
**RUUMILISE
PLANEERIMISE
ROHELINE RAAMAT**

RAHANDUSMINISTEERIUM
2020

Sisukord

Rohelisest raamatust.....	3
Saateks.....	4
Mõistete selgitusi.....	6
I Planeeringu koostamises osalejate rollid.....	9
II Kaasamine, planeeringuinfo edastamine koostamise ajal ja pärast kehtestamist.....	12
III Planeerija roll ja pädevus.....	15
IV Ruumiline ja strateegiline planeerimine, olulise ruumimõjuga rahastusotsused.....	18
V Kohaliku omavalitsuse ja valitsuse planeeringuinstrumentid.....	21
VI Maakasutuse muutusega kaasnev rahaline tulu ja kulu.....	24
VII Korruptsioonioht ruumilises planeerimises.....	25
VIII Planeeringumenetluste kestus.....	26
IX Mõjude hindamine planeeringute koostamisel.....	28
X Planeeringute koostamise rahastamine.....	30
XI Tõhus ja mõjus planeerimissüsteem.....	31

Rohelisest raamatust

Ruumilise planeerimise roheline raamat on sissevaade Eesti planeerimispraktikasse 25 aastat pärast taasiseseisvumisjärgse planeerimisregulatsiooni jõustumist. Rohelise raamatu peamisteks koostajateks on Rahandusministeeriumi planeeringute valdkonna spetsialistid, olulise panuse andsid valdkonnas tegutsevad eksperdid väljastpoolt ministeeriumi.

Ajendid roheline raamatu koostamiseks kogunesid planeeringute valdkonna igapäevase töö käigus – seadusandlust selgitades, muude riikide planeeringute valdkonna arengut jälgides ja suhtluses rahvusvaheliste planeerimiskspertidega, konkreetseid planeeringuprotsesse jälgides, dialoogides huvigruppide ja erialaliitudega, koostöö käigus muude ministeeriumite ja ametitega.

Lisaks viis Rahandusministeerium läbi detailplaneeringute juhtumianalüüsi, mille eesmärk oli konkreetsetele läbitud planeeringumenetlustele tuginedes hinnata roheline raamatu koostamise käigus üles kerkinud teemasid.

Huvirühmade kaasamiseks roheline raamatu koostamisse korraldati tööseminare. 2017. aasta novembris toimus Tartus arutelu roheline raamatu koostamise vajaduse selgitamiseks, kus tutvustati käsitletavaid teemasid. 2018. aasta aprillis tutvustati Tallinnas roheline raamatu taustadokumenti, milles avati käsitletavaid teemasid läbi asjakohaste õigusaktide, näidete ja ka meedias või erialaringkondades avaldatud arvamuste. Täpsustunud teemade käsitlust ja edasiste tegevuste plaani tutvustas Rahandusministeerium huvirühmadele Tartus 2018. aasta oktoobris. 2019. aasta sügisel toimus roheline raamatu töödokumendi tagasisidestamine nii kirjalikult kui ka tagasisideseminaride vormis.

Roheline raamat sisaldab ettepanekuid nii planeerimispraktika kui planeerimissüsteemi parendamiseks, keskendudes Eestis planeerimisseaduse alusel toimuvale ruumilisele planeerimisele. Igas käsitletud teemas on kirjeldatud valdkonna soovitud seis, probleeme ning võimalikke parendusi.

Loodame, et siin kirjeldatu aitab kõigil planeeringute koostamises osalejatel täpsemalt mõista ja täita nende ülesandeid hea ruumilahenduse kujunemisel iga konkreetse planeeringumenetluse käigus. Vastavalt vajadusele peab toimuma planeerimisvaldkonna edendamine läbi õigusaktide, ent õigusaktide muutmine ei peaks planeerimispraktika suunamisel olema esimene valik. Nagu kõigis valdkondades, on ka ruumilises planeerimises oluline valdkonna arengut peegeldav teadus- ja arendustegevus ning vabaühendused.

Rohelises raamatus on hoidutud täpsete tegevuste loetlemisest valdkonna arendamiseks. Käsitletavate teemade lõikes on muudatusi võimalik ellu viia väga erinevatel viisidel, vajades täpsemat igakordset analüüsi. Samuti tuleb silmas pida, et planeerimissüsteem peab ühiskonnas toimuvate muutustega pidevalt kohanema ning vajalikud muudatused tuleb igas olustikus põhjendada. Samal ajal saab kirjeldatud arengusuundi arvestada juba täna, igapäevases planeeringute koostamises.

Järgnevad teemad kerkisid üles roheline raamatu koostamise käigus, ent vajavad täpsemat käsitlust edaspidi:

- Planeeringu autorsus, planeering kui autorikaitse objekt.
- Õigusakti tasandil reguleerimine igakordse kaalumiskohustuse vähendamiseks küsimustes, milles ei ole olulisi asukohapõhiseid erisusi.
- Maakasutuse otstarbe põhisest planeerimisest vormipõhise planeerimise suunas liikumise otstarbekus.
- Asukohavaliku planeeringu raskused Eesti omandistruktuuris.
- Planeerimistasandite vähendamine.
- Kaasamisreeglite lihtsustamine.
- Planeeringu koostamisel toimuva keskkonnamõju hindamise täpsusaste ning Natura hindamise erisused.

Ühiskonna püstitatud ruumilise arengu eesmärgid ja kvaliteetset elukeskkonda ei ole üheski ühiskonnakorralduses võimalik saavutada ilma eri valdkondade panuseta. Ehitatud ruumi kvaliteet¹, maakasutuse säästlikkus, ettevõtluse arengut toetav ruum või igaühe ligipääs teenustele ja eluasemele sõltuvad olulisel määral näiteks riigi maksupoliitikast (nt kinnisomandi maksustamine), transpordipoliitikast (nt transpordiliikide jaotus) ning looduskaitse, kliimapoliitika või energeetika valdkonnas tehtavatest otsustest ja seetavatest eesmärkidest. Seetõttu on analüüsitud ka seda, millist mõju omab ruumiline planeerimine koos muude valdkondadega². Ruumi kvaliteet sõltub olulisel määral valdkondlikest otsustest, mis langetatakse sageli väljaspool ruumilist planeerimist. Silmas tuleb pidada, et pelgalt planeeringu koostamisega ei ole võimalik lahendada kõiki eri valdkondades esinevaid probleeme.

