingimusi üldplaneeringute koostamiseks. Selle asemel räägitakse üldiste kasutustingimuste määratlemisest, meetmete kavandamisest ja mõnel juhul ka asukohtade määramisest või määratlemisest. Analüüsitud maakonnaplaneeringutes on selliseid soovitusi ja tingimusi erinevates teemavaldkondades siiski suurel hulgal sõnastatud. Seejuures on maavalitsused samades teemades kasutanud erinevaid vormistuslikke lahendusi selleks, et suunised üldplaneeringute koostamiseks KOV-üksustele edastada. Kasutatud lahendusi võib soovitude nimekirjade pealkirjade ja sisu mitmekesisuse alusel liigitada nelja rühma:

1. Eraldi nimekirjas loetletud põhimõtted või üldised tingimused üldplaneeringute koostamiseks;
2. Soovitused üldplaneeringute koostamiseks ühises nimekirjas maa-alade kasutamise tingimuste või põhimõtete nimekirjaga (ja vastavalt ka seletuskirjas pealkirjastatud);
3. Ühised soovitused üld- ja detailplaneeringute koostamiseks ning projekteerimiseks;
4. Üksikud soovitused seoses üldplaneeringutega üldisemate maa-alade kasutustingimuste või valdkonna arendamise suuniste nimekirja koosseisus.

Selliste käsitluste erinevuse tulemuseks võib seletuskirja teksti tasandil olla nii see, et maakonnaplaneeringus ei ole teemavaldkonna kohta üldse sõnaselgeid suuniseid üldplaneeringute koostamiseks sõnastatud, või ka üksnes see, et ühes maakonnaplaneeringus on mahuliselt rohkem ja detailsuse astme poolest täpsemaid soovitusi kui teises. Igal juhul selgub kolme maakonnaplaneeringu sisu analüüsist tõsiasi, et nendes antud soovitused ja tingimused KOV üldplaneeringute koostamiseks varieeruvad suures ulatuses ning seda ka teemavaldkondade siseselt.

Maakonnaplaneeringu mõju üldplaneeringule võib olla otsene, tuginedes idealistlikule eeldusele, et üldplaneeringu koostajad on tähelepanelikud ja distsiplineeritud lugejad.

Mõte on selles, et kõik need punktid mis on kirjas need tingimused maakonnaplaneeringus, et need üldplaneeringu koostamisel need läbi analüüsiks ja vastavalt kohandaks. Oleneb kuidas meil maakonnaplaneeringus kirjas on. Mõni on rangemalt kirjas. Mõne puhul öeldakse, et tuleb kaaluda.

Teiseks võimaluseks on maakonnaplaneeringu koostajate abistav ja probleeme ennetav osalus üldplaneerimise protsessis:

Me oleme olnud kohe algusest koosolekutel juures. Me oleme ka siis, kui meil on täiendavad kooskõlastamised, me oleme läbi vaadanud, oleme juba ütelnud oma soovitusi, oleme arutanud. Vallad on

tulnud siin kaardid näpus meiega läbi rääkima. Me päris nii ei ole teinud, et keegi lihtsalt lambist joonistab valmis ja võib-olla vallad ise on ka hästi tublid.

Intervjuu, M 5

4.5.3. Maakonnaplaneeringutes antavad suunised riiklikule tasandile

Traditsiooniliselt on maavalitsuselt oodatud ka regionaalsete ja kohalike huvide esindamist riigi tasandil. Selle ülesande täitmiseks sisaldavad Harju ja Jõgeva maakonnaplaneeringute seletuskirjad vastavalt üldist deklaratiivset soovitusi „arvestada maakonnaplaneeringuga riiklike sektorarengukavade koostamisel ja elluviimisel“ ning ettepanekut „viia maakonnaplaneering riiklikul tasandil ellu läbi erinevate riiklike arengukavade ja strateegiate koostamise ning elluviimise“. Pärnu maakonnaplaneeringus on aga sõnastatud otsesem suunis riigile, väljaspool arengudokumentide süsteemi: „Pärnu linna kui regioonikeskust on vaja tugevdada riigireformi käigus“.

Analüüsitud maakonnaplaneeringud sisaldavad samuti mõningaid üksikettepanekuid riigi ruumiotsustesse (arengukavade või õigusaktide muutmiseks), kusjuures sageli on tegemist KOV-üksuste ettepanekute koondamise ja vahendamisega. Näiteks sisaldab Pärnu maakonnaplaneering ettepanekut nimetada Pärnumaa seitse väärtuslikku maastikku Eesti rahvusmaastikeks ning ettepanekuid teehoiukava võimalikuks täiendamiseks, Harju maakonnaplaneering ettepanekut kaaluda Ämari lennuvälja logistikapotentsiaali kasutuselevõtmist tsiviillennunduses, Jõgeva maakonnaplaneering aga ettepanekut ehitada Tallinn–Tartu liinil välja kahe rööpapaariga raudtee või asjakohased möödaskõiguvõimalused ning kahetasandilised ristmikud raudtee ületamiseks. Ettepanekuid, mille realiseerimine toetaks olulisel määral maakondlikku arengut, kuid mida valdkondlikud riigiasutused eeldatavasti ei aktsepteeriks – näiteks ettepanekut HTM’le töötada riiklikult välja lahendused (alternatiivsed riigigümnaasiumite võrgustiku kontseptsiooni suhtes) kvaliteetse gümnaasiumihariduse andmiseks piirkonnakeskustes (nt Kilingi-Nõmme või Põltsamaa) – maakonnaplaneeringud ei sisalda. Samas oleks maakonnaplaneering kõige sobivam koht selliste ettepanekute tegemiseks ning vastavate piirkondlike vajaduste põhjendamiseks.

Kuivõrd formaalsed õiguslikud mehhanismid, kuidas maakonnaplaneeringu ruumiotsused saaksid mõjutada riiklike otsuseid, puuduvad, siis on vajalik maakonnaplaneeringus sisalduvate lahenduste turundamine (lobby) riigiasutustes ja riigiettevõtetes. See on seni tuginenud maavalitsuse institutsionaalselt positsioonil riigivalitsemise süsteemis ja/või lobisti personaalsetel võimel. Niivõrd kui maakonnaplaneering on ruumilise arengu visioonidokument vajab see mõju jaoks ruumiliselt istutatud organisatsiooni, kes selle elluviimise eest seisaks. Siit tuleneb ka vajadus – seda arengute korral, kus regionaalse planeeringu koostamine ja elluviimine jääks riigi ülesandeks – regionaalsete ametite järele (mitmuses), mis ühelt poolt oleksid regionaalsesse konteksti istutatud ning teiselt poolt omaks institutsionaalset tunnustatust regionaalse võimuna.

4.5.4. Maakonna arengustrateegia mõju ruumilisele arengule

Maakonna arengustrateegia mõju ruumilisele arengule hinnatakse maakondlikul tasandil maakonnaplaneeringuga võrrelduna isegi väiksemaks. Kui välja jätta asjaolu, et mitmete investimisprojektide puhul on sisaldumine arengustrateegiast täiendav „punkt“ hindamislehel, siis piirdub arengustrateegia roll parimal juhul visioonidokumendi rolliga, mida

halvemal juhul iseloomustatakse kui formaalsust, mille puudub seos ressursidega ja praktilise arendustegevusega.

Kuivõrd arengukavad ei ole selge perioodiga tegevuskavad (nende ajaline ulatus näiteks kuni aastani 2030 ei oma ranget tähendust), siis on raske hinnata, milline on arengukava mõju tegelikele ruumilistele arengutele. Seal sisalduvad ideed võivad realiseeruda millalgi tulevikus, kuid ei pruugi. Mõju range hindamine eeldaks ressursidega piiratud arengustrateegiate koostamist kindla perioodi kohta. Maakonna arengukava on aga pidevas uuendamise protsessis, kus osad tegevused langevad teostumise tõttu ära, teised jätkuvalt olulised jäävad määramata ajaks sisse, ning uute ideede tekkimisel lisandub täiendavalt tegevusi. Samuti on ilmne, et üksnes maakonnastrateegias kavandatud tegevustest ei piisa näiteks rahvastiku- või majandusarengu eesmärkide täitmiseks, mille paljud mõjutegurid ei ole avaliku sektori poliitikate poolt keskpikas vaates üldse kontrollitavad.

Suures osas maakondlik arengukava toetav dokument riigi kavandatavatele tegevustele ja KOV-üksuste poolt kavandatavatele tegevustele. Sellisena on tegevuste sisaldumine (st ruumikavatsuste tegemine) maakondlikus arengukavas teisejärgulise tähendusega. Hoopis enam väärtustakse arengustrateegia koostamise protsessi:

...nende arengukavade tegemisel ongi võib-olla see suurim väärtus, et me teeme töörühmasid ... ja seal räägime, ... et inimesed tulevad kokku ja suhtlevad omavahel ja nagu mõtlevad natukene, et võib-olla see ongi suurimaid väärtusi kogu selle asja juures ausalt öeldes.[M 9

Protsessi tulemusena – ja see kehtib nii maakonna arengukava kui ka maakonnaplaneeringu kohta – kujuneb jagatud arusaam maakonna regionaalse arengu vajadustest ja võimalustest, laiemalt isegi ühine arendustegevuse diskursus, mille sees üleüldse on võimalik ruumilisest arengust mõtelda.

4.5.5. Maakondlike ja riigi ruumikavatsuste kooskõla

Maakondlike maakonnaplaneeringus ja maakonna arengukavas väljendatud ruumikavatsuste ning riigi valdkondlike ruumikavatsuste ja -otsuste kooskõla võrdlus on keeruline, kuivõrd lähtutakse erinevatest ajahorisontidest – maakonnaplaneeringud ja arengukavad on üldjuhul avatud tulevikuga arenguvisionid ja arenduslike tegevuste kataloogid, samas kui riiklikud valdkondlikud ruumikavatsused on kas koheseks rakendamiseks (erinevad seadustest tulenevad maakasutuse piirangud) või siis lähiaja tegevuskavad (nt riigi teehoiukava, gümnaasiumivõrgu ja esmatasandi tervisekeskuste investeeringute kavad), mis püüavad arvestada riigi eelarvestrateegiast ja EL struktuurivahendite kavadest lähtuvate võimalustega. Väga põhimõttelisi vastuolusid riigi poolt arengukavades kavandatud taristu objektide loendite ning maakonnaplaneeringus ja/või maakondlikus arengukavas kavandatu vahel siiski ei ole, kuivõrd toimub pidev vastastikune kohandumine ja ideede üle võtmine.

Tehnilise taristu ruumilise arengu kavade võrdlemisel on oluline vahet teha maakonnaülesel ning maakonnasisesel (sh kohalikul) taristul. Esimest tüüpi taristu puhul - nt. Rail Baltic, kõrgepingeühendused riigi eri osade vahel ning välisriikidega Balti energiaringis, TEN-T võrgustiku maanteeühendused jms - on iseenesestmõistetavalt tegemist üleriigilistest riiklikest huvidest lähtuvate arendustega, mille kavatsused kerkivad esmalt esile riigivalitsemise organisatsioonides ja nende arengudokumentides. Maakondlike ruumikavatsuste mõttes on siin põhiteemasid kaks – milline on joonobjektide taristu ehitamiseks sobivaim trassikoridor maakonnas ning kuidas tulevikus rajatavat taristut

regionaalsetes ja kohalikes huvides paremini ära kasutada. Üleriigilise taristu kui sellise vajalikkuse või mittevajalikkuse küsimust ei ole maakondlikul tasandil põhjust üles tõsta ning vastuolu ruumikavatsustes ei teki. Teise teema puhul on olemas positiivseid näiteid kavatsuste kooskõlastamisest planeerimisprotsessi raames – näiteks seoses Rail Baltic’u kohalike peatuste kajastamisega maakonnaplaneeringutes, samuti Tapa-Tartu raudtee rekonstrueerimiseks vajalike investeerimisvajaduste kirjutamisega Jõgeva maakonnaplaneeringusse. Seejuures ei pruugi maakonnaplaneeringus kajastatud lahendused vähemalt esialgu riiklikes kavades üldse sisalduda.

Maakondliku ja kohaliku ulatusega tehnilise ja transporditaristu objektide ruumilise arendamise kavatsused seisnevad eelkõige olemasolevate objektide parendamises. Riigi poolt selles osas kavandatav võetakse maakondlike arengudokumentide poolt üldjuhul tänuhulka üle, nagu ka KOV-üksuste investeringute kavatsused. Tulemuseks on see, et maakondlikes arengudokumentides kirjeldatud arengukavatsused on ulatuslikumad kui riiklikud arengukavatsused maakondades. Kuivõrd riiklikud valdkondlikud arengudokumendid on koostatud lühiajalisema perspektiiviga kui maakondlikud, siis ei saa kavatsuste nimekirjade pikkuse alusel järeldada kooskõla puudust.

SI taristu riiklik arendamine toimub lähtudes esmajoones teenuse olemuslikest kvaliteedikriteeriumitest ja neile vastavast teenust osutavate asutuste (personal, ruumid) optimaalsest suuruselt. Teenuste ruumilise paiknemise võimalikud mustrid on tugevalt determineeritud kvaliteetse teenust osutava asutuse mudelist ning kvaliteetse teenuse osutamiseks piisava kliendibaasi ruumilisest paiknemisest. Näiteks:

- Gümnaasiumivõrgu ruumiline mudel tugineb arusaamisele, mille järgi kvaliteetne gümnaasiumiharidus sisaldab muuhulgas õpilaste spetsialiseerumise võimalusi ja aineõpetajatele täiskoormuse pakkumist, millest omakorda tuleneb nõue õpilaste miinimum arvu osas. Riigigümnaasiumite võrgustiku ruumiline lahendus, mille alusel on piisav ja võimalik enamuses Eesti maakondades säilitada üks gümnaasium maakonnas, on otsene ja ühetaoline tulemus arusaamast kvaliteetset gümnaasiumiharidust ökonoomselt osutavast asutusest.
- Esmatasandi tervisekeskuste investeringute kava aluseks on arusaam esmatasandi tervisekeskuse meeskonna miinimumkoosseisust ning minimaalsest kliendibaasist (elanike arvust), mis oleks teenuse ökonoomselt osutamiseks vajalik. Nendest arvustustest tulenevalt koostati ka esialgne kava, mille alusel oli võimalik investeerimistoetust taotleda asulatesse, mis enam-vähem kattuvad piirkondlike keskustega maakonnaplaneeringutes (v.a suuremate linnade tagamaa asulad, kus on koondunud teenusvajadus koha peal olemas). Lõplik investeringute kava moodustus tingimustele vastavatest taotlustest endist ning sellisena ei hõlmanud kõiki piirkondlikke keskusi, mida ei saa aga kooskõla puudumisena määratleda.
- Riikliku haiglavõrgu arengukava haiglate puhul arvutatakse teenuste kliendibaas tervishoiuteenuste valdkondade lõikes eraldi ning arvutustele tuginedes määratakse Haigekassa poolt ostetavate teenuste loendid. Seni on maakondade kliendibaas osutunud piisavaks maakonnahaiglate säilitamiseks, kuigi teenuste valikut tõmmatakse neiski kokku.

Maakondlikul tasandil tunnetatakse ministeeriumite selliseid valdkondlike SI taristu otsuseid, mille alusel kujuneb ruumiline võrgustik, probleemsetena - kui tervikpildist lahus olevaid:

See ongi see häda, et funktsionaalsus.. Meil on need silotornid ...haridus, sotsiaal. Esmatasandi tervisekeskused, ...kuidas see kava tekkis. Või näiteks kuidas koolivõrgu arengukava ja investeeringute kava, kuidas need on tekkinud. Selline valdkondlik lähenemine, aga ta ei ole integreeritud.

Intervjuu, M 9

Regionaalsete arendusorganisatsioonide olemasolu põhjendus tulenebki vajadusest neid valdkondlikke ja regionaalset tervikpildist lähtuvaid sisendeid lõimida, milleks kohaliku konteksti istutatud asutus ja inimesed on parim lahendus. Samas on selge, et sellise regionaalse vaate tulemuseks ei saa olla kvaliteetse teenuse olemuse ümber mõtestamine või teenuseid osutavate asutuste võrgustiku planeerimine, mis ei ole kooskõlas selle valdkondliku loogikaga. Pigem on teemaks asustussüsteemi tervikvajadustest ja teenuse kättesaadavuse nõuetest tulenevate regionaalsete erandite võimaldamine. Teiseks oluliseks argumendiks, mida erandite rakendamisel arvesse võtta, on SI taristu objektide (ja seega ka teenust osutavate asutuste – personali ja kasutajate) välja viimise mõju väiksemate asulate kultuurilisele ja sotsiaal-majanduslikule elujõule. Teiste sõnadega tuleks regionaalsetest vajadustest lähtuvalt koostöös valdkondlike ministeeriumitega luua ja teatud tingimustel rakendada teenusmudeleid ja ruumilisi lahendusi, mis põhineksid teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse kompromissidel. Sellised mudelid on esmatasandi tervisekeskuste puhul ka näiteks loodud ja investeeringute kavasse sisse kirjutatud nn filiaalide näol. Ka gümnaasiumihariduse puhul tuleks veelkord kaaluda nõ maagümnaasiumite lahenduse legitiimsust riikliku hariduspoliitika kontekstis – võttes arvesse nende positiivset mõju selliste asulate ja lähiümbruse laste haridusvalikutele (haridusvalikute võrdse kättesaadavuse põhimõttest lähtuvalt) ning samuti nende asulate üldisele elujõule (töökohad, noorte kohalolu piirkonnas kui eeldus kultuuritegevuse mitmekesisusele jms.). Loomulikult saab see toimuda mõistlikes piirides, tingimusel et vähemalt selle kompromissmudeli jaoks on piisav kliendibaas ja teenust osutav personal olemas. Kompromisside ratsionaalne alus seisneks arusaamisel, et vähemkvaliteetne kuid kättesaadav teenus on parem teenus kui üldse mitte kättesaadav teenus, elanike poolt teenuse kasutusest loobumine. Ruumilise planeerimise ülesanne sellistes raamides oleks – lisaks selle eest vastutajate aktiivsele osalusele teenuseid osutavate asutuste regionaalsetest vajadustest lähtuvate alternatiivsete mudelite välja töötamises - SI taristule sobiva asustussüsteemi hierarhia määratlemine keskus-tagamaa loogikast lähtudes.

Arusaam kvaliteetsest teenusest ja kvaliteetse teenuse osutamise eeldustest kujuneb valdkonna ekspertide seas, mis on omakorda suurel määral mõjutatud valdkondliku arusaamise muutustest maailmas ja esmajoones EL liikmesriikides. Tulenevalt on Eesti valdkondlikud arusaamised kvaliteetsest teenusest ja neile vastavatest võimalikest ruumilahendustest pidevas muutuses, mida on väga raske ühtsest loogikast lähtuva pikaajalise ruumilise planeeringuga hõlmata ja kui see ka õnnestuks, siis pidurdaks see valdkondlike kontseptsioonide levikut Euroopast Eestisse ning seega tõenäoliselt ka valdkondlikku arengut, vähemalt siis kui seda hinnata Euroopa kontekstis.