Suures osas määrab piirkonna tegeliku ruumilise arengu üldine majandusareng ning laiemad demograafilised suundumused³. Oluline roll ruumi kujunemisel on ka halduskorraldusel ning era- ja avaliku sektori koostöövõimel. Kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu suunamiseks kasutatavate instrumentide valikut mõjutab suurel määral maaomandi jaotus – erasektori arengusoovide raamistamine võib vajada keerulisemaid kokkuleppeid kui omavalitsuse enda omandis oleva maa kasutamise suunamine.

Planeeringu koostamine on ainus haldusmenetlus, mille raames kaalutletakse valdkondade ruumilisi vajadusi kindlas asukohas ja vastastikusel koostöös. Valdcondade ülesannete terviklik ruumiline lahendamine näitab võimalusi ruumilise lahenduse sünergiaks: näiteks kergliiklustee leiab enam kasutust siis, kui mööda seda saab nii kooli kui ka vallamaja; tervisekeskuse paigutamine asula keskuses olevasse väärtuslikku hoonesse toob inimesi keskusesse ja tõstab peatänava äride külastatavust, säilitades väärtuslikku hoonestust. Selliste ruumi kaudu avalduvate vastastikmõjude tuvastamiseks ja ellu rakendamiseks on oluline, et oldaks valmis planeeringu koostamisel ilmnevat teavet rakendama ka valdkondlike otsuste langetamisel.

Ruumilise planeerimise mõiste on kasutuses erinevates tähendustes. Ruumilisel planeerimisel on oma „kõva“ pool: näiteks mingile ehitisele sobivaima asukoha leidmine võib konkreetse inimese jaoks tähendada sunnitud elukohamuutust. Samal ajal võib mõne muu planeeringu peamine eesmärk olla ühiskonna või mingi kogukonna jaoks olulise väärtuse rõhutamine ja säilitamine või pikaajaline maakasutuse suunamine. Veelgi laiemas tähenduses seondub mõiste ka üldiste maakasutussuundumustega – ruumiline planeerimine justkui vastutaks kogu maakasutuses toimuva eest, omamata alati vahendeid ja õiguslikke võimalusi muudatuste tegelikuks suunamiseks.

Iga ruumilise planeerimise süsteem tegeleb tasakaalu otsimisega muu hulgas järgmistes teemades⁴:

- „Ülevalt alla“ planeerimine ning kohapõhine ruumiloome;
- Planeeringuprotsesside kiirus (ideest ehituseni) ning põhjalik kaasamine;
- Detailseid reegleid seadvad planeeringud ning paindlikkus elluviimisel;
- Vajadus reguleerida igapäevaelus kerkivaid ainukordseid juhtumeid ning planeeringu ja planeerimissüsteemi lihtsus;
- Eraomandi kaitse ning avalik huvi;
- Planeeringu sisu raamistamine õigusaktides ning kohapealne otsustusvabadus.

¹ Kvaliteetse ruumi temaatikat käsitles aastatel 2017–2018 tegutsenud ruumiloome ekspertrühm. Ekspertrühma lõpparuanne on kättesaadav Riigikantselei veebilehel:

https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/ruumiloome_lopparuanne_.pdf, aruande lisad <https://www.riigikantselei.ee/et/ekspertruhmad>.

² Vt nt OECD (2017). The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations. OECD Publishing, Paris.

³ Palju on analüüsitud ehitussektori aktiivsuse ja majandusarengu seoseid. Väga põhjalik käsitlus nt Barras, R. (2009). Building Cycles: Growth and Instability. Wiley-Blackwell.

⁴ Muu hulgas järgneva artikli alusel: Allmendinger, P. & Haughton, G. (2007). The Fluid Scales and Scope of UK Spatial Planning. Environment and Planning A: Economy and Space, 39(6).

Iga esitatud ekstreemumi taga on omakorda ühiskondlikud vajadused. Näiteks arvatakse, et mida lihtsam on planeerimissüsteem ja mida kiiremini saab liikuda ideest ehitusse, seda konkurentsivõimelisem on riigi ettevõtluskeskkond rahvusvahelises võrdluses. Vastupidi arvatakse, et mida enam kulub planeeringu koostamisel aega kaasamisele ja erinevaid arvamusi arvestava ruumilahenduse väljatöötamisele, seda parem saab lõplik ruumilahendus. Toodud äärmused ei pruugi tegelikkuses teineteist välistada ning vaja on otsida lahendusi, mis toetavad samal ajal erinevate eesmärkide saavutamist. Nii võivad planeeringuinfo esitamiseks loodud ühtlustatud (digi)lahendused aidata samal ajal kaasa ka parima sisu väljatöötamisele, vähendades tarbetut ajakulu planeeringu koostamisel.

Sarnaste küsimuste lahendamine on ka ruumilise planeerimise igapäevatöö ja põhiolemus – igas planeeringus püütakse näiteks tasakaalustada era- ja avalikku huvi ning otsustada, kui täpsed või üldised reeglid konkreetse planeeringuga seatakse.

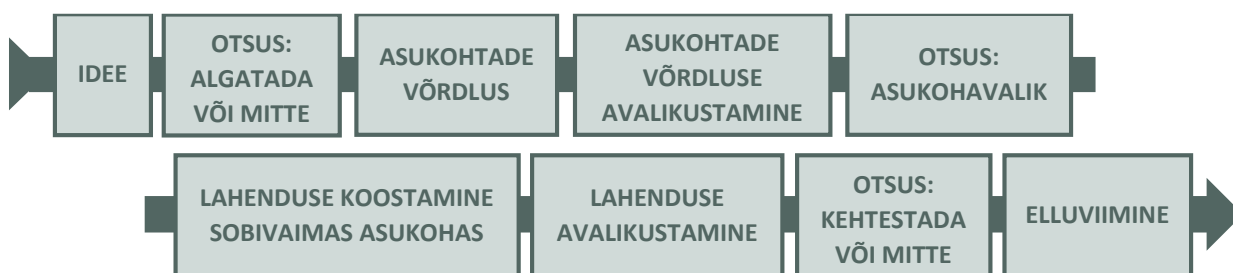
Iga riiklik planeerimissüsteem otsib pidevalt poliitiliste otsuste, õigusaktide muudatuste ja planeerimispraktika arendamise kaudu tasakaalupunkte äärmuste vahel, reageerides ühiskonnas levivatele ideedele, haldus- ja õiguskorra muudatustele ning käsitletava ajahetke vajadustele. Unustada ei tohi, et planeeringute koostamine peab lähtuma ühiskonnaliikmete – inimeste – lühi- ja pikaajalistest vajadustest.

Mõistete selgitusi

Planeering. Planeerimisseaduse alusel koostatud maa-ala kasutamist ja sellel ehitamist suunav ja raamistav põhimõtete ja reeglite kogum, mis on saavutatud avaliku kaasamise tulemusena. Planeeringu koostamise põhietapid on toodud järgmistel skeemidel. Vt ka planeerimisseadus § 3 lg 1.



Planeeringu koostamise põhietapid olenemata konkreetsest seadusandlusest või planeeringute süsteemist



Planeeringu koostamise põhietapid juhul, kui võrreldakse ehitise erinevaid asukohti

Ruumiline terviklahendus. Kehtiva planeerimisseaduse seletuskirja⁵ kohaselt terviklik nägemus sellest, kuidas ala tulevikus parimal võimalikul viisil kasutama peaks. Ruumiline terviklahendus hõlmab planeeringu liigile ja ülesannetele vastavaid valdkondlikke ja ruumilisi üksiklahendusi, arvestab nende koosmõju ning seob need tasakaalustatud terviklahenduseks. Ruumiline terviklahendus on edasise projekteerimise ja ehitamise tulemusel valmiva tervikliku elukeskkonna loomise aluseks.

Konkreetselt ehitise kavandamiseks koostatav (ad hoc⁶) versus strateegiline planeering. Kasutuse ja funktsioonide järgi saab planeeringud jagada tinglikult kaheks. Ühed planeeringud on strateegilised, pikaajalisi maakasutusreegleid ja põhimõtteid seadvad planeeringud, mis võivad, aga ei pea käsitlema ühegi konkreetse ehitise asukohta või selle ehitise toimimisega seotud konkreetseid tingimusi. Teise rühma moodustavad planeeringud, mis algatatakse konkreetse ehitise realiseeritavuse ja vajalike tingimuste välja selgitamiseks. Tegelikult võivad planeeringud sisaldada nii strateegilise kui ka ad hoc planeeringu funktsioone: näiteks võib suurema maa-ala detailplaneering sisaldada konkreetsete kavandatud hoonete ehituslikke tingimusi, aga ka ala üldisi arengusuundi. Ad hoc planeeringu ja strateegilise planeeringu võrdlus on esitatud järgnevas tabelis.

⁵ Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus/>

⁶ Ad hoc (ld „selleks puhuks“) on väljend, mida kasutatakse tähenduses „kindlaks otstarbeks, selleks korraks või juhtumiks“ (Eesti õigekeelsussõnaraamat 2018; Vikipeedia https://et.wikipedia.org/wiki/Ad_hoc (31.5.2019))

Planeeringute tinglik jaotus konkreetse ehitise kavandamiseks koostatavateks ja strateegilisteks planeeringuteks. Iga konkreetne planeering võib sisaldada nii strateegilisele kui ka *ad hoc* planeeringule iseloomulikke tunnuseid.

KONKREETSE EHTISE KAVANDAMISEKS KOOSTATAV (<i>AD HOC</i>) PLANEERING	STRATEEGILINE PLANEERING
Koostatakse konkreetse ehitise teostatavuse ja vajalike tingimuste välja selgitamiseks.	Koostatakse maa-alale üldiste maakasutus- ja ehitusreeglite seadmiseks.
Algatatakse planeeringu koostamisest huvitatud isiku taotluse alusel.	Algatatakse üldiste maakasutusreeglite seadmiseks või uuendamiseks mingil konkreetsel maa-alal või mingis konkreetses valdkonnas.
Selge huvi ja selle realiseerimist taotlev isik (huvitatud isik) – planeering koostatakse kontrollimaks, millises asukohas, kas ja millistel tingimustel on huvi realiseeritav.	Otsene planeeringu koostamisest huvitatud isik puudub. Huvitatud isiku rolle võivad osaliselt täita näiteks katusorganisatsioonid (näiteks taastuveneergetika ettevõtete ühendus, kaubandusettevõtete ühendus, asumiselt) või valdkondlikud valitsusasutused.
Lähiaastate ehitustegevuse aluseks.	Pikaajalised üldised reeglid ja põhimõtted, suunised olulise ruumilise mõjuga ehitiste üldise paiknemise kohta.
Planeeringu koostamise tellimist võib rahastada huvitatud isik, kuna planeering koostatakse konkreetse huvi teostatavuse kontrollimiseks.	Planeeringu koostamist rahastab planeeringu koostamise korraldaja, kuna planeering koostatakse üldreeglite seadmiseks.
Näiteks detailplaneering, kohaliku omavalitsuse ja riigi eriplaneering, teatud juhul ka üldplaneering.	Näiteks üleriigiline planeering (sh mereala teemaplaneering), maakonnaplaneering, üldplaneering.
KÕIK PLANEERINGUD	
Järgitakse planeerimise põhimõtteid ¹ , sh: <ul style="list-style-type: none"> - Koostamisse kaasatakse mõjutatud ja huvitatud isikud ja osapooled. - Tasakaalustatakse avalikku ja erahuvi. - Luuakse eeldused elukeskkonna parendamiseks (turvalisus ja kogukondlikud väärtused ruumis, esteetiline miljöö). - Ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja asjakohast teavet võetakse piisavalt arvesse. - Maad kasutatakse otstarbekalt, mõistlikult ja säästlikult. Võimaluse korral soodustatakse alade otstarbekamat kasutamist. Ehitatud keskkonda ja rohealasad käsitletakse tasakaalustatult. 	

Planeeringu koostamise korraldaja (edaspidi ka: *korraldaja*). Haldusorgan, kes juhib planeeringu koostamist, selgitab välja planeeringu elluviimisega seotud mõjud ja huvid ning valmistab ette planeeringuotsused. Kehtiva planeerimisseaduse kohaselt linna- või vallavalitsus (üldplaneeringu, detailplaneeringu või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu korral), Rahandusministeerium (üleriigilise planeeringu, sh mereala planeeringu, maakonnaplaneeringu ning riigi eriplaneeringu korral), valitsuse otsuse alusel teatud juhul ka Kaitseministeerium või Siseministeerium (julgeolekut puudutava riigi eriplaneeringu korral).

Otsustaja. Haldusorgan, kellele on seadusega antud õigus ja kohustus planeeringu lõppotsuse langetamiseks. Kehtiva planeerimisseaduse kohaselt linna- või vallavalitsus (detailplaneering), linna- või vallavolikogu (üldplaneering, üldplaneeringut muutev detailplaneering, kohaliku omavalitsuse eriplaneering), Vabariigi Valitsus (üleriigiline planeering (sh mereala teemaplaneering), maakonnaplaneering, riigi eriplaneering).

*Planeerimisametnik*⁷. Planeeringu koostamist korraldava haldusorgani töötaja – ekspert, kelle tööülesandeks on planeeringutega seonduv.