Sama kehtib ka piiranguid seadvate valdkondlike riiklike ruumiotsuste välja kujunemise loogikale. Eesti võtab valdkonna ministeeriumite näol Euroopast üle uusi huvitavaid mõisteid nagu Natura 2000 võrgustik, rohevõrgustik ja väärtuslikud põllumaad sellisena nagu need on Euroopas kontseptualiseeritud – teoreetiliste ja puhtalt valdkondlike kontseptsioonidena – ning rakendab neid kooskõlas nende rakendamise praktika algse iseloomuga.

Ruumilahenduste valdkondlikkus ei ole Eesti eripära, vaid tuleneb nimelt Euroopast üle võetavate arusaamade valdkondlikkusest ja vähesest ruumiteadlikkusest.

Eesti sisesed probleemid saavad alguse riigi ruumiliste visioonide ja eesmärkide ebamäärasusest ja nõrgemast õiguslikust jõust võrdluses valdkondlikega. Kuigi deklaratiivselt maakonnaplaneeringud võtavad oma lahendustes aluseks üleriigilise planeeringu, siis konkreetsemate ruumilahenduste tasandil on aluseks võtmine valikuline – niivõrd kui üleriigilises planeeringus kirjutatu sobitub maakonna KOV-üksuste arenguplaanidega ning maavalitsuse töötajate arusaamisega heast ruumilisest arengust maakonnas. Mingit mehhanismi, kuidas maakonnaplaneeringute abil saavutada üleriigilise planeeringu eesmärke, ei ole loodud. Üleriigiline planeering toimib kui üldist ruumilist mõtlemist suunav tekst, mis tutvustab ühiskonnale ja ametnikkonnale uusi mõisteid ja põhimõtteid. Hoopis tõsisemalt suhtutakse maakonnaplaneeringutes valdkondlikes seadustes sätestatud ruumiotsustesse, mille puhul aga sisuline kaalutlemisruum regionaalsel tasandil jällegi puudub.

Olukorra tasakaalustamiseks oleks otstarbekas sõnastada selged kriteeriumid, mille järgi hinnata, kas maakonnaplaneering lähtub üleriigilisest planeeringust või mitte. Planeeringute vahelise seostatuse tagamiseks võiks need sisaldada läbivalt üldisi ruumilise arengu (sh nt ruumilise käitumise, liikumisviiside osakaalude jms) kvantifitseeritud eesmärke, sellisena et üleriigilise planeeringu eesmärgid võetakse peale regionaalse arengukonteksti arvesse võtmist ja võimalikku modifitseerimist üle maakondlike/regionaalsete planeeringute poolt ning sealt edasi KOV üldplaneeringute poolt, mille raames KOV oleks autonoomne otsustama, milliste planeeringulahendustega täpselt eesmärke saavutada. Regionaalsed ruumilise arengu eesmärgid peaksid olema ka (üheks) aluseks maakonna arengukava prioriteetide seadmisel.

Teiseks tasakaalustavaks mehhanismiks oleks ruumiliste mõjude senisest tugevam arvesse võtmine valdkondlike poliitikate välja töötamisel. Nii nagu ülal kirjutatud, sisulises mõttes tähendab see „ruumispetsialistide“ koostööd valdkondlike poliitika kujundajatega juba poliitika kujundamise selles faasis, kui otsustatakse teenuse osutamise optimaalsete mudelite üle – teenuse kvaliteeditaseme ja ressursside küsimusi. Ülesandeks on sellisel juhul regionaalsetest eripäradest lähtuvate erandlike teenuse osutamise mudelite välja töötamine üldise lahenduse raames, juhul kui see on võimalik ja vajalik. Õige ruumilise paiknemise välja töötamine kõige jaoks, lahus valdkondlikest teenuse osutamise loogikatest, ei saa anda mõistlikku tulemust.

Põhimõtteliselt on võimalik minna ka kaugemale ning kujundada riigis poliitikate kujundamise korraldus, kus valdkondade arendamisel on prioriteetseks terviklik regionaalne vaade. See nõuaks ühelt poolt ruumiplaneeringutele (sh maakonna- või regiooniplaneeringutele) seadustega vähemalt samaväärse õigusliku staatuse omistamist, selliselt et kõik valdkondlikud seadused, mis omavad olulist ruumimõju, tuleks viia kooskõlla ruumiplaneeringutega. Teiselt poolt oleks sellisel juhul otstarbekas eraldada valdkondade sisulise (ja ruumipimedat) poliitika kujundamine (nt. hariduspoliitika kui õppetööd arendav poliitika; transpordipoliitika kui liikuvuskäitumist suunav poliitika) riigi ruumilisi arenguid kujundavast poliitikast nii organisatoorselt (ministeeriumite mõttes) ja eelarveliselt. Riigi ruumilist arengut on terviklikult regionaalsest vaatest lähtuvalt võimalik suunata kõige tulemuslikumalt siis, kui ruumilise arengu eest vastutav ministeerium (koos selle regionaalsete allasutustega) planeeriks ja käsutaks ka taristute ehitamise, rekonstrueerimise ja remondi investeeringute eelarveid. Kahtlemata oleks sellisel juhul vajalik tõhus koostöö valdkonnaministeeriumitega, kes põhjendaksid valdkondade arengueesmärkidele tuginedes nende investeerimisvajadusi taristusse.

4.6. Kokkuvõte

PlanS tulenevalt ei ole maakonnaplaneeringutel iseseisvat õiguslikku jõudu ruumiliste arengute suunamiseks. Hoolimata sellest on maakonnaplaneeringutel Eestis rida funktsioone ruumilise arengu suunamisel, mis kooskõlas maakondliku tasandi nõrkusega valitsemistasandina toetavad eelkõige maakonnaplaneeringu rolli „riigi ja kohalike huvide ja vajaduste tasakaalustamisel“. Sellisteks funktsioonideks on:

- Üld- ja detailplaneeringute, mille alusel toimib maakasutuse määratlemine ja ehitusõiguse määramine maa-aladele (kinnistutele, sh piirangute seadmine), koostamise aluseks olemine. See, kuivõrd oluliselt maakonnaplaneering suudab mõjutada üldplaneeringute sisu sõltub üldplaneeringute järelevalve rangusest, aga ka maakonnaplaneeringu „omaniku“ aktiivsest osalusest üldplaneeringu koostamise protsessis.
- Ruumilise mõtte arendamine läbi planeerimisprotsessi arutelude – koostööplatvormi loomine erinevatele riigiasutustele, mis annab põhjuse oma valdkondade ruumiliseks käsitlemiseks nende koosmõjus.
- Regionaalseid ruumilise arengu visioonide, mis väljuvad hetkel võimaliku piiridest, loomine. Nimelt iseseisva regulatiivse jõu nõrkus loob eeldused maakonnaplaneeringu toimimiseks ruumilise arengu visioonidokumendina. Maakonnaplaneeringus sisalduvate lahenduste üldisus ja mittesiduvus on oluline põhjus, miks riigiasutused ja KOV-üksused aktsepteerivad ka nende arenguplaanidest väljapoole jäävaid lahendusi. Regulatiivse jõu suurendes eeldatavalt kahaneks (kooskõlastatud) sisu tulevikuvaatelistus.
- Valdkondlikes seadustes ja määrustes määratud ruumilahenduste kartograafiline kajastamine ja ja koondamine. Kuigi maakonnaplaneeringu planeerimisprotsessi mõju sellistele lahendustele puudub või on minimaalne, siis lihtsustab selline ruumilise info kogu maakonnaplaneeringus üldplaneeringute koostamist.
- Maakonnaplaneeringus sisalduvate lahenduste kasutamine maavalitsuste poolt teiste valitsemistasandite organisatsioonide aga ka eraettevõtete ruumiotsuste mõjutamiseks. Maavalitsuste likvideerimisel selle funktsiooni tähtsus kaob.
- Maakonnaplaneeringus kavandatavate ruumilahenduste elluviimine läbi maakonna arengustrateegia – niivõrd kuivõrd arengustrateegiat arvestatakse riiklike investeerimistoetuste eraldamisel.

Nendes piiratud funktsioonides on maakonnaplaneeringud toiminud suhteliselt eesmärgipäraselt, õiguskuulekalt ja tulemuslikult. Laiemas vaates on probleemid regionaalse arengu ruumilisel suunamisel Eestis olemas ning seda eelkõige just maakondliku või regionaalse tasandi õiguslikust ja institutsionaalselt nõrkusest tulenevalt. Maakonnaplaneeringus sisalduvate ruumilahenduste mõju riigi olulise ruumilise mõjuga valdkondlikele otsustele sisuliselt puudub ning maakondlike või regionaalseid vajadusi valdkondlike otsuste välja töötamisel süsteemselt arvesse ei võeta. Puudu on mehhanismid, kuidas maakonnaplaneering või regionaalse tasandi võimuorganid, saaksid osaleda ostuste

välja töötamisel, mille tulemusi kas võetakse otse planeerimisprotsessi väliselt maakonnaplaneeringutesse üle või siis mis mõjutavad oluliselt arenguid valdkondades, mille arengut maakonnaplaneeringutega üritatakse suunata. Puudu on regionaalse tasandi võimuorganid, kes oleksid huvitatud ja võimelised regionaalseid huve ja vajadusi autonoomsel viisil sõnastama ja ellu viima. Samuti on puudu piisav ressurss maakondlikul ja/või regionaalsel tasandil oma huvide eest seismisel.

5. Ettepanekud maakondliku ruumilise planeerimise ja valdkondlike vastutuspiiride täpsustamiseks pärast maavalitsuste tegevuse lõpetamist

Käesolev peatükk sõnastab uuringu aruande koostamise käigus välja koorunud ettepanekud, mis lähtuvad nii Euroopa planeerimispraktika suundumustest kui ka Eesti dokumentide analüüsist ja intervjueeritavate kogutud kriitikast. Lühidalt väljatooduna soovitage:

- 1) anda oluliste ruumiotsuste ja Eesti tulevikuvisioni vormimisel enam rolli ja kompetentsi riigikogule,
- 2) suurendada olulise ruumimõjuga valdkondade, aga ka arengu kavandamise ja ruumiplaneerimise omavahelist integreeritust,
- 3) kaaluda üleriigilise planeeringu ja regionaalse arengu strateegia dokumentide ühildamist
- 4) tagada valdkondlikes poliitikates ruumimõjudega arvestamine ja koostatavate eelnõude sisuline eelhindamine,
- 5) kasvatada ruumiplaneerimislikku pädevust,
- 6) vähendada järelevalve ja kooskõlastamise mahtu ning kiirendada planeeringute koostamise protsesse,
- 7) rakendada sotsiaalmeediat ja GIS lahendusi arengukavade ja planeeringute avalikustamisel ja osalusprotsessis senisest oluliselt rohkem,
- 8) suunata regionaalse arengu ja ruumiplaneerimise fookus funktsionaalsetele linnaregioonidele,
- 9) koondada riiklik ruumiplaneerimine ja teiste oluliste riiklike ruumilise mõjuga juhtimisotsuste tegemine planeerimisregioonidesse.

Soovitused on struktureeritud institutsioonide, õigusaktide ja dokumentide ning teadmuse alapeatükkide lõikes. Need on mitmel juhul antud oma plusside ja miinustega valikutena.

5.1. Planeerimis-arendussüsteemi institutsionaalne ülesehitus

- 1) **Riigikogu roll ja võimekus** eelnõusid ruumilise arengu aspektist hinnata peaks kasvama. Sel juhul riigikogu
 - a. menetleb ja kehtestab üleriigilise planeeringu,
 - b. arutab läbi ja kinnitab Eesti regionaalse arengu strateegia (juhul kui koostatakse eraldi dokument),
 - c. kehtestab regiooniplaneeringud.

Oluline on tagada valdkondlike ruumimõjuga eelnõude eelhindamine riigikogus, milleks

- a. luua riigikogu kantselei analüüsiosakonna või arenguseire keskuse juures ruumi- ja tulevikuanalüüsi võimekus ja
 - b. kaaluda võimalust luua alaline rahvastiku ja ruumi arengu komisjon (mis võiks nt välja kasvada rahvastikukriisi komisjonist).
- 2) Kaaluda ministriumidevahelise **ruumiarengu nõukogu** loomist ruumilise planeerimise ja arengu eest vastutava (rahandus)ministeeriumi asekancleri eesistumisel. On vajalik, et
 - a. igal ametkonnal oleksid endale olulised ruumilise arengu ülesanded;

- b. eesistuja kokkukutsumisel (nt. kord poolaastas) korraldataks asekanstlerite töötoad planeeringute ja ruumilise arengu arutamiseks riigi tasandil, kus põhiteemadeks on:
 - i. üleriigilise planeeringu regulaarne üle vaatamine ja soovitude andmine selle korrigeerimiseks,
 - ii. planeerimissüsteemi täiendamine,
 - iii. riiklike eriplaneeringute ja regiooniplaneeringute läbiarutamine.
- 3) **Suurendada ruumilise planeerimise ja arengu eest vastutava (haldus)ministri volitusi arbiteri ja lõppotsustajana** olukordades, kus mitme ametkonna ja/või keskametkonna ning kohaliku omavalitsuse huvid konkreetse kaasuse ruumimõju juures lahknevad.
- 4) Kaaluda **ruumiarengu spetsialisti** rakendamist olulise ruumilise mõjuga ministriumite ja ametkondade juures. Igas ruumiarengu seisukohalt olulises ministriumis antaks ühele või vajadusel ka enamale ruumiarengu spetsialistile täiendav ülesanne:
 - a. ruumiarengu teemadel (riikliku kinnitatud ja korraldatud programmi alusel) põhjalikult täienduskoolituda ning pärast selle edukat läbimist edaspidi
 - b. osaleda ruumiarengu valdkonna dokumentide koostamisel ja ruumiarengu kogukonna tegevuses ning
 - c. vastutada oma asutuse valdkonda kuuluvate ruumiarengut mõjutavate otsuste tegemise eest.
- 5) Ruumilise arengu ja selle planeerimise eest Eestis tervikuna vastutab **rahandusministeeriumi planeerimis- ja arenguosakond³⁹ (PAO)**. (ALTERNATIIVina riigikantselei⁴⁰):
 - a. ALTERNATIIV 1 - planeerimis- ja arengumet (PAA),
 - b. ALTERNATIIV 2 - ruumiamet (RA), mis täidaks ka riigiarhitekti jt. rolle.
- 6) **PAO vastutab**
 - a. planeerimissüsteemi toimimise,
 - b. eri tasandite planeeringute ja arengukavade ühtse meetoodika ja juhendmaterjalide koostamise,
 - c. rahvusvahelise ja teaduskoostöö,
 - d. riigi tasandi planeeringu- ja arengudokumentide eel- ja järelhindamise ning
 - e. sanktsioonide kohaldamise eest.
- 7) **PAO teeb ettepanekuid**
 - a. harukondliku ruumilise planeerimise ja regiooniplaneeringute paremaks seostamiseks,
 - b. maakondlike arengustrateegiate koostamiseks ja
 - c. üleriigiliste ruumilise arengu eesmärkide saavutamiseks.
- 8) Pikas perspektiivis võiks kaaluda ruumilise planeerimise ja arenguga vahetult seotud riiklike arendusüksuste: (1) ruumiplaneerimise, (2) regionaalse arengu, (3) maavarade

³⁹ Seni eraldi osakonnad.

⁴⁰ RK eelised avalduvad tingimusel, et peaministril on valitsuses suurem roll kui täna.

kasutamise, (4) bio- ja ringlusmajanduse, (5) turismiarenduse, (6) muinsuskaitse, (7) arhitektuuri ja (8) ühistranspordi korralduse koondamist **planeerimis- ja arengumeti** (PAA) alla, mille spetsialiseerunud üksused paikneksid regioonikeskustes.

9) Moodustada **planeerimisregioonid** ja spetsialiseerumist võimaldavad meeskonnad. Planeerimisregioonide moodustamisel on mitu võimalikku mudelit.

a. ALTERNATIIV 1 – nn. **malelaua mudel**, mis on riigiametite sisereformide raames välja kujunenud. Mudeli plussiks on lisaks juba olemasolevatele keskustele ka sel moel loodavate administratsioonide suurus ja eeldatav võimekus, probleemiks aga see, et eri ametkondade hallatavad territooriumid ei kattu. Nõrkuseks on ka mitmete seniste (maakonna)keskuste tahaplaanile jäämine, mille tagajärjeks on ääremaastumine ja tõenäoliselt osade OVL/KOV ruumiplaneerimisest eemale jäämine, kuna nad ei pruugi näha seal võimalust otsustamist mõjutada. Seda tüüpi planeerimisregioonid on vaid Tallinna ja Tartu ümber funktsionaalsed, teistel kavandavatel keskustel ei ole tagamaaga ajaloolist ühisosa. Keskuste identiteedi oluline kadu on ka kohanimede asendamine ilmakaartega:

- | | |
|------------------|-------------------|
| i. Lõuna-Eesti, | iii. Kirde-Eesti, |
| ii. Lääne-Eesti, | iv. Loode-Eesti. |

b. ALTERNATIIV 2 – **NUTS3 põhine jaotus**, mida eelnevast eristab Lääne-Viru, Järva ja Rapla eraldi väljatoomine. Selle jaotuse eeliseks oleks statistiline kaetus NUTS3 tasemel ja võimalus Tallinna – kui niigi väga suure üksuse – kaugemat tagamaad eraldi planeerida.

c. ALTERNATIIV 3 oleks valdavalt **valimisringkondade** ja ka suuresti funktsionaalsete linnaregioonide mudel, kus osa väiksemaid maakondi on kokku võetud. Selle mudeli eeliseks on kompromiss suuruselt ja funktsionaalsusest ning kattumine riigikogu valimisringkondadega, mis võiks olla oluline, arvestades riigikogu rolli soovitatavat kasvu. Võimalik, et sellises koosluses ja arvus suudetaks kokku leppida KOV ülese arengu planeerimise korraldamises. Probleemne võib olla aga administratsioonide väiksus ja ülesannete jagamine seniste maakonnakeskuste vahel.

- | | |
|------------------|--------------------|
| i. Harju-Rapla, | v. Viljandi-Järva, |
| ii. Lääne-Saare, | vi. Viru, |
| iii. Pärnu, | vii. Võro. |
| iv. Tartu, | |

d. ALTERNATIIV 4 – ajalooliste maakonnalinnade ehk siis tugevamate **funktsionaalsete linnaregioonide** mudel, mis võiks olla aluseks KOV reformi järgmisele etapile. Probleemne on siin analoogselt praeguse olukorraga ennekõike administratsioonide väiksus, aga ka näiteks Saaremaa puhul sisuliselt dubleerimine omavalitsusega.