⁷ Sõna „ametnik“ kasutamine käesolevas dokumendis ei tähenda, et näiteks linna- või vallavalitsuses töötav planeerija peab olema tingimata ametnik avaliku teenistuse seaduse tähenduses. Vrd ingl k *planning official, planning officer*.

Planeerimiskonsultant. Ekspert, kes pakub planeeringu koostamise konsultatsiooniteenust, harilikult konsultatsiooniettevoõtte kaudu. Planeerimiskonsultant valmistab näiteks ette planeeringumaterjale ning planeeringulahenduse ettepanekuid, nõustab planeeringulahenduse koostamisel planeerimisametnikku.

Planeeringu koostamisest huvitatud isik (edaspidi ka: huvitatud isik). Planeeringu koostamise ettepaneku esitaja – osapool, kes harilikult soovib kavandatavat tegevust ellu viia või planeeringuga antavate õiguste kaudu maa väärtust tõsta, nt planeeritava maa-ala omanik. Planeeringu koostamisest huvitatud isik võib olla ka näiteks Maanteeamet või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kui planeering koostatakse näiteks riigimaantee asukoha määramiseks. Planeeringu koostamisest huvitatud isik võib teatud juhtudel olla ka planeeringu koostamise korraldaja ise – nt vallamaja või lasteaia detailplaneeringu koostamise korral, aga ka näiteks linnaehituslikult olulises piirkonnas.

I Planeeringu koostamises osalejate rollid

Soovitud olukord

Planeeringu koostamises osalevad pooled annavad oma panuse parima võimaliku ruumilise terviklahenduse koostamisse. Planeeringu koostamises osalejad on teadlikud oma rollist planeeringulahenduse koostamisel ja planeeringuotsuse langetamisel ning täidavad seda vastutustundlikult ja asjatundlikult.

Planeeringu koostamise korraldaja loob aruteluplatvormi planeeringu koostamises osalevate poolte vahel, tagades muuhulgas, et nii huvitatud isik kui ka kavandatava tegevuse elluviimisest mõjutatud isikud on teadlikud võimalusest arvamusi esitada.

Korraldaja tagab, et planeeringulahendus konkreetses asukohas aitaks ellu viia üldisi, sh pikaajalisi ruumilise arengu eesmärgi. Korraldaja saavutab kokkulepped osapoolte vahel (läbirääkimised huvigruppide, naabrite, võrguvaldajate ja planeeringu kooskõlastajatega).

Planeeringu koostamise korraldaja valmistab ette planeeringu kaalutusotsuse (sh kaalutluse põhjendused), tasakaalustades avalikke ja erahuvisid ning eri valdkondade arenguvajadusi.

Otsustaja teadvustab otsustamisel planeeringulahenduse sisu, planeeringuga ellu kutsutavaid muutusi ja nende mõju ning osapoolte seisukohti. Otsustaja on planeeringu koostamisega kursis kogu planeeringu koostamise jooksul, mitte vaid lõppotsuse formaliseerimisel – seda ka juhtudel kui planeeringu koostab planeerimiskonsultant. Otsustaja teadvustab planeeringu elluviimisega kaasnevat mõju ja elluviimise võimalusi nii kehtestamise järgselt, aastate kui ka aastakümnete pärast.

Planeeringu koostamise korraldaja ülesannete täitmisel on keskne roll planeerimisametnikul, kes teeb tihedalt koostööd asutuse muude valdkondadega ja kel on nii juhtkonna kui poliitilise juhtimise tugi.

Planeerija, kes võib olla nii planeerimisametnik kui ka planeerimiskonsultant koostöös planeerimisametnikuga, töötab välja võimalikud planeeringulahendused, mille abil toimuvad arutelud kavandatava ruumilahenduse sisu üle. Juhul kui planeeringulahenduse töötab välja planeerimiskonsultant, toimub see planeerimisametniku sisulisel koordineerimisel.

Planeeringu koostamisest huvitatud isik osaleb planeeringu koostamises planeeringu elluviijana, esitades planeeringulahenduse sisu puudutavad seisukohad ning osaledes aruteludes teiste planeeringu koostamises osalevate pooltega. Planeeringu koostamise korraldaja tagab, et huvitatud isiku seisukohad oleksid planeeringumenetluses avalikud ning neid kaalutaks otsuste langetamisel.

Tegevusest mõjutatud ja huvitatud isikud (nt maa-ala naabrid) osalevad planeeringu koostamises, esitades ettepanekuid ruumilise terviklahenduse saavutamiseks ning esindades planeeringu koostamisel enda huve.

Avalikkus osaleb planeeringu koostamises, esindades planeeringu avalikustamisel erinevate huvigruppide huve ning tehes ettepanekuid ruumilise terviklahenduse saavutamiseks.

Planeeringu koostamises osalev ametkond või muu asutus (nt võrguettevõtte) annab vastavalt enda tegevusalale sisendi ruumilise terviklahenduse koostamiseks ning esindab planeeringu koostamisel oma valdkonna huve. Koostöö tulemusena töötatakse välja ruumiline terviklahendus konkreetses asukohas.

Probleemid

- Planeeringute koostamisel on huvitatud isik või planeerimiskonsultant täitnud rolle, mida peab olemuslikult täitma planeeringu koostamise korraldaja – huvide tasakaalustamine, planeeringulahenduse sisulised kaalutusotsused, kokkulepete saavutamine naabritega, koostöö ametitega.
- Aastate vältel on saanud pigem tavaks, et planeeringu koostamise korraldaja on taandanud oma juhtrollist planeeringulahenduse väljatöötamisel ja huvide tasakaalustamisel. See võib muu hulgas kaasa tuua pädevate ruumispetsialistide vähese motivatsiooni planeeringu koostamise korraldaja rolli täitmiseks. Samas on ka näiteid piirkondadest, kus planeeringu koostamise korraldaja roll on endiselt suur.
- Planeeringu koostamisel võib osaleva ametkonna või asutuse prioriteediks olla oma valdkonna huvide kaitse, pidamata silmas ruumilist terviklahendust ja selle saavutamiseks vajalikke kompromisse konkreetses asukohas. Juhul kui enda panust terviklahenduse kujunemisel piisavalt ei tähtsustata, ei pruugita näha ka vajadust asutusesiseste pädevate planeerijate järele.
- Sarnaselt muude protsessidega tuleb ka ruumilises planeerimises ette otsuseid, mille puhul planeeringuotsuse langetaja ei ole asjaoludesse süvenenud ning ei teadvusta otsusega kaasnevaid mõjusid.

Näiteid juhtumitest, kus planeeringu koostamise korraldaja on end taandanud rollidest, mida saab planeerimisseaduse mõtte kohaselt täita vaid koostamise korraldaja ise.

Katke detailplaneeringu lähteülesandest (2016):
Detailplaneeringu eskiis esitatakse omavalitsusele tutvumiseks ja vajadusel korrektuuride tegemiseks. Vajadusel korrigeeritud detailplaneeringu eskiis esitatakse omavalitsusele tutvumiseks ja avaliku arutelu korraldamiseks. Kõigi kooskõlastustega detailplaneering esitatakse vastavasisulise avaldusega omavalitsusele vastuvõtmiseks hiljemalt kahe aasta jooksul alates lähteülesande kinnitamise kuupäevast. Detailplaneering peab olema esitatud kehtestamiseks hiljemalt kolme aasta jooksul peale algatamist.

Lähteülesandest nähtub, et omavalitsus on taandanud sisulisest tööst planeeringulahenduse koostamisel: lahenduse väljatöötamine, kooskõlastamine, kehtestamiseks ette valmistamine.

Katke detailplaneeringu koostamise ja finantseerimise lepingust (2010):
Töövõtja (planeerija) kohustub hankima detailplaneeringu lähteülesandes märgitud ja seadusest tulenevad kooskõlastused.
Lepingust nähtub, et kooskõlastamist ei juhi omavalitsus, vaid planeerimiskonsultant.

Lahenduseettepanekud

- Planeerimisametniku keske rolli täitmine planeeringu koostamisel. Planeeringu koostamise korraldaja koondab planeerimisametniku koordineerimisel valdkondliku sisendi ja valdkondlikud arenguvajadused, kaasab vajalikud spetsialistid, avalikkuse ja mõjutatud isikud (nt naaberlade elanikud), juhivad planeerimiskonsultandi tööd, valmistab ette kaalutlused ja otsused sobivaima ruumilise terviklahenduse kohta.
- Planeeringu koostamise korraldaja teadvustab iga planeeringu koostamisel huvitatud isiku rolli ning tasakaalustab huvitatud isiku ja muude osapoolte rollid. Huvitatud isik teadvustab enda vastutust kvaliteetse ruumi loomisest ja tema eraomandi kasutamisest tulenevaid mõjusid avalikule ruumile ning on motiveeritud kvaliteetse ruumi loomiseks.
- Teavitus- ja selgitustegevus kõigi osapoolte teadlikkuse suurendamiseks nende täidetavatest rollidest planeeringumenetlustes nii planeerimissüsteemis üldiselt kui ka iga planeeringu koostamisel.
- Teadlikkuse suurendamine otsustaja rollist planeeringumenetlustes, sh olukorras, kus ruumilahenduse osas ei ole võimalik leida konsensuslikku kokkulepet ning põhjendatud otsus tuleb teadaolevatele asjaoludele tuginedes vastu võtta.
- Sisulise ruumilise planeerimise pädevuse tagamine asutustes ja ametites, mis osalevad igapäevaselt planeeringumenetlustes, eriti enda valdkonna vajadustele tuginedes kooskõlastuse andjana.
- Lahenduste leidmine, et motiveerida planeeringute koostamises osalevate valdkondade esindajaid panustama oma huvide kaitsmise asemel ruumilise terviklahenduse loomisse konkreetses asukohas.

Vältimatud asjaolud

Parim võimalik ruumilahendus konkreetse asukoha konkreetseid asjaolusid arvestades saavutatakse siis, kui kõik planeeringu koostamises osalevad pooled tegutsevad parima teadmise ja oskusega parima ruumilahenduse nimel. Reaalsetes planeeringumenetlustes võivad osapoolte tegusid motiveerida muud faktorid, nt koalitsioonikokkulepe, lühiajaline maksimaalne majanduslik tulu, subjektiivsed tegevusega seotud hirmud vm. Olemuslikult ei pruugi *ad hoc* planeeringu koostamisel huvitatud isiku peamine eesmärk olla parim ruumilahendus, vaid võib olla näiteks rahalise kasu maksimeerimine.

Ruumilise planeerimise kohta on öeldud, et pärast planeeringu koostamist ei ole keegi õnnelik – ükski osapool ei ole täielikult saavutanud tulemust, mida soovis. Sellele vaatamata on planeering parim olemasolevatest instrumentidest ruumikokkuleppe saavutamiseks.

Aktuaalseid küsimusi

Kas planeeringu koostamisest huvitatud isik mõjutab liigselt ruumiotsust? Kui vastus on „jah“, siis ei tohi mõju vähendada huvitatud isiku rolli eitamisega, kuna ta täidab planeeringumenetluses funktsioone, mida keegi teine täita ei saa (planeeringu elluviija). Liigse mõju vältimiseks peab tähtsustama planeeringu koostamise korraldaja, sh planeerimisametniku roll. Muu hulgas tagab planeerimisametnik kaasamise ja koostöö abil, et planeeringu koostamisel tasakaalustatakse erinevaid, sh planeeringu käigus seisukohti esitavate isikute huve.

Kas planeeringud peab koostama planeeringu koostamise korraldaja (planeerimisametnik) ise? Planeeringu kui dokumendi koostamine ei ole roll, mida ei saaks vajadusel täita planeerimiskonsultant. Planeeringu koostamise korraldaja peab saavutama kokkulepped planeeringu koostamise käigus huvide tasakaalustajana ning langetama planeeringulahenduse kaalutusotsuse. Planeerimiskonsultant on planeerimisametniku partner planeeringulahenduse väljatöötamisel ning arvestab enda ülesannete täitmisel põhimõtetega, mis tulenevad ruumilise planeerimise kui avaliku ülesande täitmisest (nt hoolsuskohustus, huvide tasakaalustamine).

II Kaasamine, planeeringuinfo edastamine koostamise ajal ja pärast kehtestamist

Soovitud olukord

Planeeringute koostamine on avalik ja läbipaistev. Ühelt poolt võib kaasamine anda lisainfot ja pakkuda erinevaid arvamusi planeeringulahenduse koostamiseks. Teiselt poolt annab avalik menetlus iga planeeringu puhul osapooltele võimaluse enda huvide kaitseks.

Kaasamise ja teavitamise intensiivsus on proportsionaalne ruumis kavandatavate muudatuste olulisusega – suure tähtsusega ruumiliste otsuste korral leiab planeeringu koostamise korraldaja lisaviise info levitamiseks kõigile, kel võib olla kavandatava tegevuse vastu huvi või keda tegevus võib mõjutada.