- | | |
|-----------------|-----------------|
| i. Harju, | viii. Ida-Viru, |
| ii. Lääne, | ix. Tartu, |
| iii. Saare, | x. Valga, |
| iv. Pärnu, | xi. Võru. |
| v. Järva, | |
| vi. Lääne-Viru, | |
| vii. Viljandi, | |

- e. Planeerimisregioonide piirid oleksid aluseks ka teiste olulise ruumilise mõju ning klienditeenindusfunktsiooniga ametkondlikele regioonidele.
- f. Mudeli valikul tuleb maha pidada **üldrahvalik arutelu** ja arvestada ametkondade huvide kõrval ka KOV seiskohtade ning ühiskondlike kogukuludega.
- g. Planeerimisregiooni tööd korraldaks **regionaalsed planeerimis- ja arengu/ruumi ametid (RPA/RRA)**.
- h. **Planeerimisregiooni keskustes**
 - i. arendatakse välja riigi kaugtöömajad, kus tegutsevad ka teiste riigiasutuste kontorid ning kus
 - ii. tehakse kaugtööd (riiklike töökohtade hajutamise raames).

10) Planeerimisregioonide planeerijate meeskonnad koostavad

- a. regiooniplaneeringuid,
- b. regiooni eriplaneeringuid,
- c. teevad koostööd üleriigilise ja riigi eriplaneeringute koostajatega ning
- d. nõustavad omavalitsusi ruumilise planeerimise küsimustes.

11) **Omavalitsusliidud (OVL)** korraldavad maakonna arengukavade koostamist ning kinnitavad arengustrateegia eelnõu enne selle esitamist heakskiitmiseks asjaomastele valla- või linnavolikogudele.

12) **Maakonna arengustrateegia**⁴¹ eelnõu koostab KOV määratud koostööorgan ja eelnõu esitatakse heakskiitmiseks asjaomastele valla- või linnavolikogudele.

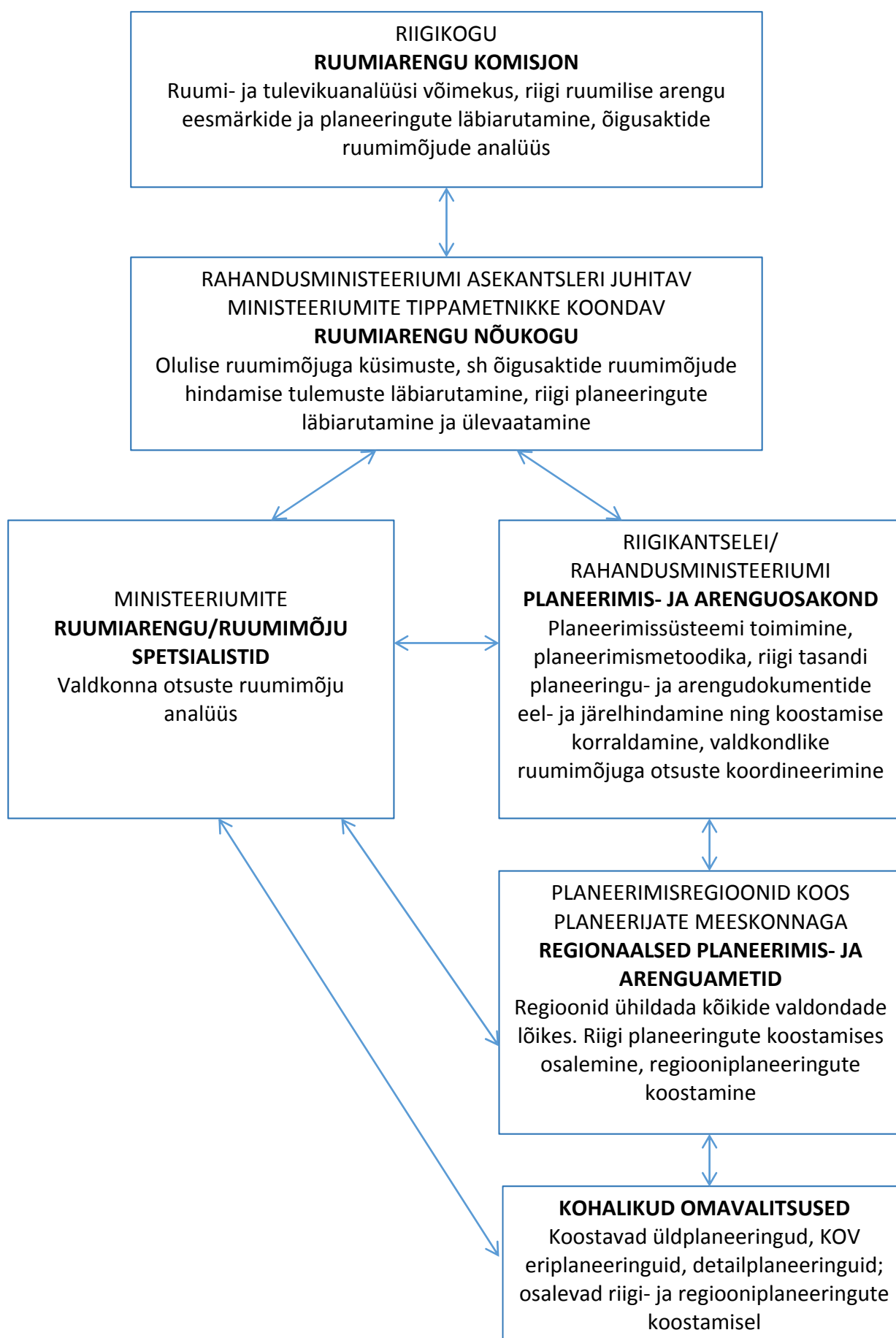
- a. Valitsusel tuleks kaaluda OVL kuulumise kohustuslikkust KOV-üksustele ning kindlate, sh. ruumilise mõjuga funktsioonide – ennekõike maakonna arengukava koostamises osalemise – kohustuslikuks tegemist koos vastavate ühiselt täidetavate funktsioonide rahastamisega.
- b. Maakonna arengustrateegia loetakse vastuvõetuks ja see jõustub pärast seda, kui vähemalt kaks kolmandikku maakonna selliste kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudest, mille elanike koguarv moodustab vähemalt kaks kolmandikku maakonna elanike koguarvust ning mille hulka peab kuuluma ka maakonnakeskuseks olev kohaliku omavalitsuse üksus, on selle määrusega heaks kiitnud hiljemalt 15. jaanuaril.
- c. Maakondlik OVL võib maakonna arengustrateegia koostamise korraldamise delegeerida maakondlikele arenduskeskustele (MAK).

13) **MAK'id** tegelevad jooksva regionaalse ettevõtluse arendamisega ja täidavad teisi OLV pandud ülesandeid.

14) **Kohalikud omavalitsused** koostavad ja menetlevad omavalitsuste (1) arengukavu, (2) üldplaneeringuid, (3) omavalitsuse eriplaneeringuid ja (4) detailplaneeringuid ning osalevad regiooniplaneeringute koostamisel.

⁴¹ KOKS § 6¹ lõige 2.

Joonis 5.1. Planeerimis- arendussüsteemi juhtimisskeem.



5.2. Õigusaktid ja dokumendid

15) Planeerimisseaduses (PlanS) tuleks

- a. selgelt eristada planeeringuliikide lõikes need valdkonnad, milles
 - i. tehakse asukohaotsused,
 - ii. sõnastatakse ruumikasutuse ja -arendamise põhimõtted ning
 - iii. tingimused valdkondlike õigusaktidega;
- b. **asendada maakonnaplaneering regiooniplaneeringuga**, millega täpsustatakse üleriigilises planeeringus määratletud ruumilise arengu riigilisi eesmärgi, lähtudes regiooni eripäradest;
- c. selgelt ja üheselt sätestada, millises teemades ja valdkondades üleriigiline planeering annab suuniseid regiooniplaneeringutele ning millistes sätestab regionaalplaneeringute ruumilise arengu eesmärgid;
- d. kehtestada selged õiguslikud reeglid regionaalsete või valdkondlike aspektide analüüsimiseks ja arvesse võtmiseks ruumimõjuga otsuste tegemisel.

16) **Regionaalse arengu seaduse** vastuvõtmine⁴² võimaldaks stabiliseerida regionaalpoliitika teostamise:

- a. seades tasakaalustatud regionaalse arengu pikaajalised eesmärgid,
- b. reguleerides vastavate arenguprogrammide toimimist ning
- c. tagades rakendavate protseduuride ja meetmete järjepidevuse.

17) **Üleriigilise planeeringut (ÜRP) võiks menetleda ja kehtestada Riigikogu**, jättes dokumendi formaadi enam-vähem samaks seni koostatutega:

- a. positiivsena säilib vaade ruumiarengu tulevikku ja tagasihoidlik halduskoormus seire ja arengute mõtestamisel;
- b. negatiivse poole pealt säilib oht jääda sarnaselt senisega tähelepanuta;
- c. väliskogemusele ja ekspertidele hinnangule tuginevalt peaks visionäärse ÜRP kaalukuse suurendamiseks **riigiasutuste osalus** olema senisest **märksa laiapõhjalisem**, et
 - i. tagada ühiskonnas laialdasem toetus riigile oluliste ressursside kasutuselevõtu ja taristuobjektide rajamise ettevalmistamisele,
 - ii. teha koostööd avalikkuse, meedia ja MTÜ-sektoriga (mis sõltub olulisel määral kaasamisest, teavitustööst ja selle rahastamisest) ja
 - iii. selgitada tulevikus paratamatute otsuste tagamaid avalikkusele läbi peavoolu- ja sotsiaalmeedia.

18) ALTERNATIIV 1 oleks liita üleriigiline planeering teiste visioonäärse iseloomuga dokumentidega nagu Säästev Eesti 21.

- a. See võimaldaks paremini koondada ressursse ja suurendada visionäärse dokumendi kandepinda, seda enam et ruum on eluvaldkondade enamikus poliitikakujundamise oluline osis.

⁴² Seda on üritatud vähemalt kolmel korral. Samas on olemas näiteks väikesaarte seadus, mis reguleerib väga väikest riigi regionaalpoliitika elementi.

- b. Teisalt on aga võimalik ruumiteema jäämine sarnaselt senisega sektorpoliitikate kõrval tahaplaanile ja omaette ohuks on taolise dokumendi veelgi suurem üldisusaste.
- 19) ALTERNATIIV 2 oleks anda üleriigilisele planeeringule seaduse jõud ja määrata sellega riiklikult oluliste objektide rajamise tingimused. ÜRP sisaldaks sel juhul kvantitatiivselt mõõdetavaid ruumilise arengu eesmärke, millele on seatud üleriigilised sihtväärtused ning mille saavutamist seiratakse.
- a. See muudaks planeeringu konkreetseks ja väga oluliseks dokumendiks.
 - b. Samas oleks laialdast kokkulepet eri ametkondade vahel väga raske saavutada, mis muudab ilmselt protsessi kas
 - i. väga kitsaks, vaid üksikute osapooltega piirduvaks või siis
 - ii. väheambitsioonikaks, kuna keegi ei julge anda pikemaajalisi lubadusi.
 - c. Visionäärne pool jääks sellises dokumendis tahaplaanile ja innovatsioonil oleks siin vähe võimalusi.
 - d. Ka võib adekvaatsete sihtväärtuste seadmine osutada ametnikele ja ekspertidele mittejätkohaseks intellektuaalseks ülesandeks.
- 20) ALTERNATIIV 3 oleks iseseisva eelarvega ÜRP integreerida ruumilise mõjuga sektorarengukavadega.
- a. Positiivne oleks võimalus sektorkavadesse ruumidimensioon sisse viia ja neid omavahel integreerida.
 - b. Negatiivse poole pealt oleks sel lähenemisel eelmise kahe alternatiivi puudused.
- 21) ALTERNATIIV 4 oleks ÜRP ühildada regionaalse arengu strateegiaga (ERAS), kuna nende sisuline kattuvus on suur ja ka koostajad-osalised on olnud olulisel määral samad inimesed. Seni on neid aga koostatud erinevas ajaraamis ja ERAS on kajastanud otseselt mitteruumilisi tegevusi.
- 22) **Eesti regionaalse arengu strateegia** (ERAS) (eraldi dokumendina) peaks olema märksa enam valitsuse, so. eri ministriumite ja ametite „ühisasi“ mitte ühe harupoliitikanäite „asi iseeneses“. Valdavas osas valdkondlikes poliitikates peab ju arvestama ruumiliste aspektidega (mõju ja kättesaadavus). Siin saaks üleriigiline planeering ja ERAS olla integreerivas rollis. Seega võiks ERASi (eraldi dokumendina)
- a. koostada (kohustuslikus korras) ruumimõjuga ministriumite koostöös,
 - b. kiita heaks Vabariigi Valitsus ja
 - c. kinnitada riigikogu.
- 23) ERAS võiks senisest jõulisemalt näiteks
- a. **kujundada asustussüsteemi**, sh. viljeleda kasvukeskusteks sobivate linnaregioonide arengule suunatud linnapoliitikat, mis realiseeruks läbi regiooniplaneeringute (vt allpool)

- b. teiste ministriumite osalusel initsieerida targa spetsialiseerumise põhiseid ettevõtluse regionaalse arengu meetmeid, et soodustada uute ja jätkusuutlike töökohtade loomist väljaspool Harjumaad,
- c. ärgitada uute ringlus-, ressursi-, bio- ja hõbemajanduse ettevõtete teket ja laienemist kohtadel,
- d. arendada integreeritult eri liiki taastuenergeetikat sünkroonis tööstuse ning elamupiirkondadega,
- e. anda soovituslikke suuniseid regiooniplaneeringute ja maakondlike arengukavade koostamiseks.

24) **Regiooniplaneering (RP)** oleks uus planeeringuinstrument maakonnaplaneeringu (MP) asemel.

a. Tugevused:

- i. Suureneb regiooniplaneeringu staatus riigivalitsemise hierarhias .
- ii. Tagatakse üleriigiliste ruumiliste ja muude huvide väljendatus regionaalsel tasandil ja regiooni eripära arvestavalt ning riigi keskmise täpsuse ja konkreetsusega kontroll ruumiotsuste üle.
- iii. Regiooni eripära arvestav ruumipoliitika tagab läbi kohapealse poliitilise toe valdkondlike eesmärkide parema realiseeritavuse.
- iv. Regiooni kui suurema territooriumi planeeringuga tekib KOVdel (ühine) ainuvastutus maakonna ruumilise arengu eest.
- v. Mastaabi suurenemisega luuakse eeldused regionaalse planeerimise meeskondade tugevnemiseks – võimalus spetsialiseerumiseks jms.
- vi. Säilitatakse terviklik ja tasakaalustatud vaade ruumilisele arengule regioonis.
- vii. Regionaalse planeeringu koostaja omab (st peab omama) maa-valitsustega võrreldes suuremat staatust ja võimekust.
- viii. RP koostamist saaks määratleda ametite regionaalse ülesandena ja tagada kooskõla planeeringu ja maakondlike arengukavade vahel.
- ix. Säilib mõningane professionaalne sõltumatus. Regiooniplaneering ei ole (partei)poliitiliste kokkulepete ja kompromisside vahetuks objektiks.

b. Nõrkused:

- i. Regiooni identiteedi, ühise arusaama regionaalsest arengust ja ühishuvide formeerumine võtab aega ja ei need pruugigi tekkida.
 - ii. Erinevast territoriaalsest ulatusest ning erinevatest korraldajatest tulenevalt muutub keerukamaks regiooniplaneeringu ja maakondliku arengukava kooskõla tagamine.
- c. Olemasolevad maakonnaplaneeringud kehtiksid kuni regiooniplaneeringute kehtestamiseni.

25) ALTERNATIIV 1. RP koostatakse sama territooriumi kohta nagu maakonna või piirkonna arengustrateegiad KOKS mõistes – see oleks uuendatud maakonnaplaneering.

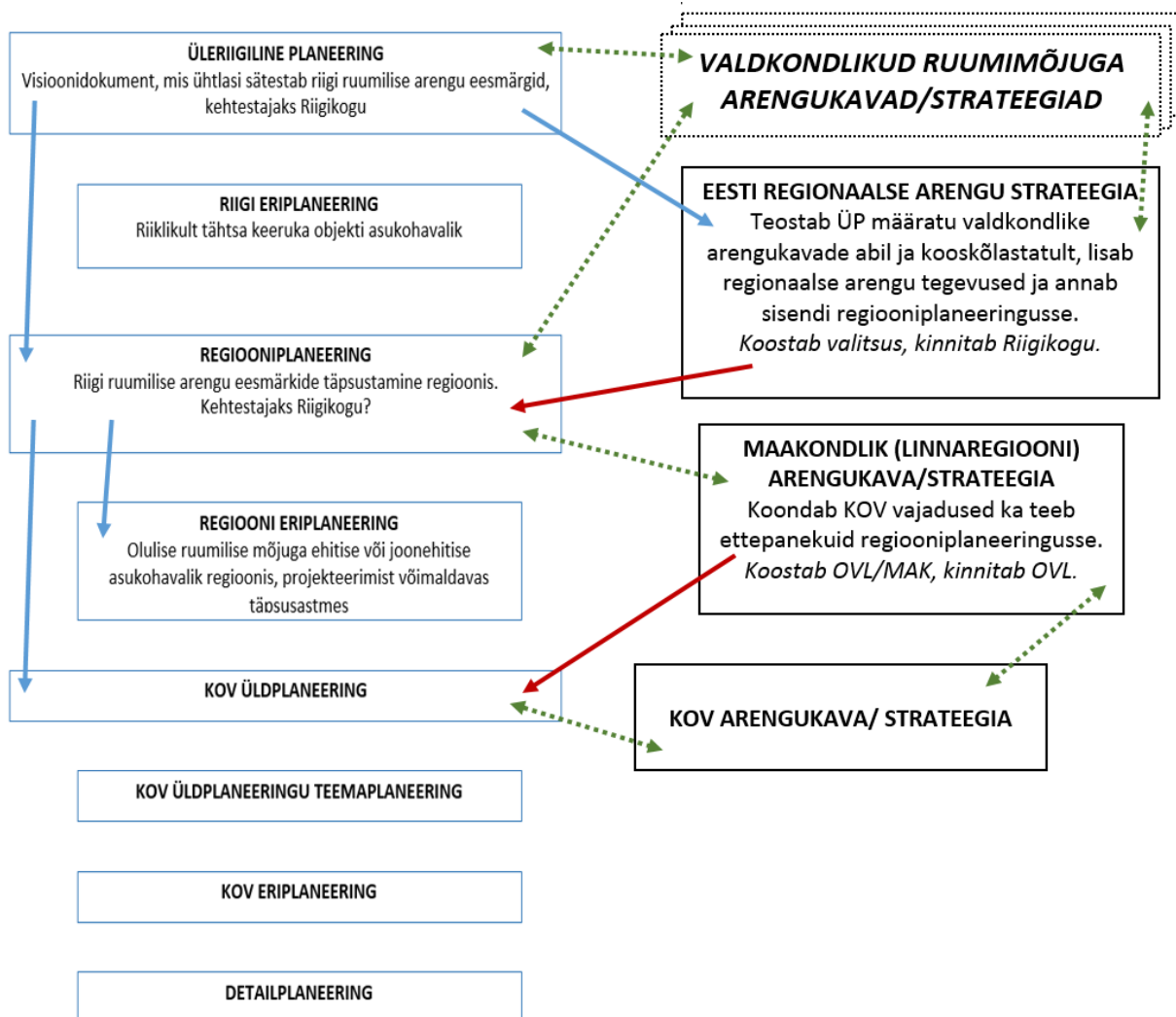
- a. Tugevuseks on maakonnaplaneeringu institutsionaalse toe säilitamine või isegi tugevdamine (nt riigiasutustes maakondlike ruumihuvide lobby'ks, kuid seda eeldusel, et OVL õiguslik staatus ning haldusvõime (sh inimressurss) oluliselt tugevneb.
- b. Ühisest koostajast ja kehtestajast tulenevalt on maakonnaplaneeringu ning maakonna arengukava kooskõla lihtsam saavutada.
- c. Nõrgaks pooleks on riigi kontrolli vähenemine ruumiplaneeringutes.
 - i. Võib tekkida täiendav vajadus üleriigilise planeeringu oluliseks konkretiseerimiseks või regionaalsete planeeringute koostamiseks.
 - ii. Väheneb riigiasutuste võimalus väljendada oma ruumilisi ja muid huvisid regionaalsel/maakondlikul tasandil maakonnaplaneeringu raames, mistõttu valdkondlikud riiklikud ruumiotsused tehakse suures osast planeerimisprotsessi väliselt.
 - iii. Maakondlikud ruumiotsused võivad maakonnaplaneeringus olla täielikult määratud KOV-üksuste kohalike huvide poolt. See tähendab, et maakonnaplaneering on KOV üldplaneeringute koondüldistus, millel puudub täiendav maakondlik suunav ja piirav funktsioon.