Planeering on kõigile üheselt arusaadav ega ole mitmeti tõlgendatav. Planeeringudokumentides on eristatud planeeringuga kehtestatav ning kajastatav alusinfo. Lahenduseettepanekute tutvustamiseks planeeringu koostamise etapis kasutatakse tänapäevaseid ja lihtsasti kasutatavaid visualiseerimis- ja kaasamisvahendeid.

Teave kehtivate planeeringute kohta on ajakohane ning kõigile takistuste ja viivitusteta kättesaadav.

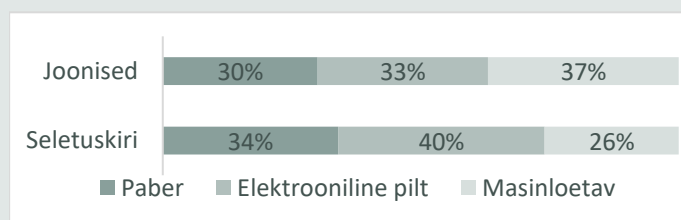
Kaasamise ja koostöö eesmärgiks seatakse iga planeeringu koostamisel parima ruumilise terviklahenduse saavutamine; planeeringu koostamises osalejad mõistavad, millised on kõnealuses planeeringus nende võimalused planeeringulahenduse kujunemisel osalemiseks. Planeeringu koostamise korraldaja tagab, et kõigil planeeringu koostamises osalevatel pooltel on võrdne teave ning kõigil osapooltel on võrdne võimalus seisukohtade esitamiseks.

Ka juhul, kui kõik osapooled ei nõustu planeeringulahenduse sisuga, on kõigile osapooltele tagatud kaasarääkimisvõimalus, kõiki seisukohti on sisuliselt kaalutud ning konkreetse planeeringulahenduse valimine on arusaadavalt põhjendatud.

Probleemid

- Planeeringulahenduse kokkuleppimine võib olla keeruline, kuna osaliste ootused planeeringu-menetlusse kaasamisele on erinevad – teavitamisest üheskoos otsustamiseni. Selle põhjuseks võib olla, et ruumi tajutakse n-ö ühisvarana, mille muutumises peaks olema võimalik igaühel kaasa rääkida. Samal ajal ei ole põhjendatud ootus, et inimest ümbritsev keskkond ei muutu.
- Info kehtivate planeeringute kohta on kättesaadav sageli vaid paberil kohaliku omavalitsuse arhiivis. See tähendab, et konkreetses asukohas planeeringuga seatud kehtivate ruumi kasutamise reeglite leidmine on ajakulukas ning korrektne info ei ole alati kättesaadav.
- Kehtivatesse planeeringutesse ei ole viidud sisse muudatusi, mis on tehtud pärast kehtestamist (nt õigusakti muutumisel, detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmisel).
- Planeeringute koostamisel ei ole erandlikud olukorrad, kus planeeringu avalikul arutelul ei ole ühtegi osalejat peale planeeringu koostamise korraldaja (planeerimisametniku) ning planeerimiskonsultandi. Juhul kui tegemist on piirkonna jaoks olulise ruumikokkuleppega – nt kohaliku omavalitsuse üldplaneering või olulise piirkonna detailplaneering – võib see tähendada, et

2018. aasta lõpus oli Eestis ligikaudu 15 000 kehtivat detailplaneeringut. Vaid veidi enam kui kolmandik kehtivate detailplaneeringute joonistest olid kättesaadavad masinloetaval kujul.



Andmed: Eestis kehtivate detailplaneeringute hulga ning nende seletuskirja ja jooniste andmekandja formaadi väljaselgitamine. Skepast ja Puhkim 2019.

info edastamine planeeringu ja avaliku arutelu kohta ei ole toimunud selliselt, et osapooled mõistavad küsimuse olulisust ning teema tähtsust nende enda jaoks. Esinenud on ka juhtumeid, kus teave planeeringust ei ole tegevusest mõjutatud isikuteni jõudnud. Samal ajal on tõsiasi, et avalikel aruteludel osalevad harva need, kes planeeringulahendusega nõustuvad.

- Kehtivates planeeringutes sisaldub sõnastusi, mis on mitmeti mõistetavad – puudub konkreetsus; planeeringu joonisel ja tekstis esineb vasturääkivusi.

Planeeringute mitmeti mõistetavus soodustab vaidlusi planeeringute koostamisel ja rakendamisel ning vaidluste lahendamisel kohtu kaudu, mitte parimast ruumilahendusest lähtudes.

Näide: Riigikohtu otsusest (3-14-52416) nähtub, et ka kohtul on tulnud selgitada, kuidas kolleegium planeeringu sõnastust mõistab:
„Kolleegium leiab, et kaebajad ei saa ehitusloa vaidlustamisel tugineda detailplaneeringu tingimusele, mille kohaselt elamute sanitaarkaitsetsooni (50 meetrit kinnistu piirist) jääval tööstushoonete alal saab arendada laomajandust ja müravaba tootmist. Kolleegium mõistab seda tingimust nii, et kaitsetsooni tuleb arvestada igast konkreetsest elamukinnistust.“

Lahenduseettepanekud

- Iga kaasamise ja teavitamise korral eristatakse ja selgitatakse osapooltele täpselt, mis on juba varem kokku lepitud (nt liigilt üldisemas planeeringus või planeeringu algatamisel), kes ja milliste sisuliste asjaolude üle otsustab, millistes küsimustes oodatakse osapoolte seisukohti, kas ja mil moel nendega arvestati või mis põhjusel arvestamata jäeti (n-ö kaasamiskava koostamine).
- Sihtrühma jaoks sobivaimate kaasamistööriistade kasutamine, et tagada parim võimalik arusaam kavandatavast tegevusest ning sellega kaasnevatest mõjudest. Asjakohastel juhtudel näiteks 3D-visualiseerimine, veebipõhiste kaasamisinstrumentide kasutamine, keskväljakule valgustabloode paigaldamine planeeringu avalikustamise ajaks.
- Planeeringu kui õigusakti üheselt mõistetavuse tähtsustamine (sh planeeringute heakskiidu andmisel). Planeeringulahenduse eristamine põhjendustest, selgitustest, analüüsist ja alusinfost. Põhjendamine ja selle üheselt mõistetav sõnastamine võib olla vajalik ka juhul, kui oluline küsimus jäetakse planeeringuga reguleerimata (näiteks võib planeeringus olla vajalik selgitada, et hoonetevahelist kaugust ei reguleerita, tingimused tulevad õigusaktidest).
- Planeeringu sisu esitamine selliselt, et seda mõistaksid ka inimesed, kes planeeringute valdkonnaga igapäevaselt kokku ei puutu.
- Õigeaegne muudatuste sisseviimine varem kehtestatud planeeringutesse.
- Planeeringute takistuste ja viivituse tagamine nii planeeringute koostamise ajal kui ka pärast kehtestamist.
- Olenevalt planeeringute koostamisega lahendatavast küsimusest võimaluste leidmine erinevate kaasamisviiside piloteerimiseks.
- Jätkuv avalikkuse teadlikkuse suurendamine planeeringute koostamises osalemise võimalustest.
- Võimaluste kaalumise riikliku digitaalse menetluskeskkonna loomiseks, mis lihtsustaks kaasamist planeeringute koostamisse.