26) Regiooniplaneering lähtuks

- a. üleriigilisest planeeringust,
- b. valdkondlikest arengukavadest ja
- c. regionaalse arengu strateegiast ning **annaks konkreetse sisendi**
- d. (riiklike investeringute kava näol) eelarvestrateegiasse ja
- e. KOV planeeringutesse järgmiste valdkondlike ruumimõjuga otsuste tegemist:
 - i. transporditaristu kavandamine: paiknemine ja (sanitaar)normid,
 - ii. maavarade kaevandamine ja kitsendused,
 - iii. energeetika,
 - iv. looduskaitse,
 - v. riiklik sotsiaalhoolekanne ja tervishoid,
 - vi. haridus, teadus-arendus ja innovatsioon,
 - vii. riiklik kultuur ja muinsuskaitse,
 - viii. väärtuslikud põllumajandusmaad,
 - ix. merealade planeeringud ja veealade kaitse.
- f. RP kehtestamisega tehtud otsused oleks sama õigusliku jõuga nagu valdkondlike määrustega kehtestatud.
- g. RP detailselt lahendatud suurobjektide ruumiotsused (regiooni eriplaneeringud) on aluseks projekteerimistingimuste väljastamisel.

- 27) **RP ja riiklike investeeringute kava koostatakse sünkroonis** ruumilise mõjuga valdkondlike strateegiate ja arengukavadega ning EL eelarveperioodiga (2020–2027).
- 28) **RP koostab regionaalne planeerimis- ja arengumet** ja selle kehtestab riigikogu.
- 29) **RP sisaldab regionaalset ruumistrateegiat**,
- a. mis ei ole maakondlike arengukavade koond ega ka regiooni arenguvision, vaid piirdub ruumisuhete käsitlemisega ja
 - b. tuleneb otseselt riiklikest ruumipoliitika dokumentidest (üleriigiline planeering, regionaalarengu strateegia):
 - i. arvestab üldisi arengupõhimõtteid (SE 21),
 - ii. keskkonnaregulatsioone ja rohevõrgustiku kujundamist,
 - iii. riiklike eelistusi (konkurentsivõime kava, EL struktuurifondide kava);
 - c. võtab aluseks üleriigilise planeeringu eesmärgid, millele antakse regionaalne spetsiifika,
 - d. täidab üleriigilises planeeringus antud suunised.
- 30) **RP on oluline regionaalse arengu instrument** (fookus on taristul, suure tööhõivamise mõjuga objektide rajamisel, juurdepääsu tagamisel töökohtadele ja teenustele) ja see on aluseks riiklike investeeringute tegemisel piirkonda.
- 31) **RP sõnastab tingimused** vastava territooriumi **KOV üldplaneeringute koostamiseks**.
- 32) RP uuendamise periood on sünkroonis maakondlike arengukavade koostamisega:
- a. RP kui ruumilise arengu põhialus (võimalused ja vajadused) maakondlikele arengukavadele kehtestatakse (nt. 2 aastat) enne maakonna arengukavade koostamist;
 - b. eeldades, et EL struktuurifondid on Eesti kui üleminekupiirkonna jaoks jätkuvalt oluline regionaalse arengu finantsallikas ning et 7-aastane eelarveperiood ELs säilib, siis võiks maakonna arengukavad koostada sama pika perioodi kohta.
- 33) **Regiooniplaneeringu protsessis** (RPP) tehtavad ruumiotsused määratakse kohapõhiselt geoinfosüsteemis kaardil, nagu ka:
- a. RPP üle võetavad riiklikud ruumiotsused;
 - b. RPP sõnastavad ruumikasutuse ja arendamise põhimõtted, tingimused ja piirangud ning
 - c. RPP riiklikud ruumikasutuse ja arendamise põhimõtted, tingimused ja piirangud.

Joonis 5.2. Planeerimisdokumentide soovituslik struktuur.



Täisjoon – täitmiseks.

Katkendjoon – kooskõlastamine, ettepanekute läbiarutamine.

Selle skeemi kohaselt ei toimuks enam eri tasandite planeeringute tehnilist kooskõlastamist. Planeeringute sisuline muutmine ja eriplaneeringute algatamine toimuks kas kõrgema tasandi planeeringuga või tulenevalt vastava tasandi arengukavadest.

Regiooniplaneering oleks seadusliku jõuga ja arvestaks sisendina:

1. valdkondlikke arengukavu,
2. Eesti regionaalse arengu strateegiat ning ka
3. maakondlikke arengukavu/strateegiaid.

34) RPP toimub suunatud demokraatliku protsessina ja selle juures on oluline **võtmeorganisatsioonide osalus**, lisaks

- a. ministriumidele ja ametitele ka
- b. maakondlikud OVL-d ja

- c. regiooni oluliste sotsiaalpartnerite (kõrg- ja kutsekoolid; ettevõtjate ühendused, erialaliidud jms).

35) RPP käigus tehtavate ruumiotsuste aluseks on **regionaalne analüüs** (otsuste valdkonnaülene koosmõju, vastavus regionaalsetele vajadustele ning regionaalsetele, riiklikele ja kohalikele võimalustele) – riigiasutused ja teised osalised kaasatakse juba info kogumise etapis.

36) Ruumilise arengu eesmärgid ning ruumilised terviklahendused regiooniplaneeringutes on ruumiliste mõjude hindamise kriteeriumiteks valdkondlike arengukavade ja seaduste koostamise protsessis.

37) **Maakonna arengukava ja/või strateegia** võiks edaspidi selgemalt fokuseerida linnaregiooni ühiste teenuste arendamisele⁴³ ja töökohtade loomisele kaasa aitamisele. Seda ennekõike

- a. saavutamaks kriitilist massi ja tasuvust investeringute tegemisel,
- b. vältimaks dubleerimist.

38) **Maakonna strateegia arengukava koostamise korraldab OVL**. Maakonna arengukava sätestab KOKSi⁴⁴ alusel regiooniplaneeringut arvestades maakonna omavalitsustele oluliste linnaregiooni põhiste⁴⁵ (ühis)investeringute vajaduse, (asulapõhise) asukoha ja maksumuse.

- a. Maakonna arengukava on oluline regionaalse arengu instrument ja selle fookus töökohtade loomisele ja (ühiselt maakondlikult korraldatavate) teenuste tagamisel).

⁴³ Et praegused maakonnad ei ole kõik funktsionaalsed regioonid, siis on võimalus koostada piirkondlik maakonnaülene arengustrateegia ning KOLS loodud võimalus luua piirkondlik omavalitsusliit. Sel juhul tekib küsimus, kas ei oleks mõttekas uut regiooni nimetada maakonnaks. Probleemiks võib aga osutuda, et miski osa Eesti territooriumist – see mis ei ole linnaregioon vaid regionaalne perifeeria – jääb maakonna strateegias teisejärguliseks. Maakondlikku koostööd oleks vaja esmajoones just ääremaalisemate KOVde jaoks, mistõttu maakonnastrateegia võiks pakkuda (ka) lahendusi, kuidas keskmate KOV-üksuste ressursse kasutada kogu maakonna hüvanguks.

⁴⁴ KOKS § 37³. Maakonna arengustrateegia

(1) Maakonnal peab olema arengustrateegia, mis on aluseks maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ja koostööpartnerite poolt ühiselt maakonna arengu suunamisel, ühiselt tehtavate ja omavalitsusüksuste ülese mõjuga investeringute kavandamisel, investeringuteks toetuse taotlemisel ning käesoleva seaduse § 6¹ lõikes 1 nimetatud kohaliku omavalitsuse üksustele antud ühiste ülesannete täitmisel. Maakonna arengustrateegia asemel võivad kohaliku omavalitsuse üksused kokkuleppe alusel koostada mitme maakonna territooriumi kohta piirkondliku arengustrateegia

(2) Maakonna arengustrateegias ei kavandata arengut, mis on seotud vaid ühe kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumiga ja millel ei ole puutumust teiste kohaliku omavalitsuse üksustega.

(3) Arengustrateegia koostatakse maakonna kohta ja selles esitatakse vähemalt:

- 1) majandusliku ja sotsiaalse ning rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused;
- 2) tegevusvaldkondade kaupa hetkeolukorra analüüs, mis sisaldab iga valdkonna probleemide ja olemasolevate võimaluste analüüsi;
- 3) strateegilised eesmärgid, mis väljendavad taotletavat mõju ja mille saavutamine on mõõdetav või hinnatav;
- 4) strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevuste kogumid arengustrateegia perioodi lõpuni;
- 5) strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalike tegevuste ruumiline paiknemine.

⁴⁵ Määratletakse igapäevase pendelrände alade põhiselt.

- b. Maakonna arengukavas tehakse ettepanekud regiooniplaneeringule seal määratletavate täiendavate riiklike ja EL investeeringute taotlemisel maakonda.
- c. Maakonna arengukava on edaspidi (2020+) otseseks aluseks EL piirkondlike kohalike tegevus-gruppide meetmete nagu LEADER, kalanduspiirkonnad jt seni paralleelselt koostatud strateegiatele.
- d. Maakonna arengukava toimimise eelduseks on
 - i. ühtne meetodika,
 - ii. arengukava koostajate koolitus ning
 - iii. piisava mahuga maakonna KOV ühiskasutuses olev investeeringute portfell.
- e. Maakonna arengukavas kokku lepitud objektid on sisendiks KOV üldplaneeringule või eriplaneeringutele.

5.3. Teadmus ja rahvusvaheline koostöö

- 39) Osaleda proaktiivselt rahvusvahelistes ruumipoliitika, -arengu ja -analüüsi organisatsioonides nagu VASAB, URBACT, ESPON tagamaks Eesti ametnike ja analüütikute osalust võrgustikes ja Euroopa poliitikate mõjutamist.
- 40) Jälgida pidevalt protsesse planeerimise juhtmaade (Euroopa nt. Holland) ja naabermaades ning kavandada tegevusi Eestis siinset konteksti arvestades ja väliskogemusest õppides. Vajadusel kaasata Eestile kriitiliste protsesside hindamisel ja poliitikate väljatöötamisel tunnustatud Euroopa eksperte.
- 41) Osaleda proaktiivselt Euroopa ruumipoliitikate väljatöötamisel, toetamaks Põhja- ja Baltimaadele ning Ida-Euroopa maadele oluliste teemade tõstatamist, vastavate analüüside koostamist ning meetmete ellukutsumist.
- 42) Arendada akadeemilise teadmise ja teiste riikide kogemuste kriitilisele mõtestamise alusel ning kohalikule teadmusele tuginevalt iseseisev rahvuslik planeerimissüsteem, mis vastab Eesti ja selle piirkondade ruumilise arengu vajadustele ja võimalustele. Seejärel õpetada teisi riike Euroopas ja maailmas, kuidas hea ruumiplaneerimine käib.

6. Üldkokkuvõte – ainek roheline raamatu aruteludeks

Kahekümne aasta jooksul on Eestis ruumiline planeerimine muutunud ehitamist reguleerinud ülalt-alla suunatud tehnilisest normatiivsest administratiivsest protsessist Põhjamaade eeskuju järgivaks avalikuks ja laiapõhjaliseks tegevuseks, kus kogukondade hääl kohalike planeeringute ja ruumiotsuste tegemisel on saanud vägagi arvestatavaks. Paraku tõi 2015. a jõustunud uus planeerimisseadus, mida vastuvõetud kujul vastustasid pea kõik planeerimisega seotud professionaalsed organisatsioonid, kaasa rea põhimõttelisi muutusi, näiteks riigi ja KOV eriplaneeringu instrumentid, millega vähendati kogukondade osalust oluliste objektide kavandamisel.

6.1. Süvenev halduslik tsentraliseerimine Ida-Euroopas

Maakonnaplaneeringute roll taandati visionäärseks, see ei võimalda näiteks enam joonehitise ja olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohavalikut, kuigi eesmärgina deklareerib seadus jätkuvalt, et

„Maakonnaplaneering koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks.“

Planeerimisseadus, § 55¹

2017. a koostatud maakonnaplaneeringud ja viimased maakonna arengustrateegiad kajastavad suures osas valdkondlikke prioriteete ja/või kopeerivad Euroopa direktiividest ja programmdokumentidest ette antud arendusvalikuid, ettekirjutuste osakaal on võrreldes varasemate dokumentidega märgatavat kasvanud. Teisalt sisaldasid need dokumendid siiski ka arvukalt kohalikest eripäradest lähtuvaid ebastandardseid lahendusi. Samuti vaidlesid maakonnaplaneerijad nii mõneski kohas ministriumite kooskõlastajatele vastu. Kas see vihastas keskametnikke, kes pidi seepärast lisatööd tegema?

Riigil oli suur plaan, millest sai väike plaan. Tahtsime maavalitsuste päid maha raiuda, aga nüüd tuleb igasse keskusesse ca 3 inimest.

Intervjuu, R1.

2018. aastast lõpetavad maavalitsused tegevuse. Ehk ei olegi nii väikeses riigis vahepealset planeerimistasandit tarvis? Analoogsed protsessid on toimunud ka teistes Ida-Euroopa maades. Samal ajal aga antakse Lääne-Euroopa maades regionaalsele ja kohalikule tasandile võimu juurde ja Soomes kavandatakse lausa regionaalse tasandi otsevalitava omavalitsuse loomist. Ida- ja Lääne-Euroopa ruumiplaneerimise ja regionaalse arengu süsteemides ilmneb kaks diametraalselt erinevat trendi: Läänes antakse võimu kodanikele ja kogukondadele juurde, samas kui Ida-Euroopas on pärast 1990ndate kaootilist ülemineku- ja võimu allapoole jagamise perioodi seda valdavalt tsentraliseeritud⁴⁶.

⁴⁶ Bradley Loewen & Garri Raagmaa (2017) Introduction to the Special Issue: Territoriality and Governance in the Globalizing European Eastern Peripheries. *Administrative Culture*, 2. (Ilmumas)

See ei ole küll käesoleva uuringu teema, kuid mõnedes riikides (nagu Poola ja Ungari, rääkimata endise NL maadest) on tsentraliseerimine viinud võimu usurpeerimisele valitsevate parteide poolt. Eestis, kus on kogetakse avalikkuse kasvavat vastuseisu riigile oluliste objektide (näiteks Rail Balticu ja tselluloositehase) rajamisel, tõdetakse et „riik“ ja „rahvas“ kaugenevad teineteisest, on äärmuslikud poliitilised jõud seda rahulolematust asunud ära kasutama populaarsuse kasvatamiseks. See peaks olema murettekitav.

Mõneti paradoksaalselt on Ida-Euroopa halduse re-tsentraliseerimine ja ruumiplaneerimise allutamine valdkondlikele regulatsioonidele toimunud paljuski Euroopa Komisjoni survele (sealjuures Euroopa subsidiaarsus- ja parterlusprintsiipe eirates), kes pelgas vähest haldussuutlikkust EL nõudliku finantsaruandlusega toimesaamisel. Teisalt on idariikide endi poliitikud ja ametnikud soovinud SF vahendeid võimalikult suures mahus kätte saada, mistõttu alluti pikemate vaidlusteta EL reeglitele ning loodi mitmes valdkonnas paralleelstruktuurid, mis vastasid Brüsseli ootustele (erinevad nn. makseagentuurid, eraldi juhitud meetmed ja nende aluse koostatavad LEADER jm. strateegiad).

Valdkondlikud, Euroopast dikteeritud normid ja arengukavad on pahatihti ruumiliselt „pimedad“. Tallinnast koostatuna ei arvesta need paikkondliku eripäraga, nii nagu ka teiste valdkondade ruumivajaduste ja -mõjudega. Tulemuseks on valdkondlikud konfliktid ja sageli ka kohalike elanike ettevõtlus- ja elutingimuste halvenemine. Lääne-Euroopas on viimasel kümnendil valdkondlikke plaane integreeritud ja eri ametkondadest lubade taotlemist kokku viidud. Et regiooni tasandil on võimalik arvestada eri valdkondade ruumimõju märksa paremini, siis on rida varasemaid riiklikke otsustusi detsentraliseeritud (*devolution*), viidud regiooni tasandile, püüdes ühtlasi tugevdada linnaregioonide sisest integratsiooni.

Eestis on valdavalt maakondlike linnaregioonide arendamisel probleemiks aga mastaap: administratiivüksuse suurus, so. personal määrab ära selle võime spetsialiseeruda ning kaasa rääkida valdkondlike arenguplaanide menetlemisel. Teiselt poolt on olnud Eestis probleemiks nn. „raskete asjade“ planeeringute nagu prügilad, trassid, suurtehased jms. menetlemine kohtadel, kus kohalikud poliitikud ei soovi nende üle otsuseid vastu võtta (toimub nn. NIMBY – mitte minu tagahoovis – efekt).

Ruumilise planeerimise struktuurid on valdkondade omavaheliste ning üleriigiliste ja kohalike erimeelsuste analüüsil, lahendamisel ja sünergiate saavutamisel kriitiliselt olulisused. Üha suurema tähtsusega on oskus mobiliseerida osalisi: sidusrühmade kindlakstegemine, nende huvide ja vaadete integreerimine ning demokraatliku legitiimsuse ja vastutuse tagamine. See omakorda viitab vajadusele arvestada territoriaalse valitsemise protsesse, kohapealseid eripärasid ja teadmisi. Tsentraalselt kehtestatud üleriigilised või lausa üleeuroopalised reeglid ei pruugi arvestada konkreetse koha eripäraga, seal ehk juba sajandeid toimunud praktikatega. Ja siis ütlevad inimesed, et ametnikud ei lase neil elada. Konkreetsetes ruumis saab sageli selgeks, et eri ametkonnad näevad selle arenguid hoopis erineval moel, Eestis näiteks Hellenurme vesiveski või Linnamäe hüdroelektrijaama kaasused.