Tartu linna üldplaneeringu eelnõu avalikustamisel kasutati teavitamiseks ka avalikus ruumis paiknevaid valgustabloosid.



Foto: Tartu Linnavalitsus

Sherry R. Arnstein (1969; 2019) on ruumilise planeerimise näidetele tuginedes välja pakkunud kaasamise astmelise mudeli, mille kohaselt kaasamine peaks arenema teavitamisest kogukonna ja otsustaja vahelise partnerluse ning kodanike poolt otsustamiseni.

Eesti ruumilise planeerimise praktikas annaks olulist lisaväärtust erinevate kaasamismudelite katsetamine, sealhulgas oleks võimalik katsetada planeeringute koostamist, kus otsustusõigus antakse osaliselt või täielikult kogukonnale (vrld Ühendkuningriigis kasutatav *community plan* tavapärase planeerimisinstrumentide kõrval). Erinevate mudelite katsetamisel tuleb muu hulgas tähelepanu pöörata osalusdemokraatia ja esindusdemokraatia omavahelistele suhetele.

Allikas: Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 85:1, 24-34

Vältimatud asjaolud

Eesmärgiks ei saa pidada seda, et kõik planeeringuotsused seavad olulisimaks mõjutatud isikute või kogukonna huvi. Nagu on leidnud nii Eesti kohtud kui ka Euroopa Kohus, ei ole põhjendatud ootus, et inimest ümbritsev keskkond ei muutu.

Erinevad väärtused ja huvid võivad olla ruumikasutuse seisukohast üksteisele vastukäivad (nt tööstusala arendamine *versus* loodusliku ala säilimine). Väärtuskonfliktide puhul ei ole kompromiss alati võimalik, mistõttu oluline on otsustusprotsessi legitiimsus – otsuse langetab õiguspärane otsustaja arusaadavatele kaalutlustele tuginedes ja protseduurireegleid järgides.

Aktuaalseid küsimusi

Kas kaasamine planeeringute koostamisel tähendab planeerimisseaduse menetlusnõuete järgimist? Jah, aga mitte ainult. Iga planeeringu puhul peab korraldaja leidma parimad viisid, kuidas osapooled saaksid esitatavast infost aru ning saaksid enda seisukohti esitada. Vältida tuleb formaalset kaasamist, mille ainus eesmärk on seaduses esitatud kaasamisnõuete täitmine.

Kas iga planeering peab lähtuma vaid avalikust või kohaliku kogukonna huvist? Ei, aga kohalikku ja kogukondlikku huvi tuleb kaaluda iga planeeringuotsuse korral. Planeering on igakordne kaalutlus erinevate huvide tasakaalustamiseks.

III Planeerija roll ja pädevus

Soovitud olukord

Planeeringu ruumilise terviklahenduse töötab välja pädev planeerija (pädevate ekspertide meeskond). Lahenduse väljatöötamises ning planeeringu kaalutluste ettevalmistamises ja vormistamises osalevad vajalike erialade spetsialistid: nt eriteadmistega spetsialistid vee- ja kanalisatsioonilahenduste väljatöötamisel, arhitektid arhitektuuri ja linnaplaneerimist puudutavates küsimustes, juristid planeeringu kui haldusakti õiguspärasuse tagamiseks.

Planeerija on ekspert, kellel on ruumiliseks planeerimiseks vajalikud teadmised ja oskused, kes juhib planeeringulahenduse koostamises osalevate spetsialistide tööd ning leiab viise ruumilise terviklahenduse väljatöötamiseks. Planeeringu koostamise korraldaja tagab, et konkreetset planeeringut koostaval planeerijal oleksid vajalikud teadmised ning kogemused sarnaste planeeringute koostamisel.

Planeerija on teadlik ruumi kavandamisel kasutatavatest lahendustest nii Eestis kui ka muudes riikides ning rakendab oma teadmisi tervikliku ruumilahenduse väljatöötamiseks. Planeerija saab kvaliteetset taseme- ja täiendõpet. Planeerija kutsesüsteem toetab planeerimisvaldkonna arengut. Kutse olemasolu aitab planeeringu koostamise korraldajal hinnata planeerija asjatundlikkust planeeringu koostamises, kuna kutse andja on planeerija üldpädevust planeeringu koostamises kinnitanud.

Planeerimisametnik võib planeeringulahenduse välja töötada nii iseseisvalt kui ka koostöös planeerimiskonsultandiga. Paljusid ülesandeid saab kõigi planeeringute koostamisel täita vaid planeerimisametnik: nt huvide tasakaalustamine, poolte planeeringumenetlusse kaasamine ja nendevaheliste kokkulepete sõlmimine, koostöö ametkondade ja asutustega. Kui ülesandeid täidab planeerimisametnik, võime olla kindlad, et planeeringulahendus sünnib planeeringu koostamise korraldaja juhtimisel ning järgitakse ruumilise planeerimise põhiülesannet – ruumilise terviklahenduse saavutamine konkreetsetes asukohtades avaliku menetlusega, mille käigus on igaühel olnud võimalus oma seisukohtade esitamiseks ning põhjendatud vastuste saamiseks.

Planeerimisametnik koordineerib planeeringu koostamist asutuse sees. Selleks koondab planeerija asutuse sees ka valdkondade seisukohad, selgitab asjaolusid nii juhtidele kui otsustajatele. Planeerija oskused ja teadmised kaasatakse ka planeeringu lõppotsuste langetamisse. Planeerimisametnik on kontaktisik planeeringu koostamisest huvitatud isikule ning kõigile, kes soovivad planeeringu koostamises osaleda.

Planeerimisametnik kui ruumi puudutavates küsimustes pädev spetsialist osaleb oma teadmiste ja kogemustega ka muude kohalikus omavalitsuses või riigi tasandil tehtavate ruumilise mõjuga otsuste ettevalmistamises. Planeerija kaasatakse strateegiliste arengudokumentide koostamisse. Nii on planeerija teadlik strateegilistest arengusuundadest ning strateegilised valikud arvestavad paremini ruumilisi vajadusi ja väärtusi.