Oluliseks mõõtmeks riigihalduse ja sh. planeerimis-arendussüsteemi juures on saanud selles osalevate institutsioonide tegevuse kooskõlastamine, mis lubab võimu

teostamiseks eri tasanditel kujundada juhtimisvõimekuse eripära arvestavad toimivad struktuurid. Koordineerimise takistuseks on nn. ametkondlikud silotornid (OECD 2011)⁴⁷, mis takistavad poliitikavaldkondade integreerimist ja üsna otseselt ka regioonide arengut. Viidatud raporti põhjal koostas Riigikantselei 2014. aastal "Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava"⁴⁸, millega sooviti lahendada järgmised ebakõlad:

- 1) **killustatud valitsemiskorraldus**, milles probleeme lahendatakse valitsemisalade keskselt ning koostöös nähakse asjatut bürokraatiat ja takistust ning mis ei toeta võimalust saavutada paremaid tulemusi valdkonnaüleselt poliitika kujundamisel ja elluviimisel;
- 2) koostatavatel **strateegiatel ei ole piisavat mõju valdkondade suunamisel** – lahendused on liialt asutuste kesksed, strateegiamaastik on killustatud, eesmärkidel puudub kooskõla ja otsene seos riigieelarvega ning puudub paindlikkus muutuste suhtes;
- 3) **teadmispõhist poliitikakujundamist kasutatakse ebapiisavalt** ja arenguruumi on poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamisel ning kodanikuühenduste ja huvirühmade kaasamisel;
- 4) avalike teenuste tase on nii ministriumite võrdluses kui ka **regionaalselt väga ebaühtlane**, sageli ei ole kindlaks määratud miinimumstandardeid, millele teenused peaksid vastama – piisavalt ei kasutata koostööd ega ühtlustata protsesse.

Ehkki see dokument viitab mitmes kohas regionaalsele dimensioonile, on intervjueeritavate hinnangul alles viimane valitsus kohalike ja regionaalsete probleemidele enam tähelepanu pööranud. Sedagi küll seni peaaugjalikult valdkondlike meetmetega. See viitab samas aga ka teiste riikide kogemusele, mille kohaselt on haldus- ja sealjuures planeerimissüsteemide muutumise jaoks vaja ennekoike poliitilist tahet.

Kogu Euroopa, aga eriti just Ida-Euroopa regionaalse ruumpoliitika probleemiks on adekvaatse sisulise diskussiooni vähesus, delegetimiseerumine (Faludi 2015⁴⁹). Poliitikaprotsess on paljudes maades lukustunud riigiametnike ja poliitikute kitsasse ringi, saamata (või arvestamata) adekvaatset tagasisidet praktikast, rääkimata siis Euroopa poliitikate loomises osalemisest. See omakorda sunnib Euroopa komisjoni jt institutsioone teatud ühiste reeglite järgimise huvides sätestama üha konkreetsemaid juhiseid, uusi direktiive. Kui kriitikat ei mõisteta, tagasisidet ei anta ja seda interpreteeritakse „meie-teie“ vastandustes, siis võib see omakorda põhjustada protesti kohalikes poliitikutes ja ametnikes, kes soovivad nii ehk nii säilitada *status quo*'d (Barca 2009⁵⁰). Et Eesti kultuurile on iseloomulik väljastpoolt tulevaid suuniseid

⁴⁷ https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oece_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

⁴⁸ https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oece_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf

⁴⁹ Place is a no man's land. *Geographia Polonica* 88(1):5-20. <http://dx.doi.org/10.7163/GPol.2015.1>

⁵⁰ Barca report (2009). An agenda for a reformed Cohesion Policy. A Place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

vaadata läbi pragmatismi prisma, siis võib siin näha soodsat pinnast topeltstandardite tekkele (Raagmaa jt. 2014⁵¹).

6.2. Kuidas planeerida riiki?

Maavalitsuste kaotamisega lakkab Eestis olemast senine riiklik regionaalse tasandi ametkondlikke huve tasakaalustanud ja kohalikku osalust korraldanud haldusstruktuur. See tähendab vajadust kujundada uus planeerimissüsteem ning piirkondliku arendustegevuse institutsionaalne raamistik, mis

- 1) koondaks kohtadel ruumi- ja regionaalarengu osalised, korraldaks regionaalse arengu kavandamist ja ruumilist planeerimist ning võimaldaks sõnastada ning vajaduse korral piisava finantsvõimekuse ja võimupädevuse juures lahendada kohapealsed probleemid;
- 2) oleks võimeline lahendama administratiivselt (kohtuväliselt) keskametkondade vahelisi erimeelsusi ja vajadusel, lähtudes ühiskonna üldise arengu huvidest, tegema neile ettekirjutusi;
- 3) teeks ettepanekuid ja annaks hinnanguid riikliku ruumilise mõjuga otsuste tegemisel, juhiks teadlikult planeerimisvaldkonna diskursust ja kujundaks seadusandlust;
- 4) osaleks proaktiivselt ruumilise mõjuga regulatsioonide väljatöötamisel Euroopas.

Ruumiplaneerimise ja selle regionaalse dimensiooni rakendamine haruministeeriumides sõltub ametnike motivatsioonist ja võimest hinnata ruumilist mõju ja selle tähtsust.

Ametnikud ei saa aru. Nad ei saa aru kuidas riik toimib. Neil on mingi õpikutarkus. Ja siis on poliitiline tahe. /.../ Sinu mõttemaailm taandubki selleks, kus Sa elad. Kui Sa elad Tallinnas, siis see Sind ei huvita. /.../ Kui inimene on koha peal, siis ta jagab matsu. Superministeeriumis istudes on asjale pihta saamine keeruline.

Intervjuu, E5.

Mitmed intervjuueeritavad tundsid samas puudust riiklikust „suurest“ (ruumiliselt) plaanist ja mainisid kahetsusega olemasolevate dokumentide nõrka staatust. Samas oli ka neid ametikke ja poliitikuid, kes ei olnud olemasoleva üleriigilise planeeringu (ÜRP) Eesti 2030+ tutvunud ja ei tundnud selle vastu ka huvi. Neid ei huvita.

Üleriigilise kohta ei oska midagi öelda, ei ole lugenud, ma ei tea isegi, millist peaks lugema.

Intervjuu, R5. Vastus küsimusele „Kas teie valdkonna jaoks on riigi tasandi planeeringutel tähtsust?“

Milleks sellist dokumenti vaja on? Teistes vaadeldud maades nagu ka Eestis on see ennekõike joonistamiseks välja võimalikke tulevikke: selle võimalusi ja ohte kavandamiseks riigile tarvilisi tegevusi. Sektorlahendused on enamasti primaarsed (nt hea haridus), kuid ruumilahendustel – planeerijatel ja nende tegevuse läbi teistel

⁵¹ Raagmaa, G., Kalvet, T. & Kasesalu, R. (2014) Europeanization and De-Europeanization of Estonian Regional Policy, *European Planning Studies*, 22:4, 775-795.
<http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2013.772754>

valdkondadel (näiteks transpordi korraldamisel või parima asendiga kruntide leidmisel) on teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel sageli määrav roll.

Senine Eesti ÜRP on sarnane Hollandi ja Soome analoogsete visionäärsete pika või keskpika ajavaatega dokumentidega, millel ei ole otsest ruumiarengulist mõju. Lätis on ruumiarengu teema integreeritud üldisse arengudokumenti, olles seal küllalt mahukas, Leedus ja Sloveenias on aga ruumiteemade planeeringuline käsitlus märksa tagasihoidlikum.

Eesti 2030+ koostati üsna kitsa (suuresti entusiastliku õhinapõhise) ringi ametnike ja ekspertide poolt. See on üldjoontes tulevikku vaatav ja innovaatiline, joonistab välja pikaajalised suundumused keskkonna-, keskuste-, teenuste-, energia- ja teedevõrgu arendamisel, annab otsest sisendit regionaalarengu strateegiale ja valdkondlikele arengukavadele. Kuid sel ei ole kuigi tugevat mõju valdkondlikele poliitikatele ega ka rolli avalikkuse teadlikkuse kasvatamisel.

Eesti regionaalse arengu strateegia (ERAS) on koostatud üleriigilise planeeringuga paralleelselt, üsna olulisel määral samade ekspertide toel, kuid sünkroonis EL planeerimisperiodidega. Tänu Eesti väiksusele ja piiratud arvule kaasatud ekspertidele on ruumi- ja regionaalpoliitika koostamine olnud küllalt hästi sünkroonis hoolimata varasemast paiknemisest eri ministeeriumites. Sarnaselt Eesti 2030+ pole ERAS (nn väike regionaalpoliitika) valdkondlike rakenduskavade koordineerimisel (nn. suur regionaalpoliitika) kuigi suurt kandepinda saavutanud. Strateegias tõdetakse (lk 17), et

„Võrreldes paljude teiste arenenud riikidega on Eestis regionaalarengu riiklik rahastamine ja regionaalne fookuseeritus olnud pigem tagasihoidlik. Vaatamata suhteliselt suurtele piirkondlikele arenguerinevustele on piirkondlikku ettevõtlust ja töökohtade loomist turgutavate ettevõtluspoliitika ja regionaalarengu toetuste maht olnud Eestis võrdlemisi madal. Lisaks on eriti ettevõtluspoliitika toetused koondunud liialt suurematesse linnadesse.“

ERAS ja regionaalpoliitika rakendamine tervikuna on sõltunud ennekõike valitsenud koalitsioonide hoiakutest ja regionaal/haldusministrite personaalsest võimest valdkonda eest vedada. Regionaalpoliitika teostamine Eestis on olnud sõltuv ka valimistsüklitest – selgelt on eristatavad regionaalpoliitika kõrg- ja madalperioodid. Tegelikult on see nii kogu maailmas, mistõttu poliitika stabiilsuste ja eesmärgipärasuse tagamiseks on riigid võtnud vastu vastavad seadused. Eestis pole seni õnnestunud regionaalse arengu seadust vastu võtta. Tundub, et praegusel valitsusel võiks selleks tahe olemas olla.

Lääne-Euroopa maades on valdkondlikud poliitikategijad ruumimõjude ja teiste valdkondade arvestamise olulisust oma valdkonna jaoks hoomanud ja seeläbi planeerimise vajalikkust mõistnud. Sarnaselt teiste Ida-Euroopa maadega kujunes Eestis SF kasutamine ja seda ette valmistanud ERAS hoolimata tekstis toodud integreerimistaotlustest üheks sektorpoliitika valdkonnaks, „millega valdkondlikud ministeeriumid ei soovinud tegeleda“. Hoolimata ERAS vägagi asjakohasetest ideedest ja meetmetest ei suudetud poliitilises protsessis omakorda hoida fookust regionaalse ettevõtluse arengu ja majanduse restruktureerimisel. Põhitähelepanu läks eriti just perioodil 2007-2013 KOV alarahastamise vähendamisele, millega ERF vahendeid suunati olulise sotsiaaltaristu arendamisse, kusjuures kohati adekvaatselt hindamata piirkondlikku vajadust ning pikaajalist tarvet. Et valdav oli taotlustepõhine poliitika,

siis mõjus see omakorda pigem regionaalseid erisusi kasvatavalt: suuremad ja võimekamad KOVID said rohkem vahendeid. Halduslikust killustatusest tulenevalt ei suutnud KOV üldjuhul rakendada asendustõhõivet piisalt loovaid projekte.

Kas mitte ei peaks ÜRP ja ERAS kokku viima, et tekiks tugevama mandaadiga dokument? Euroopas on regionaalse arengu ja ruumiplaneerimise eest vastutavad kas üks ministeerium või on see ära jagatud kahe või isegi enama struktuuri vahel. Osades Ida-Euroopas maades, nagu Eestis ja Sloveenias, on toimunud ka planeerimise ja regionaalse arengu eest vastutavate organisatsioonide ümberpaiknemine eri ministeeriumite vahel. Et täna on regionaalse arengu ja planeerimise struktuurid ühes asutuses, korrusel ja isegi ruumis, siis oleks ehk võimalik ka vastavad dokumendid ühildada?

Arvestades Lääne-Euroopa maade kogemusi on sealsed ruumilise planeerimise eest vastutavad (enamasti keskkonna)ministeeriumid saanud riigiülevalt suuremaid volitusi erinevate ruumilise mõjuga regulatsioonide koondamisel, et vähendada bürokraatiat lubade väljaandmisel ja tagamaks riigi huvide tasakaalustatud arvestamist. Eestis on küllaltki sage olukord, kus riigiametid väitlevad oma huvide eest seismisel meedia vahendusel, kusjuures kannatajaks jäävad kohalikud ettevõtjad ja elanikud. Ka on saagenud olulise ruumimõjuga (kiir)otsuste tegemine valitsuses ilma et analüüsitaks nende pikaajalisemat mõju teistele eluvaldkondadele. See viitab vajadusele vähendada valitsuse koormust väheoluliste teemadega tegelemisel ning täiendava kompetentsi andmine ruumiplaneerimise eest vastutavale ministriale.

Ministeeriumisisene ruumiarengu nõuniku ametikoht on oluline eelkõige selleks, et tagada ruumiliste vajaduste arvesse võtmine otsuste välja töötamise algusest peale. Just otsuste aluseks olevate kontseptsioonide välja töötamisel määratakse ära ootused kavandatavate lahenduste kvaliteedile ja majanduslikule tasuvusele – need omakorda määravad ära võimalikud ruumilised muustrid. Ruumiarengu otsuste langetamine peale seda kui valdkondliku lahenduse kontseptuaalsed alused on paigas ning valdkondlikud valikuvõimalused ja/või otsused on põhimõtteliselt sõnastatud, ei ole üldjuhul tulemuslik.

Üleriigiliste ja regionaalsete ruumiliste vajaduste paremaks arvesse võtmiseks valdkondlike otsuste välja töötamise protsessis on asjakohane administratiivselt reguleerida ja motiveerida ruumiarengu nõunike võrgustumist ruumiplaneerimise ja regionaalse arengu ametnikega vastutavas ministeeriumis ning regionaalsetes ametites (planeerimisregioonides)

Mitmed ministeeriumid ei näe oma valdkonna ruumimõju (kuna neil kas pole võimalik seda määrata või kuna vastav asutuste/objektide võrk on juba välja kujunenud) ja neil puudub oskus hinnata kaudseid ruumimõjusid. Euroopas ollakse juba mõnda tegutsetud ruumiliste mõjude hindamise juurutamisega valdkondlikes poliitikates et vähendada “ruumipimedust”. Ruumiarengu spetsialisti rakendamise eesmärgiks olekski suurendada ühelt poolt asutuste sisest ruumiplaneerimise ja -arengu kompetentsi, teisalt aga parandada ametkondade vahelist infovahetust. Omaette eesmärk oleks konkreetsele inimesele konkreetse vastutuse andmisega kiirendada kooskõlastusprotsesse.

Planeerimisseadus vajaks üle vaatamist, et eristada üheselt mõistetavalt valdkondlike regulatsioonide pädevus ja ruumilise planeerimise otsustusruum.

Maakonnaplaneeringud tuleks asendada regiooniplaneeringutega, et tagada üleriigilise ruumiplaneeringu eesmärkide elluviimine piirkondlikke eripärasid arvestavalt ja regiooni tugevusi edasiarendavalt.

6.3. Regionaalne tasand nüüd ja edaspidi

Senise **maakonnaplaneeringu** sisulised funktsioonid, mis on toimunud osaliste hinnangul suhteliselt hästi ja eesmärgipäraselt on:

- 1) koostöö või kooskõlastamise platvormi loomine;
- 2) erinevate riigiasutuste võimalus oma valdkondi ruumiliselt käsitleda;
- 3) maakondlik ruumiarengu visioon;
- 4) ruumilise mõtte areng läbi planeerimisprotsessi arutelude – ideed riigiasutustesse ja KOV tasandile;
- 5) ruumilised arengud läbi maakonnaplaneeringu lahenduste elluviimise – formaalse elluviimise mehhanismi puudumisel on olulisel kohal *lobby* riigiasutustega aga ka kohalikul tasandil KOV ja ettevõtetegega kehtestatud planeeringulahendustele tuginedes.

Kuidas seda edaspidi tagada? Intensiivne koostöö teiste valdkondade ja valitsemistasanditega tähendab ametnikele eeldatavalt olulist lisatööd.

Kuna see maakonnaplaneering tekkis, siis nüüd ma seda kasutan. Kui teda poleks tekkinud, siis ma jahvataksin sama juttu, aga poleks viidata mitte millelegi, oleks võib-olla keerulisem. Eks see kooskõlastamine ongi üks imepärane maailm. Ma ei saa päriselt, kindlasti ei sõltu kõik minu argumentidest, ühel hetkel mul on tunne, et neil lihtsalt on mingi kuupäev ja siis nad lõpetavad jauramise. Kui seda kuupäeva veel pole tekkinud, siis niikaua me ka jaurame. Suhteliselt ükskõik on, kui hästi ma midagi seal põhjendan.

Intervjuu, R5. Vastus küsimusele kas maakonnaplaneeringuid on vaja?

Ehkki pikemas perspektiivis võiks see töökoormust oluliselt vähendada.

Riigi poolt muidugi võiks öelda, et mida kiirem, seda parem. Aga iga planeerimine nõuabki setitamisaega. Kui tõmbad hooga juti ära, siis hakkad kohe hooga ehitama, siis astud ikka ämbrisse.

Intervjuu, R7.

Kuivõrd formaalne MP riiklikke otsuseid puuduv mehhanism puudub, siis on reaalsuses toimunud maakondlike huvide *lobby* ülespoole – tuginedes ennekõike lobisti personaalsetel võimetusel. Niivõrd kui maakonnaplaneering on ruumilise arengu visioonidokument, vajab see mõju jaoks ruumiliselt seotud organisatsiooni, kes selle elluviimise eest seisaks. Maavalitsuste kaotamine vähendab oluliselt motiivi MP koostada või ka seda järgida, ilma vastutava administratsioonita ei ole Leedu ja Sloveenia näitel olnud võimalik planeeringuid realiseerida. Väga üksmeelne seisukoht on, et maakonnaplaneeringuid olulisel määral juba ei järgita, seda enam puudub neil funktsioon kui maavalitsusi enam ei ole. Ja kes hakkab tegema *lobby* ja esindama maakonda?

Maakonna arengukava või strateegia eesmärgiks on olnud „saavutada kokkulepe omavalitsuste ja riikliku tasandiga, mis oleks aluseks maakonna tasakaalustatud arengu tagamisel ning edasiste tegevuste planeerimisel nii kohalikul kui ka riigi tasandil“. Maakonna arengukavad ja strateegiad on olnud viimase ajani omavalitsuste

killustatusest ja ühishuvi nõrkusest ning maavalitsuste olematutest arengueelarvetest tulenevalt vähetähtsad dokumendid. Ehkki riiklike investeeringute taotlemisel on osade meetmete puhul nõutud viitamist maakonna arengukavale, on vastava dokumendi sõnastamisel sageli lähtunud meetmedokumentidest endist, et tagada võimalik investering. Mõnel juhul sai maakonnastrateegiast kõikide võimalike soovide üleskirjutus, mis oli päris kaugel reaalistest võimalustest, teisel oli rõhk jälle piirkondliku statistika esitamisel ja analüüsil. Ka tegevuskavad jäid enamasti väga üldsõnalisteks.

Maakonna arengukava side maakonnaplaneeringuga on sõltunud suuresti maakonna planeerijatest, kuivõrd need on suutnud ja tahtnud end kehtestada ja koostööd omavalitsustega teha. Eesti konteksti istutatuna on nii siinse varasema kogemuse kui ka teiste riikide kogemuse alusel selge, et ilma piisava võimekuse ja eelarvega institutsioonita ei saa koostada toimivaid arengukavu ega planeeringuid. Nii osaliste kokkukutsumiseks, et üldse otsustada, kui ka kavandatu rakendamiseks on vajalik kriitiline institutsionaalne võimekus ning ühtlasi ka proaktiivne eestvedamine. Kui maavalitsusi ei ole ja ei looda ka teisi tugevaid selge kompetentsi ja eelarvega organisatsioone, siis maakondlike arengukavade ja planeeringute koostamisel ei ole mõtet.

Maakonnaplaneeringud on muutunud järjest hambutumaks. Viimastest ma ei pea üldse midagi. Tänu organisatoorsele lagunemisele ei tea, kes hakkab ellu viima.

Intervjuu, E1.

Seega, kui mitte soovida otsustamise veelgi suuremat tsentraliseerimist ja sellega ka kasvavat võõrandumist, siis tuleb ametkondade omavaheliste ning riigi ja kohalike huvide tasakaalustamiseks vahetasand luua. Samas on vaja riigi huve kohtadel esindada ja – mis üha olulisem – neid ka selgitada. Seda ei saa teha KOV esindajate kogu.

KOV liit ei saa istuda kahel pool lauda, kaitsta kohalike inimeste ja riiklike huve.

Intervjuu, R8.

Samas on oluline säilitada riigiametite võimekus osaleda kohalikes võrgustikes, et saada osa kohtadel tekkivast kvalitatiivsest teadmusest ja leida võimalikult vara adekvaatseid, riigi huve arvestavad lahendeid ametkondade omavaheliste või siis keskvalitsuse ja kohalike huvide tasakaalustamisel.

Regionaalsel tasandil on eri valdkondade integreerimine märksa paremini teostatav kui üleriigiliselt. Eriti oluline on linnaregioonide funktsionaalsuse arvestamine majanduse, transpordi, elamualade jms planeerimisel, mis aitab hiljem ühiskondlikke kogukulusid ja keskkonda säästa (nt autoteede ehitamise asemel arendada ühistransporti). On aga ridamisi näiteid, kus valdkondlikud regulatsioonid, eriti kui need on loodud Euroopa tasandil (näiteks teatud liikide kaitseks), ei arvesta kuigivõrd piirkondlike eripäradega, põhjustades seal elukeskkonna olulist halvenemist ja nii omakorda samadest Euroopa eesmärkidest kaugenemist (näiteks depopulatsiooni tulemusel võsastuvatel niitudel kaovad liigid (käpalised) või halvenevad toitumistingimused linnuliikidele, mida needsamad Euroopa meetmed kaitsevad).

Holland ja Soome, aga ka mitmed teised Lääne-Euroopa maad on tugevdanud või tugevdamas regionaalse tasandi võimu, detsentraliseerimaks mitmetasandilise

valitsemise (*multilevel governance*) raames ühelt poolt riiklikke funktsioone ja teiselt poolt jälle motiveerides eraldi meetmetega kohalikke omavalitsusi funktsionaalsete linnaregioonide raames ühistegevustele. Paraku on just linnaregiooni tasand enamikes Ida-Euroopa maades (va. Poola ja mingil määral Rumeenia, mis on aga territoriaalselt suured maad) võimu jagamisel (riik-regioon-kohalik tasand) oma rolli täiesti kaotanud.

Eestis maakonnad (mis on valdavalt funktsionaalse linnaregiooni piirides) jäeti haldusüksustena alles, kuid juhtimist seal ei ole. Lätis kaotati 2009 funktsionaalse linnaregioonide rajooni tasand isegi haldusüksusena. Läti praegused regioonid on kultuurilis-ajaloolise taustaga piirkonnad, mis valdavalt ei evi funktsionaalse linnaregiooni tunnuseid. Sloveenias pole ega tule funktsionaalseid haldusregioone. Leedus kaotati maakondlik tasand 2001, kuid arvestada tuleb siiski, et sealsed KOV on keskeltläbi Eesti maakonna suurused.

Lahenduste leidmine ääremaastumisega kaasnevate probleemide ületamiseks ja riskide maandamiseks eeldaks eriti tähelepanelikult kaardile vaatamist ja kasvukeskuste planeerimist. Paraku on ametkondlik juhtimine ruumimõjusid üha enam eiranud. Nähakse ennekõike enda ametkonna huve.

„ ... teenuseid pakutakse seal kus on inimesed. See ei sõltu ja ei peagi sõltuma sellest, kus on vallavalitsus. /.../ Maavalitsuste ja vastavate planeeringute ja arengukavade järele ei ole meie sektoris mingit vajadust.“

Intervjuu, R10.

Kui aga edasi arutada, siis tunnistatakse, et transpordikorraldusel on ikka vägagi suur mõju nendesamade teenuste kättesaamisel. Ja et asustuse kahanemine ääremaal ja kuhjumine linnapiirkondades põhjustab lisakulutusi nii uue taristu rajamise kui ka alakoormusel töötavate struktuuride käigus hoidmisel. Eesti riigiametnikud põhjendavad regionaalse halduse tsentraliseerimist kohaliku ja regionaalse halduse võimetusega vastavaid funktsioone täita:

„Nad ei saanud ... korraldamisega hakkama. Alguses KOV. Ja siis maavalitsused. Meil ei jäänud muud üle kui koondada ...korraldus ...ametisse“.

Intervjuu, R10.

Ilmselt on loomulik, et teatud valdkondades, kus tehnoloogia seda võimaldab, korraldatakse valdkonna arvepidamine ja spetsialistide konkursid keskselt. Kordagi ei tulnud aga teemaks kohtadel võimekuse kasvatamine, mis on lähimus- ja partnerlusprintsipi rakendamisel üks olulisemaid eeldusi. Küll tuli kõne alla ja on juba ka praktiseeritud erinevate funktsioonide ühendamist.

6.4. Vajadus teadmiste ja regionaalse tasakaalu järele

Nii Eestis kui teistes vaadeldud Ida-Euroopa maades tehakse üksjagu tööd ruumiarengu visioonide ja ka kõrgema tasandi planeeringute koostamisel. Paraku teostatakse investeeringud sektorkavade alusel, mis sageli ei toeta planeeritud, mistõttu piirkondlikud erisused jätkavad kasvamist.

Ruumilise analüüsi ja ruumimõjude hindamise oskuste tugevdamine on kriitilise tähtsusega edasiste tarkade otsuste tegemisel ning üle-euroopaliste poliitikate kujundamisel. Senise kogemuse põhjal ei ole uuringutel ruumiotsuste juures kuigi suurt mõju. Intervjuude põhjal

Kaalukaid otsuseid tehakse kas kiiresti kokku pandud koalitsioonileppe alusel või siis jooksvalt koalitsioonierakondade juhtide poolt.

Intervjuu, P1.

Paljud ametnikud kardavad poliitiliselt sensitiivsetel teemadel sõna võtta.

Intervjuu, P4.

Seda hoolimata sellest, et on olemas uuringute tõestusbaas. Oma ametnikke aga „ajab oma valdkonna asja“, kuna nad suudavad olla veenvad ja saavad enda argumentide toeks kasutada EL vastavaid dokumente.

Osa ministreid ja enamus riigikogulasi sõltub totaalselt ametnikest, kuna nad ei valda üldse teemat.

Intervjuu, P1.

Sel juhul saab valdama ametnike personaalne motiiv midagi muuta või mitte muuta, meedias käibivad tavatõed või siis parteide kontoritest saadavad vihjed. Samas vastupidiselt, mõned...

kogenud ministrid teavad täpselt mida on vaja teha.

Intervjuu, P4.

Sel juhul saavad ametnikud tõdeda fakti, et uuringuid pole vajagi. Enamusel juhtudel on ruumiliste mõjude arvestamine puudulik, kuna see jääb harukondlikest ja enamasti ka poliitilistest huvidest väljapoole. Et ruumiliste mõjude arvestamine eeldab kas täiendavat tööd ja/või investeringuid, mille vahetut tulu kas ei ole kuigi hästi võimaik või mida ei saagi hinnata, siis on ametnike motiiv teemaga tegelemiseks tagasihoidlik.

Oluline teema on kriitiline mass tehnoloogiliselt muutuv ja samas globaliseeruv majanduses. Tänu uutele IT lahendustele ja liikuvuse kasvule muutuvad paljud eluvaldkonnad ja teenused (nagu koolid ja kauplused) kas alakriitiliseks või kaovad üldse (nt. postkontorid, ühistranspordi liinid) tingides just ääremaaliste piirkondades eluliselt vajalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse languse ning avaliku sektori jaoks ühtlasi ka kulude kasvu.

Kui sarnased probleemid – teatud piirkondade kahanemine ja samaaegne ülelinnastumine – ilmnevad Eestist 15 korda tihedama asustusega Hollandis, siis on ilmselt tegu süsteemimuutusest tuleneva kompleksse protsessiga. Asustuse kumulatiivne kahanemine on käivitunud Eestis ja teistes Baltimaades, aga ka Põhjamaades, mistõttu osad ääremaad kaotavad harituma elanikkonna, eestvedamise võime ja marginaliseeruvad veelgi. Riiklikul tasandil ei ole ametnikud selle probleemi tõsidust veel adunud, mistõttu meedia- ja isegi osa kultuurieliidi ääremaade stigmatiseerimine (Plüschke-Althof, 2017⁵²) halvendab olukorda veelgi.

Erinevalt Hollandist ei saa aga Eesti riik (seda rõhutasid mitmed intervjuueeritavad) lubada regionaalse arengu erisuse kasvu ja suurte alade tühjenemist juba ainuüksi julgeolekukaalutlustel.

⁵² Bianka Plüschke-Althof (2017) Images of the Periphery Impeding Rural Development? Discursive Peripheralization of Rural Areas in Post-Socialist Estonia. Dissertationes Rerum Oeconomicarum Universitatis Tartuensis 58. Tartu University Press

LISAD

Lisa 1. Olulisemad mõisted ja lühendid.

Abstraktne ruum (*abstract space*) on visioon ruumi arengust, arvestades nii väliseid kui ka sisemisi piiranguid.

Arendusregioon on terviklik piirkond, mille osad sarnanevad geograafiliste, majandustegevuste ajaloolise spetsialiseerumise ja peamiste arenguvajaduste iseärasuste poolest. Arendusregioonil ei ole halduskorralduslikku riikliku kohahaldusüksuse funktsiooni. Eesmärk on täpsem sihiseade regionaalarengu suunamiseks, mis seostub visioonis kirjeldatud regionaalarengu soovitud tulevikuseisundi saavutamiseks.

Arengu ruumiline kavandamine elik planeerimine on konkreetse maa-ala või piirkonna arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppimine. Tervikliku ruumilahenduse koostamisel tuleb tasakaalustatult arvestada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.

Avalik ruum on igaühele kasutamiseks mõeldud terviklik ja sidus välisruum, mis koosneb merealast, avalikest veekogudest, avalikest metsadest, parkidest, tänavaruumidest, väljakutest, jalakäijale suunatud liikumisruumist ning muudest samalaadsetest ruumidest. Avalikust ruumist avanevad vaated on avaliku huvi objektiks.

DP – detailplaneering.

GIS – geoinfosüsteem.

Euroopa ruumiline arenguplaan (European Spatial Development Perspective (ESDP)) on Euroopa Liidu planeeringudokument, mille eesmärgiks on tagada Euroopa Liidu territooriumi ühtlane ning jätkusuutlik areng. Selle võtsid vastu Euroopa Liidu liikmesriikide planeeringu ministrid 1999. aastal Saksamaal Potsdamis. ESDP mõte seisneb selles, et ei piisa majanduslikust kasvust ning püüdlisest kindlate majanduslike näitajate tasemele selleks, et saavutada kogu Euroopa Liidu territooriumi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Selleks, et seda eesmärki saavutada on vaja kooskõlastatud tegevust ruumilises arengus.

Funktsionaalne regioon on omavahel seostatud kohtadest koosnev ja teatud geograafilisi, majanduslikke, kultuurilis-ajaloolisi või muid sarnasusi omav terviklik piirkond, enamasti linnaregioon.

Kohapõhine areng (*place-based development*) on terviklik ja suunatud sekkumine, mille eesmärk on kasutada ja parandada koha ainulaadsed looduslikke ja sotsiaalmajanduslikke eeldusi, kusjuures erinevalt tavapärasest valdkondlikust, programmilisest või probleemipõhisest lähenemisest lähtutakse kohast kui tervikust.

Koht (place) on isikust lähtuv määratlus, selgelt piiritletav geograafilise ruumi osa, milles on inimesed ja asjad ning millel on oma sisemistest teguritest(arengutest) tulenev eripära.

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

KOV – kohalik omavalitsus.

Kujutletav ruum (*conceived space*) – ideaalne, planeerijate, arhitektide jt. poolt loodav-unistatav, kuid reaalsuses mitte eksisteeriv ruum.

Linnapiirkond elik -regioon koosneb keskuslinnast ja/või omavahel seotud linna(osa)dest ja nendega funktsionaalselt seotud eeslinna- ja valglinnapiirkondadest.

MP – maakonnaplaneering.

Maapiirkond on maaliste kohtade kogum väljaspool linnalisi keskusi ja nende linnalist tagamaad, mida üldjuhul iseloomustab hõre või väga hõre asustus.

Mitmetasandiline valitsemine (multilevel governance) - otsustamise jagamine erinevatele territoriaalsetele tasanditele (riigiülene, riiklik, regionaalne, kohalik tasand)

Looduslik ruum (*natural/physical space*) on inimese poolt vahetult mõjutamata ruum.

MP – maakonnaplaneering.

Meede on regionaalarengu eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevuste kogum, mis koosneb tegevustest, mille elluviimisel saavutatakse meetme oodatav tulemus.

Mitmetasandiline valitsemine on otsustamise hajutamine/hajumine erinevatele territoriaalsetele tasanditele (EL, riigiülene, riiklik, regionaalne, kohalik).

NIMBY – Not In My BackYard, protestiliikumine arendustegevuse vastu.

ORMO - olulise ruumilise mõjuga objekt.

OVL – omavalitsusliit.

Pehme ruum on "pehmete" (st. mitteametlike) juhtimisviisidega kujundatud ruum.

PES – Planeerimis- ja ehisusseadus.

PlanS – Planeerimisseadus.

Piirkond on asustus- või haldusüksustest koosnev kohaliku või regionaalse ulatusega funktsionaalsel või sarnasuslikul alusel piiritletud territoorium, mille täpsem ulatus sõltub piiritlemise aluseks olevatest konkreetsetest tunnustest. Samastub terminiga „regioon“, mida on kasutatud sagedamini suurema ja terviklikuma piirkonna kontekstis.

Piirkondade tark (nutikas) spetsialiseerumine on piirkondade spetsiifilistele ressurssidele ja arengueeldustele toetuvate majandustegevuse valdkondade teadmismahukas väljaarendamine rahvusvaheliselt või üleriigiliselt konkurentsivõimelisel tasemel.

Piirkondlikud kompetentsikeskused põhinevad haridus-, teadus- ja arendusasutuste, ettevõtete ning avaliku sektori vahelisel uuenduslikul ja teadmismahukal koostööl eesmärgiga pakkuda tuge piirkondliku ettevõtluse ja tööturu arengule kvalifitseeritud spetsialistide, uuringute ja koolituste ning füüsilise ja sotsiaalse keskkonna näol.

Piirkonnaspetsiifiline arengueeldus annab teiste piirkondadega võrreldes suhtelise konkurentsieelise või suurema arenguvõime, põhinedes majandustegevusel, loodusliku, kultuurilis-ajaloolisel pärand või inimeste teadmistel-oskustel, milles mõnel konkreetsetel piirkonnal on enamiku muude.

Regioon (*region*) on homogeenne ja/või funktsionaalne regionaliseerumise tulemusel moodustunud selgelt piiritletav territoorium, eristada saab (1) administratiiv- ehk käsurregioone, poliitilised struktuurid, (2) funktsionaalsed ehk toimeregioone, (3) kultuuri- ja identiteediregioone.

Regionaal(ne) areng tagab sotsiaalmajanduslike protsesside tulemusel piirkonna elanikkonna kasvu või stabiilsuse põhinedes kas elanike rikkalikel karjäärivõimalustel või heal elukeskkonnal. Peamised arengunäitajad on ränne, regiooni kogutoodang, tööpuudus, sissetulekud, kinnisvara hind.

Regionaalse arengu tasakaal tähendab, et arengu erisused ei kasva ülemäära suureks – massilist sisse- või väljarännet põhjustavaks. Tasakaalu saavutamise eelduseks iga regiooni võimetekohane potentsiaali realiseerimine.

Regionaalarengu visioon on riigi regionaalarengu soovitud tulevikuseisundi kirjeldus kuid mis on kohane jätkuma ka pikemaajaliselt. Tegevus on täpsem alategevus või alategevuste kompleks meetme elluviimiseks, olles ühtlasi väikseim jälgitav strateegilise planeerimise ühik strateegias.

Regionaalprobleem on regionaalse arengu sotsiaal-majanduslikust tasakaalustamatusest tulenev probleem, näiteks regioonide vahel ebavõrdselt jaotunud elukvaliteet ning töötus. Regionaalprobleemi teket ei ole võimalik seletada ainuüksi nähtuste/protsesside ruumilise jaotumisega, ega ka näha selle põhjusena piirkondi kui selliseid, vaid eelkõige tootmise organisatsioonist tulenevate asjaolusid.

REP – riigi eriplaneering.

Ruum (*space, Raum, tila*) on kolmemõõtmeline ulatus, milles objektidel ja sündmustel on suhteline positsioon ja suund. Ruum on geograafia ja ruumiplaneerimise oluline üldmõiste ja nende distsipliinide peamine objekt. Eraldi saab käsitleda sotsiaalset,

majanduslikku, kultuurilist jt ruume. Ruum mõjutab inimeste käitumist ja kultuuri kujunemist, nii nagu ka arhitektuuris ehitiste ja rajatiste projekteerimist.

Ruumiline areng on püsiv muudatus ruumis ulatuses, mis puudutab isikute, ettevõtete ja/või ühiskonna üldisi (avalikke) huve ning mõjutab loodus- ja sotsiaalmajanduslikku keskkonda. Ruumilise arenguna ei käsitleta ainult loodusjõudude mõjul toimuvaid muudatusi. Ruumilise arengu eesmärk on muuta ruum inimeste ja ühiskonna soovidele ja vajadustele võimalikult sobivaks, säilitades seejuures jätkusuutliku looduskeskkonna.

Ruumiline planeerimine on teadlik väliskeskkonna kujundamine, mille kaudu luuakse eeldused inimeste vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks. Vastavad haldusotsused tehakse kohalikul, regionaalsel, riiklikul ja ka rahvusvahelisel tasandil. Ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Ruumilise planeerimine on avalik, et tagada huvitatud isikute, õigeaegne teavitamine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus.

Ruumiotsus on ruumi kasutamist või ruumilist arengut mõjutav otsus.

Ruumimõju on ruumi kasutamisest või ruumilisest arengust tingitud mõju inimeste ja ettevõtete käitumisele.

Toimepiirkond koosneb toimepiirkonna keskusest, mis on elanike igapäevase ja perioodilise liikumise sihtkoht, ning sellega funktsionaalselt seotud tagamaal asuvatest kohtadest ja kohalikest keskustest.

Tööjõuareaal on inimeste igapäevase, peamiselt tööalase liikumise alusel määratletav sisemiselt seotud funktsionaalne piirkond.

Üldplaneering – ÜP.

ÜRP – üleriigiline planeering.

Lisa 2. Intervjuu raamistik

1. Milliseid ruumiotsuseid teie valdkonnas tehakse (teie valdkonnas ja ka teisi valdkondi mõjutavaid)
 - a. Küsida intervjuueeritavatelt realistlik ja idealistlik lahend
2. Milline on teie hinnangul valdkonna mõju Eesti ruumilisele/territoriaalsele/regionaalsele arengule?
 - a. Keda see huvitab?
 - b. Kust tuleb täna realselt initsiatiiv (vabakonnast, KOVi tasandilt, EL-i tasandilt, keskvalitsusest)?
 - c. Kuidas on see muutunud alates 1995ndast? Tooge võimalusel mõni konkreetne näide.
 - d. Keda see peaks enam huvitama tulevikus? Miks?
3. Kuidas te planeerite oma valdkonna ruumilise mõjuga arenguid?
 - a. Milline on instrument, mille kaudu otsuseid tehakse?
 - b. Millised sihtgrupe kaasate?
 - c. Kuidas?
 - d. Millist tähelepanu pöörate sihtgruppide territoriaalsele kaetusele-esindatusele?
 - e. Millised juriidilised takistused tuleks kõrvaldada?
4. Milline on teie hinnangul olnud trend - kas teie valdkond on pigem kaugenenud ruumilisest planeerimisest (ruumi puudutavaid otsuseid tehakse otse, läbi valdkondlike õigusaktide või arengukavade) või olete leidnud planeeringutest rohkem tuge?
5. Kuidas oleks teie valdkonna vaatenurgast edaspidi otstarbekas langetada ruumilist keskkonda puudutavaid otsuseid? Kas avalik planeerimisprotsess on selleks hea instrument või mitte? Miks?
6. Kuidas peaks teie valdkonda Eestis territoriaalselt administreerima ja suunama?
 - a. Piisab ühest tsentraalsest ametkonnast, kes suhtleb vajadusel KOVidega
 - b. Peaks olema 2-4 regionaalset keskust
 - c. Peaks olema maakondlikud struktuurid
 - d. Peaks olema inimene igas KOVis
7. *(sõltuvalt eelmise küsimuse vastusest)* Millistes “geograafilistes tükides” te oma valdkonda näete? Mis on maakond teie jaoks? On sel mingi väärtus? Kas ja mis aspektist see võiks see olla teie ametkonnale oluline? Kas on mingi vahe uutel ja ajaloolistel maakondadel?
8. Kas valdkondade tasakaalustamisel – mis peaks olema ruumilise planeerimise rolliks - on Eesti terviklikus arengus mingi väärtus?
9. Kas regionaalse arengu tasakaalul on Eesti terviklikus arengus mingi väärtus? Palun põhjendada
 - a. Kui on, siis kes peaks selle eest vastutama?
10. Kas maakonnaplaneeringuid on vaja?
Ettevõtjate huvi selgitada! → alus projekteerimiseks.
11. Kas maakondlike arengustrateegiaid on vaja?
 - a. Kellele ja milleks?
 - b. Kui jah, siis millist rolli näete oma valdkonna arengu kavandamisel
 - i. maakondlike arengustrateegiatel
 - ii. maakonnaplaneeringutel

- c. Millised on strateegiliste ja ruumiliste arengudokumentide seosed
- d. Aga ka arengudokumentides kirjeldatu ja tegelik praktika

12. Millised teie valdkonna teemad peaksid

- a. kajastuma maakonnaplaneeringutes
- b. olema määratud maakonnaplaneeringutega
- c. ei puutu maakonnaplaneeringutesse.

Palun põhjendage oma valikut.

Mis jamad on tekkinud AMETKONDADE jaoks sellepärast, et planeeritud lühiajaliselt?

- a. Kas on olnud konkreetseid probleeme ruumiotsuste lühivaatelisuse pärast?

13. Millised on maakonnaplaneerimise plussid ja miinused teie valdkonna jaoks?

14. Kas valdkonna huvides oleks

- a. lühema ja lihtsama protsessiga maakonnaplaneering
- b. konkreetsemalt elluviidav maakonnaplaneering
- c. suuremat kaalu omav maakonnaplaneering?

15. Milline mõju on planeerimisele haldussüsteemil.

- a. Kas KOV killustatus väheneb pärast HTR?
- b. Milline on KOV arengu strateegilise kavandamise ja ruumiplaneerimise võime?
 - i. Kes peaks võtma üle MK planeerimise rolli. KOV liidus?
- c. Milline on KOV keskvalitsuse regulatsioonide mõjutamise võimekus?
 - i. Kuidas ee toimub?
 - ii. Kuidas peaks?
- d. Selgitada välja maavanemate lobby ärakukkumise head ja vead

Lisa 3. Intervjueeritavate nimekiri

1. Ain Tatter, Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, teede ja raudteede osakonna juhataja.
2. Airi Mikli, Riigikontrolli osakonnajuhataja.
3. Alan Rood, Harju maavalitsuse arengutalituse peaspetsialist
4. Alar Karis, Riigikontrolör.
5. Andres Ideon, Kaitseministeeriumi nõunik.
6. Andres Metsoja, Riigikogu liige, endine Pärnumaa maavanem ja Kaisma vallavanem.
7. Andres Urm, Maanteeameti planeeringute osakonna juhataja.
8. Birgit Parmas, Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse osakonna peaspetsialist (KMH ja KMH litsentsid).
9. Demis Voss, Harjumaa ettevõtlus- ja arenduskeskuse juhatuse liige.
10. Ivori Padar, Euroopa parlamendi liige, endine riigikogu põhiseaduskomisjoni liige, rahandus- ja maaelu minister.
11. Jaak-Adam Looveer, Kultuuriministeeriumi nõunik, ruumiloome rakkerühma eesistuja.
12. Janika Merisalu, Jõgeva maavalitsuse planeeringute peaspetsialist.
13. Joel Jesse, Harju maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna juhataja.
14. Jüri Võigemast, Linnade liidu tegevdirektor.
15. Kalle Küttis, Haridusministeeriumi koolivõrgu juht, endine Viljandi maavanem.
16. Katrin Rajamäe, endine Jõgevamaa arendus ja ettevõtluskeskuse tegevjuht, konsulteeris 2017 Jõgevamaa KOV ühinemisi.
17. Maris Jesse, Sotsiaalministeeriumi terviseala asekanstler.
18. Mart Tooming, Jõgeva maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna juhataja.
19. Rainer Persidski, Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse peaspetsialist.
20. Reet Roosalu, Maa-ameti geoloogiaosakonna juhataja ja keskkonnaministeeriumi maavarade komisjoni juhataja asetäitja.
21. Sandra Mikli, Justiitsministeeriumi nõunik.
22. Siim Suursild, Pärnu abilinnapea, endine Audru vallavanem.
23. Sulev Alajõe, Pärnumaa ettevõtlus- ja arenduskeskuse Lääne-Eesti investorkonsultant.
24. Sulev Valner, Rahandusministeeriumi nõunik.
25. Tiiu Pärn, Pärnu maavalitsuse planeeringute talituse juhataja.
26. Toomas Kevvai, Maaelu-ministeeriumi asekanstler.
27. Toomas Kivimägi, Riigikogu majanduskomisjon, endine Pärnu maavanem ja linnapea.
28. Toomas Kuuda, Pärnu Kaubandus-tööstuskoja esindaja.
29. Triin Talk, Muinsuskaitseameti ehitismälestiste peainspektor.
30. Viktor Svjatõšev, Jõgeva maavanem.
31. Ülari Alamets, INTERREG Central Baltic programmi sekretariaadi nõunik, endine EAS ja regionaalarengu agentuuri juhatuse esimees ja Jõgeva maavalitsuse arenguosaakonna juhataja.

Lisa 4. Näiteid I ringi maakonnaplaneeringute (1998.a) kooskõlastuskirjadest



MAJANDUSMINISTEERIUM

T. Kivimägi
E. Bernhardt
A. Rajandi
06.07.98

Hr. Toomas Kivimägi
Pärnu maavanem

Teie 04.06.1998.a. nr 1-19/902
Meie 03.07.1998.a. nr 15-3/SV-1463

Maakonnaplaneeringu kooskõlastamine

Lugupeetud härra Kivimägi

Majandusministeerium vaatas läbi Teie poolt saadetud Pärnu maakonna planeeringu. Töö on väga põhjalik ja sisaldab hulgaliselt informatsiooni erinevate valdkondade hetkeolukorra ja arengusuundade kohta Pärnumaal. Planeering vastab täielikult planeerimis- ja ehitusseaduse nõuetele ning oma struktuurse üleschituse ja sisulise osa poolest võiks olla eeskujuks mitmele maakonnale.

Majandusministeerium kooskõlastab Pärnu maakonna planeeringu, kuna ministeeriumi valitsemisala valdkondade (ettevõtlus, tööstus, energeetika, turism) osas ei ole vastuolusid riiklike arengusuundumustega. Turismi osas palume lõppredaktsiooni koostamisel arvestada meie täiendustepanekutega (vt.lisa).

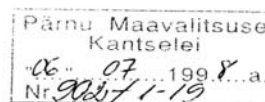
Pärast ametlikku kehtestamist palume saata meile üks eksemplar Pärnu maakonna kehtestatud planeeringust.

Lugupidamisega

Margus Leivo
Kantsler

Anne Rebane 6 256 378

001445



Harju tn. 11
EE0001 TALLINN
Reg. nr. 01020513

Tel: (8-2) 625 6304
Faks: (8-2) 631 3660
E-mail: Kantsleil@mineco.ee

Hansapank 767
a/a 221001147466



KULTUURIMINISTEERIUM

E. Bernhard
A. Meitec
18.06.98

Hr. Toomas Kivimägi
Pärnu Maavanem

Teie

Meie 17.06.98 nr. 3-2/2524

Maakonna planeeringust

Kooskõlastan Teie poolt esitatud Pärnu maakonna planeeringu märkuste ja täiendusteta. Avaldan siiralt tunnustust Teile ja Teie kaastöötajatele tehtud töö eest. Jään huviga ootama järgnevat.

Lugupidamisega


Jaak Allik
Minister

Rein Kiis
62 82 224

Pärnu Maavanem
Kantselei
18.06.1998
Nr. 5

Suur-Karja 23
EE0100 TALLINN

tel. 628 2250
faks 628 2200

a/a 10052031022008
Eesti Ühispanga Tallinna kontor
kood 784



T. Kivimägi
E. Bernaud
08.07.98
[Signature]

KAITSEMINISTEERIUM

Hr. Toomas Kivimägi
Pärnu Maavalitsus
Akadeemia 2
EE 3600 PÄRNU

Teie: 04.06.1998 nr. 1-19/902
Meie: 06.07.1998 nr. 01-29/1984

Pärnu maakonnaplaneeringu kooskõlastamine

Austatud hr maavanem

Kaitseministeeriumi haldusala struktuur ja selle territoriaalne paiknemine ning areng on kaitseväe osas määratletud Vabariigi Valitsuse määrusega nr. 51, 13. märtsist 1998. a. Kooskõlas määrusega paikneb Pärnus Pärnu Üksik-jalaväepataljon. Pataljoni baasil arendatakse samas välja ka Lääne Kaitseringkonna Staap. Täna kasutab pataljon linnakut Pärnus ning väikest lasketiiru Paikuse vallas. Ohutusnõuetest tulenevalt on viimase edasine ekspuuteerimine problemaatiline. Sama kehtib ka Kaitseliidu kasutuses oleva Uulu lasketiiru suhtes. Pärnu väeosa ja Kaitseliidu maleva tarvis on kavandamisel uue laskevälja rajamine Kikeperas Surju vallas.

Teisi riigikaitseobjekte Pärnu maakonda kavandamisel ei ole.

Käesolevaga kooskõlastame Pärnu maakonnaplaneeringu ja õnnitleme maavalitsust arengustrateegia valmimise puhul.

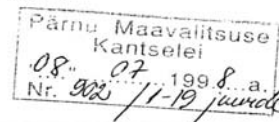
Austusega

Eero Vaarmann
Kantsler

KM 110828

Lisa 1. Kaitsejõudude suuremad objektid Pärnu maakonnas - asukohaskeem

J. Kaska 640 6102



Sakala 1
EE0100 Tallinn
Reg nr 01183758

Tel 6406 000
Faks 6406 001

Eesti Ühispank
a/a 10052032216004
kood 401



HARIDUSMINISTEERIUM

Hr Mait Kornet
Harju maavanem

19.05.98 m 1-27/448
11.06.98 m 2-3-1/3531

Maakonnaplaneeringu
kooskõlastamine

Austatud maavanem

Kooskõlastame Harju maakonnaplaneeringu märkusteta ja soovime Teile edu selle elluviimiseks.

Lugupidamisega

Mait Klaassen
Minister

Georg Aher
Kantsler

Jaan Laidmets 628 2351

Tõnismägi 9/11
EE0100 TALLINN

Tel 6 282 212
Faks 6 311 213
6 282 300

E-post: hm@haridus.edu.ee

Lisa 5. Näiteid hetkel valmivate maakonnaplaneeringute koostölastuskirjadest (2016)



KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Kalev Kaljuste
Pärnu Maavalitsus

Teie 20.04.2016 nr 12-3/16/977-1

Meie 16.05.2016 nr 7-15/16/3732-2

Pärnu maakonna planeeringu koostölastamine

Austatud härra Kaljuste

Olete saatnud Keskkonnaministeeriumile koostölastamiseks Pärnu maakonna planeeringu (edaspidi planeering). Keskkonnaministeerium koostölastab planeeringu järgmiste märkustega.

Planeeringu seletuskirja lk 35 punktis 2.5 Asustuse suunamise üldised põhimõtted, kirjutatakse: *Elamu- ja puhkealasad mitte planeerida riigiteede kaitsevööndisse, arvestades liiklusest tulenevate negatiivsete mõjudega (müra, tolm, heitgaasid jm).*

Meie ettepanek on muuta sõnastust järgmiselt: Elamu- ja puhkealasad mitte planeerida riigiteede kaitsevööndisse ja tööstusalade lähedusse, arvestades neist tulenevate negatiivsete mõjudega (müra, tolm, heitgaasid jm).

Planeeringu seletuskirja punktis 5.1 Riigikaitse on esitatud üldised tingimused üldplaneeringute koostamiseks ja arendustegevuseks riigikaitse objektide mõjualas. Kuna metsaseaduse § 36 seab tingimused metsas riigikaitse väljajõe korraldamisele, soovime leheküljel 87 olevat lõiku, mis on Kaitsevöö ja Kaitsealade väljaspool harjutusvälja asuvate väljajõealade kohta, lisada täiendus, millistel tingimustel on võimalik riigimetsa väljajõealadeks kasutada. Praegu on vaid nimetatud, et tervelt kaheksat ala on kasutatud väljajõe korraldamiseks.

Palume täiendada planeeringu seletuskirja lisades sinna analoogselt pinnaveekogumite seisundi kirjeldustele ka põhjaveekogumid ja nende seisundid maakonnas.

Planeeringu seletuskirjas on ei ole piisavalt kajastatud välisõhu kvaliteedi ja müra teemat. Näiteks planeeringu seletuskirja punktides 1.3 ja 3.1 ja 3.3 tuleks kindlasti välja tuua ka vaiksuse alade olemasolu ja nende kaitse, samuti ka puhas õhk ja selle jätkuv tagamine.

Palume täiendada planeeringu KSH aruande lk 118 punkti 6.12.1 Pärnu maakonna suuremad riskiallikad, alapunkti Kiirgusohutus, lisades ülevaate Pärnu maakonna (pinnase ja siseruumide) radooni aktiivsuskontsentratsioonidest. Juhime tähelepanu ka sellele, et Kiirguskeskus on nüüdseks ümber nimetatud Keskkonnaameti kiirgusosakonnaks.

Juhime Teie tähelepanu sellele, et Strateegiaplaani (joonis 1) joonisel on esitatud tuulikuparkide arendusalana piirkond, mis ei ühti Tehnilise taristu (joonis 3) joonisel tooduga. Täpsemalt siis Kihnu taga olev piirkond. Vastav piirkond ei ole toodud ka Pärnu maavanema 21.11.2013 korraldusega nr 646 kehtestatud „Pärnu maakonna planeeringu tuuleenergeetika teemaplaneering“ planeeringulahenduses. Palume vastav ebatäpsus kõrvaldada.

Narva mnt 7a
15172 Tallinn

keskkonnaministeerium@envir.ee
www.envir.ee

Registrikood 70001231
Telefon 626 2802

Loomade läbipääsu tagamise võimalused (ökodukt, läbipääsu tunnel, kiiruse piiramine jms) ei ole planeeringus piisava selgusega kirjeldatud. Palume planeeringu seletuskirjas minna üldistest suunistest detailsemaks. Juhime tähelepanu, et Rail Baltica KSH järgi on Pärnu maakonnas esitatud 28 loomade läbipääsu kohta, kuid käesolevas planeeringus ei ole neist ühtegi märgitud – on vaid konfliktikohad, kus rohevõrgustik ja Rail Baltica või Via Baltica ristuvad. Samuti on ka Via Baltica KSHs välja toodud konkreetsed loomade läbipääsu kohad (nt Räägu oja), mida käesolevas planeeringus ei ole kajastatud.

Täiendavalt soovime, et nii Rail Baltica tarastamist kui ka Via Baltica osalist tarastamist käsitletak rohekoridoride mõistes ühtse objektina, mitte eraldiseisvatena.

Lisaks märgime, et oleme saatnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kirja (5.05.2016 nr 7-15/16/3178-2), milles toetame Rail Baltic raudtee projekti raames kavandatavat uuringut, millega kaardistatakse ja analüüsitakse alternatiivseid tehnilisi võimalusi ökoduktidel põhinevale lahendustele (sh tarakatkestuste kasutamine). Muu hulgas täpsustatakse uuringuga asukohad, kus tuleks kaaluda alternatiivlahendusi ökoduktidele ulukite liikumisvajadustest lähtuvalt. Keskkonnaministeerium arvestab uuringu läbiviimisega maakonnaplaneeringute kooskõlastamisel ning Rail Baltica KSH aruande heakskiitmise üle otsustamisel.

Lõpetuseks märgime, et Maapõueseaduse § 63 lõike 4 kohaselt, kui planeeritaval maa-alal asub keskkonnaregistri maardlate nimistus olev maardla või selle osa, kooskõlastatakse maakonnaplaneering planeerimisseaduses sätestatud korras Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud isikuga. Keskkonnaminister on volitanud arvamuse andmiseks Maa-ameti, see tähendab, et maavarade osas annab kooskõlastuse Maa-amet.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Marko Pomerants
minister

Teadmiseks: Keskkonnaamet, Maa-amet



MAANTEEAMET

Pärnu Maavalitsus
Akadeemia 2
80088 PÄRNU
info@parnu.maavalitsus.ee

Teie 20.04.2016 nr 12-3/16/977-1

Meie 20.05.16 nr 15-2/16-00033/066

Pärnu maakonnaplaneeringu kooskõlastamisest

Olete esitanud Maanteeametile kooskõlastamiseks Pärnu maakonnaplaneeringu.

Võttes aluseks Planeerimisseaduse § 57 lg 1 ja § 65, **ei kooskõlasta** Maanteeamet Pärnu Maavalitsuse tööd „Pärnu maakonnaplaneering“ (edaspidi Planeering), kuna planeeringu sisu on vastuolus Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lõike 1 alusel kehtestatud Maanteeameti põhimääruse § 9 ja § 10 toodud ülesannete ja tegevuste sisuga.

Maakonnaplaneeringu tegevuskavas pannakse Maanteeameti vastutuseks riigiteede rekonstrueerimised ning kruusateede tolmuvabaks muutmine ja kergliiklusteede rajamine koos konkreetsete tähtaegadega. Maanteeameti põhimääruse § 3 kohaselt juhindub Maanteeamet oma tegevuses Eesti Vabariigi seadustest, Euroopa Liidu õigusaktidest, Eesti Vabariigile kohustuslikest rahvusvahelistest lepingutest, Vabariigi Valitsuse määrustest ja korraldustest, majandus- ja taristuministri (edaspidi minister) määrustest ja käskkirjadest ning põhimäärusest, samuti teiste ministrite asjassepuutuvatest määrustest.

Investeeringute tegemisel lähtub Maanteeamet Vabariigi Valitsuse korraldusega vastu võetud Riigimaanteeede teehoiukavast ning kruusateede tolmuvabaks muutmisel objektide prioriteetsuse määramisel lähtutakse juhendist „Kruusateede katete ehitamise objektide valikumeetodika“, kinnitatud Maanteeameti peadirektori 02.07.2013 käskkirjaga nr 0250. Sellest tulenevalt ei pea Maanteeamet õigeks näidata tegevuskavas toodud objekte ja tähtaegasid kui kohustusi, mille eest vastutab Maanteeamet.

Pärnu maakonnaplaneeringus punktis 4.2.1 tehakse ettepanek kohalike omavalitsuste maantee üleandmiseks riigile.

Riigiteede aluse maa valitseja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Otsuse riigile üleantavate kohalike teede osas teeb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Maanteeameti ettepanekul. Kohalike teede üleandmine riigile on eraldi protsess ning otsuste tegemisel tuleb kaaluda igat juhtumit eraldi. Maanteeamet on seisukohal, et maakonnaplaneeringuga ei lahendata küsimusi teede kuuluvuse osas. Ülaltoodut arvestades palume planeeringu seletuskirjast eemaldada punkt, mis käsitleb kohalike teede üleandmist riigile ning ka riigitee üleandmist kohalikule omavalitsusele.

Nagu ülal mainitud peab Maanteeamet mõistlikuks kohalike teede üleandmise küsimuse arutamist maakonnaplaneeringust eraldi. Selleks oleks mõistlik teha ettepanek üleantavate teede osas koos põhjendustega Maanteeametile.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marten Leiten

planeeringute menetlemise talituse juhataja

Pärnu mnt 463a / 10916 Tallinn / 611 9300 / maantee@mnt.ee / www.mnt.ee
Registrikood 70001490

Lisa 6. Kokkuvõtte intervjuudest

	R8	R9	E2	E4	R1	R5	R6	R7
Planeerimise olemus	Kõige omavalitsuslikum tegevus üldse. Määrab tingimused, mis arvestavad kogukonna huve.		Paraku suhteliselt kitsas, tegeleb planeerimisprotsessi läbiviimisega, menetlemise, kaasamisega. Tänapäevaste vahenditega arengut suunata ei saa. Ehk oleks otstarbekas riigi planeeringu kaardikihid. Vajadus eskiisi tasandil mõtlemisele, kiired ruumialalüüsid - otsustasandile ruumilise poole juurdelisamine.	Ei ole valdkond, see ongi valdkondade ülene integreerimine. Kohapealne otsus, integreeritud, kogukonnapõhine - peaks andma mõistlikuma ruumi- ja rahakasutuse.		Ei anna mitte kellelegi mingit garantiid, kas investeerimisotsuste tegemiseks vms - ei saa kaasarääkimisvõimalust mingis hilisemas faasis ära võtta. Kuna tal ei ole seda jõudu, siis tal ei ole ka seda mõtet.	RKAS või riigi kinnisvarapoliitika puudumine otsustab rohkem.	Oled kohalik elanik, siis ju tahad, et sind kaasatakse. Riigi poolt muidugi võiks öelda, et mida kiirem, seda parem. Aga iga planeerimine nõuabki setitamisaega. Kui tõmbad hooga juti ära, siis hakkad kohe hooga ehitama, siis astud ikka ämbrisse.
Valdkondlike regulatsioonide ruumimõju	Ministeeriumid teevad oma vaates, võtavad tingimused, mis on neile mõistuspärased. Kõik see ei ole aga ruumist lahutatav. Oskamatus mõelda ruumi kontekstis.	Valdkondlikud arengukavad - tegelikult ei jõua ruumiotsuseni. Kas KSH roll siis on valdkonna arengukava ruumi viimine? KSH aitab ehk natuke sidustada, aga kindlasti looduse poole peale kaldu.	Igal valdkonnal oma prioriteedid, kõike ruumilise planeerimise alla koondada on ilmselt idealistlik. Kui defineerime alad, millel on ruumiotsuste mingi mõju - oluline oleks, et nende otsuste juures oleks samaväärne ruumikomponent.	Iga valdkonna jaoks on tema asi kõige tähtsam. Tegelikult on ju mingid üldised asjad, mille peal need sektorid kokku kukuvad. Kui riigi amet tahab, et õigusaktid hakkavad toimima, siis peab küsima (kohalikult tasandilt), et kuidas nad hakkavad toimima. Mitte nii, et oma klaaskupli all mõtled välja mingi asja ja siis saadad välja.	Teed - finantsperioodi vaade, 2014-2020. Sihipärane tegustemine toimub, samas riik ei võta kohustusi üle riigieelarve strateegia, plaan plaaniks. Päevapoliitilisest sekkumisest ei saa ka siin ümber. Pika vaate ja päevapoliitika mix - teehoiukava. Rahastamine igaaastane lehmakauplemine, see halb kõigile halb, ka KOVile.	Maa-amet annab ca 5 a indikatsiooni (pikemat ei saa kuidagi, sest tahavad tugineda kindlale vajadusele) sealt ehitusmaavarade vajadus. Loomulikult oleks hea ka mingi suur plaan, kuid seda pole. Kõik on objektipõhine.	Kitsaskoht see, et me ei teegi mingeid ruumiotsuseid. See, millist hoonet kasutada ja kasutusest välja jätta, see on KOV või vastava asutuse otsus, seda me ei saa mõjutada.	Teedevõrk välja kujunenud, suuri asju plaanis ei ole. Otsus uus tee teha ei saa sündida maakonna tasandil, kuigi see on maakonna teema - see peaks olema kusagil kõrgemal kokku lepitud. Peaks vaatama kogu transpordi asja üheskoos. Üks rahvusvaheline maantee ei saa olla ühe maakonna asi. Igal juhul ka liikumisviisid rohkem koos, tegelikult praegu viga, et ühed teevad raudteed, teised maanteed.
Uus PlanS, uued planeeringuliigid	Ei osata kasutada nende kõiki võimalusi (plan.liiike). Vali õige tööriist. Ei saa võtta planeeringute hierarhiast ühe välja ja seda disanida, pead vaatama tasakaalu kõigi vahel.	REP töövahendina on mõistlikult üles ehitatud - üldiste asukohtade mõjude hindamine, siis juba detailsemalt. Kui riiklikult oluline küsimus, siis loogiline, et riigikogu otsustajaks.	PlanS ei tööta väga hästi vähemalt Tal-linna näitel. Regu-leerib kaasamist, püüab tagada, et kõik osapooled oleks kaasatud. Samas eskiisi staadiumis inimestega arutamine on just tulemuslik, seda võiks olla varem ja vabamalt. Lähteülesande tasand kõige olulisem. Ruumiseadus - v-o oleks va-ja, mõtestaks seda eelnevat tegevust; PlanS ja ehitusseadus siis rakenduseseadused.	PlanS tuleks viia kooskõlla haldusreformi tulemustega - kui territoorium on läinud suuremaks, peaks planeerimine minema strateegilisemaks.				

Üleriigiline planeering (URP)	Saabki olla selgelt ainult visioonidokument, tildistusaste peabki olema väga suur. Vastasel juhul oleks väga paindumatu, peaks töötama visioonidokumendina ja andma kindlustunde läbi TP-te. Paindlikkus ja vajalik detailsus tuleks läbi kahe erineva planeeringuliigi – teempalplaneeringud. See tagaks tasakaalu stabiilsuse ja paindlikkuse vahel.	Igapäevaelus ei aita. Iga osapool leiab sealt õigustuse. URP on võrreldav valimislubadustega.	Võiks olla ÜRP kaardikihid - kuidas teha ja kehtestada, see on järgmine teema. V-o protsess ei pea olema nii reguleeritud, ehk ongi mõistlik, et pole nii palju avalikustamisi. ÜRP- rakendamise suhtes, viiakse ellu seda osa, mis sobib. KOV juhid vaatavad ka, et kui vaja investeerida, siis saab sobivaid lau-seid välja noppida. Kui MP näiteks ära kaovad, on üleriigilised kaardi-kihid, siis ÜRP rakendamisel on vaja mõlemat kompetentsi, nii planeeringu-alast kui arhitekti-alast, investeeingu ja kasutus-otsused eeldavad seda.	Ühelt poolt sektoriaalne killustatus, teisalt usk sellesse, et see üldse midagi tähendab. See algab rahandus-ministeriumist peale. Sama juhtub ÜRP-ga.		Pole lugenud.		
Maakonna/ regiooni tasandi planeerimise vajalikkus ja olemus	Üheselt vajalik. KOV ei ole võimelised sellises mastaabis mõtlema. MP juhid ka sellises valdkonnas arenguid, mis ei ole KOV ülesanne, vaid on riiklik ülesanne. KOV liit ei saa istuda kahel pool lauda, kaitsmata kohalike inimeste ja riiklike huve. Need tuleks kooskõlastada vastava ministereeriumiga, vältides silotoristumist või peaks olema mingi ruumiline nägemus juures..	Konfliktide lahendamise koht võiks olla MP. MP vajadus tekib teatud piirkondades (asustuse suunamise vajadus) ja teatud valdkondades. Ettepanek riigikontrollile –MP-te audit?!	Riigi huvide ruumis näitamine on vajalik.	Läbi MP TP-de tekkisid täiesti uued märgilised teemad – rohevõrk, sots infra. V-o peakski olema riigikantsleis, mitte väntsutada ühest kohast teise. Regionaalpoliitikat teevad kõik ametkonnad, kuid mõjude hindamine farsis. RP edaspidi: ei näe mingit mõtet, et tehakse riigi tasandil 2 eri planeeringut-mõlemad strateegilised, elluviia on üks. Igal juhul OV tasandile regionaalse planeerimise pool.		Maavarade kontekstis töötab vaid ÜP-de kooskõlastamise alusena, mille põhjal nõuda riigi huvidega (üksüheselt) arvestamist. Tõmbe-keskuste teema MP-tes väga meeldis, see peaks küll töötama, eriti kahaneva planeerimise mõttes. Aitab ju läbi mõelda, kus on lasteaed, kus arstipunkt, kus teehooldus		Kunagi oli mitu mnt ametit, regioonid olid rohkem eraldi ja kohapeal tegutsesid, olid rohkem kohalikes tuultes sees. Tänu sellele, et praegu oleme üks, siis on ühtsed põhimõtted rohkem. on kohaliku survet, aga selle saame siin suure maha peale maha suruda. Ulmelisi mõtteid tuleb vähem. Aga üks kohalike olulisid nad teavad paremini, nüüd on põhjendamise vajadus suurem.
Maakonna-planeeringu/ Regional-planeerimise kasulikkus lähtuvalt oma valdkonnast		Mõju hindamise dokumentatsioonis kasutatakse – kas on kooskõla või ei. Süsteem ikka on paigas. Päädib sellega, kas on paigas või ei ole, kui ei ole, sellest midagi ei juhtu.	Nii nagu ta praegu toimis, oli sellest kasu, praeguses haldus-jaotuses –riigi huvid selgelt kaardiliselt väljendatud. Viimased mk planeeringud püüavad asustust suunata, seavad suuniseid ÜP-dele. Küll on asju, mida püütakse planeerida aga mis ei ole üldse planeerimise asi – nt teenused. Peaks rääkima töökohtade või mingite stiimulite planeerimisest, mingid	Maakonnaplaneeringud on muutunud järjest hambutumaks. Viimastest ma ei pea üldse midagi. Tänu organisatoorsele lagunemisele ei tea, kes hakkab ellu viima.	Regionaalne mõõde tuleneb väga selgelt poliitilisest tellimusest. Riigi hoiak, et rohkem vaja KOV otsustasandit, tunneme taganikuga, et tellimus on olemas, rahulolematust riigi prioriteetide löukes on palju. Pikka plaani ei ole. Loomulikult oleks süsteemsem ja planeeritum, kui oleks kusagil arengukavas kirjas. Poliitikutel sageli paha üllatus, et teeme otsuse ja siis 4 a	MP-test kasu alamate planeeringute kooskõlastamisel, alus nõuda riigi huvide sõna-sõnalist järgimist. Pika-ajalist plaani pole, kuna pot. maavarade leiukohad pole kaardistatud. Mik plan pehme dokument, aga peabki olema, pika-ajaliselt ei saa mingit võimalust kinni panna. Maavara valdkonnas on planeerimine pigem valvamine, et (muud tegevused maavarade	ÜP on koht, kus kogukonnaga läbi räägitakse, et valla koos on mõisas või rahvamaja teeme vanas kohas hoones korda. Probleem, et sisuliselt ei tegeleta riikliku pärandiga, see lihtsalt fikseeritakse. Siis tulevad ruumilised otsused kellegi kabinetist – et teeme uue kooli. Võiks tulla mingeid kindlaid otsuseid funktsiooni säilitamise või	Joonehitise planeeringutest: Pigem täitsid oma ülesannet. Juhtus ka, et maakondlikud ja kohalikud huvid hakkasid riigihuvi ära matma, v-o oleks mõned otsused olnud teistsugused, kui oleks teistsugune süsteem olnud. Väga hästi toimib seos riigi maade müügi-ga-koridorid määratud, riigimaad pole seal maha müü-dud. Vaatasime teed liiga kitsalt, mitte koos teiste transpordi-viisidega. Ei

			fiskaalpoliitilised sammud, mingid investeeringuid puudutavad sammud. Ei toimi kohalike ja riiklike huvide tasakaalustajana, on puhtalt riigi huvid ja nii on ka mõistlik.		kmh ja planeeringuid. Reaalselt riik toimib 4 aastase vaatega.	kaevandamist) ei sega. Abi pole loota ka, me ise anname oma valdkonnast nii vähesisendit, et planeering ei saa kuidagi parem ka olla.	sissetoomise osas. Ja oluline, et mida nt mõisahoone kõrval kavandatakse, mis funktsioon on. (kõik ÜP teemad)	tohiks piirata sama maakonnaga. KOViga, peaks olema ülevalt organi-seeritud, mitte maakonnatasemelt.
Maakond vs regioon	Mugav küll rääkida maakonnast, kuid tänases olukorras 15 maakonda ennast kindlasti ei õigusta, inimeste liikumisteed jms on muutunud.	Kõikide erinevate riigiasutuste (regionaalsed) jaotused võiksid olla samad. Praegu kõik natuke erinevad. Peaks olema samad toimepiirkonnad. Ja neile võiks olla siis ka regiooniplaneeringud.	Regionaalset identiteeti ei tunneta väga, maakonnade lõikes. Riik peaks olema lähemal, regioonis – pigem regioonis, mitte maakonnas. Et KOVe toetada. Regioonis peab keegi olema.	4-6 regiooni oleks hea variant. Regionaalsel üksusel on mõte siis, kui valdkonnad tuakse uuesti kokku. Vastasel juhul – kui on 15 või 6 planeeringu eksperti, siis ei ole mingit vahet, see ei kanna seda mõtet. n olemas mingi identiteet, aga nüüd ei oska enam öelda. V-o Lääne-maa töötab ka koos saartega. Vana-võru identiteet töötab.	Ühistranspordi näide oli visioon, et pikaajalisem vaade tuleb regioonitasandilt (4 regiooni oleks töötanud), kuid valitsus ei nõustunud, nüüd ca 10. Riigil oli suur plaan, millest sai väike plaan. Tahtsime maavalitsuste päid maha raiuda, aga nüüd tuleb igasse keskusesse ca 3 inimest. Kunagi ei saa välistada poliitilise tahte realiseerumist lühemas perspektiivis, millel on pikemad mõjud. 4-5 a tagasi maavanemate lobitöö roll suurem, siis kõrval- ja tugiteede rekonstr pingerida kujundati regioonide põhisealt. Viimastel aastatel hinnatakse kogu riigivõrgu lõikes, sealt tekib üliriigilise tähtsusega pingerida, kus kohaliku kaasaraakimise roll on väiksem.	Kõigis maakondades esindused, arvatavasti pole nii palju vaja.	Maakondlikud inspektorid jäävad (esialgu alles). Maakonnainspektor, kes on nagu perearst, kohapealne kiire reageerija ja tunneb piirkonda hästi. Pärandi mõistes ei ole maakondade piiridest väga lugu. Töö ja spetsialiseerumine käib rohkem hoonetüübi järgi – kirikud, mõisad eraldi probleemistikud.	