Planeerimisametnik ja tema koostööpartneriks olev planeerimiskonsultant tegutsevad üheskoos ruumilise terviklahenduse leidmiseks, täiendades teineteist vastastikku oskuste ja kogemustega. Planeerimisametnik täidab avaliku võimu ülesandeid (huvide tasakaalustamine, ruumilise terviklahenduse loomine). Planeerimiskonsultandil võivad olla suuremad kogemused planeeringute koostamise konsulteerimisel eri piirkondades, planeeringu liikides ja erinevate kavandatavate tegevuste korral. Planeerimisametnik on planeeringulahenduse kujunemisega pidevalt kursis ja on võimeline planeeringulahendust ning sellega seotud asjaolusid kogukonnale või huvilistele selgitama.

Probleemid

- Konkreetse planeerija või planeeringu koostamises osaleva spetsialisti kogemus ja teadmised ei pruugi kõnealuse planeeringu jaoks asjakohased olla (planeeringu liik, üldistusaste, kavandatav tegevus, asukoht). Selle põhjuseks omakorda võib olla, et planeerimiskonsultant on leitud vähempakkumise teel, arvestamata hindamiskriteeriumina tema sarnaste planeeringute koostamise kogemust.
- Planeerimisametnik ja planeerimiskonsultant ei tegutse alati üheskoos ruumilise terviklahenduse väljatöötamise nimel – toimub vastandumine. Planeerimiskonsultant on planeeringuprotsessides olnud pigem huvitatud isiku „pliiats“ kui partner planeeringu koostamise korraldajale.
- Planeerijate süsteemne täiendõpe on tagasihoidlikult arenenud, tasemeõpe on killustunud erinevate kõrgkoolide vahel.
- Planeeringu koostamisse ei kaasata alati kõigi vajalike valdkondade spetsialiste.
- Planeerijat kui valdkonna eksperti ei väärtustata alati juhtide poolt sisuliste otsuste langetamisel. Planeeringu koostamise korraldaja ei näe planeerimisametniku peamise ülesandena mitte ruumilise terviklahenduse väljatöötamist, vaid planeeringumenetluse läbiviimist.
- Planeeringuotsuste langetamisel võidakse ruumilisest terviklahendusest olulisemaks pidada näiteks lühiajalist majanduslikku kasu või päevapoliitilist survet maakasutuskokkulepete sõlmimiseks. Sellisel juhul takistab muu huvi ruumi seisukohalt parima lahenduse arvestamist otsuste langetamisel, kuna see raskendaks muu huvi saavutamist.

Alloleval skeemil on toodud Eesti kohalikes omavalitsustes ruumilise planeerimise valdkonnas tegutsevate ekspertide hariduslik taust. Suurem kirja suurus kirjeldab teistest enam levinud erialasid, ent kogu Eesti järeldusi teha ei saa, kuna andmed ei ole katvad.



Andmed: Rahandusministeeriumi infokorje 12.2019.

Lahenduseettepanekud

- Jälgida, et igal juhul – ka siis kui planeeringu koostamise tellimise õigus antakse halduslepinguga planeeringu koostamisest huvitatud isikule – koordineeriks ka sisuliselt planeerimiskonsultandi tööd planeerimisametnik. Planeeringu koostamise korraldaja vastutab planeeringu koostamise eest ka juhul, kui planeeringulahenduse ettepanekud valmistab ette planeerimiskonsultant (hoolsuskohustus).
- Edendada planeerijaharidust (tasemeõpe, täiendõpe), et kindlustada asjatundlike planeerimisametnike ja planeerimiskonsultantide juurdekasv ning olemasolevate pädevus.

- Pidev koolitus- ja teavitustegevus nii planeerijatele, otsustajatele, planeeringute koostamises osalejatele kui ka laiemale avalikkusele.
- Pakkuda rohkem ruumiloome alast nõustamist.
- Planeerija kutsesüsteemi edendamine.
- Korraldaja veendub iga kord, et planeeringulahenduse koostamisse kaasataks vajalikud spetsialistid ning et planeerijal ja spetsialistidel oleks kogemusi sarnaste planeeringute koostamisel. Eksperte kaasatakse planeeringu koostamisse õiges etapis – näiteks arhitektuurivõistlus ruumilise visiooni leidmiseks võib olenevalt olukorrast toimuda nii enne planeeringu algatamist kui ka planeeringu koostamise käigus.
- Planeeringuhangete korral seatakse hindamiseks kvaliteedikriteeriumid (planeerija hoolsuskohustuse täitmine) ning hangitav teenus määratletakse täpselt⁸.
- Tagatakse, et kõigil planeerimisalase tegevuse korraldajatel (kohalikud omavalitsused, Rahandusministeerium, Kaitseministeerium) on tööl piisaval hulgal pädevaid planeerijaid. Leitakse sobivad koostöövormid planeerija olemasolu tagamiseks väiksemates kohalikes omavalitsustes, kus koostatakse vaid mõni planeering aastas.
- Toimiv ja pidev rahvusvaheline koostöö ruumilise planeerimise valdkonnas. Rahvusvaheline koostöö ja tugevad rahvusvahelised võrgustikud hõlbustavad ekspertide kaasamist nii planeerijahariduse edendamisse kui ka planeeringute koostamisse valdkondades, kus Eestis riigisisene pädevus puudub või on vähene.
- Planeerija võtmerolli tähtsustamine ruumiotsustes.

Tartu Ülikooli ja Eesti Planeerijate Ühingu juhtimisel 2019. aastal viiendat korda toimunud Tartu planeerimiskonverents on kujunenud oluliseks ruumilise planeerimise alaseks aruteluplatvormiks, mille raames jagatakse teavet ka oluliste uuenduste kohta planeerimisega seotud valdkondades. Vt ka planeerimiskonverents.ut.ee.



Tartu planeerimiskonverents 2016. Foto: Sander Gering

Aktuaalseid küsimusi

Kas piisab sellest, et planeeringu koostab planeerija, kellel on nõutud haridus? Ei, korraldaja peab veenduma, et planeerijal on nii nõutud haridus kui ka kogemus sarnaste planeeringute koostamisel. Iga planeering on meeskonnatöö, mis eeldab erinevate valdkondade spetsialistide panust ja koostööd.

⁸ Vt ka juhendmaterjal „Soovitused ruumilise planeerimise konsultatsioonihanke läbiviimiseks“. Kättesaadav https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Regionaalareng_poliitika/soovitused_ruumilise_planeerimise_hangete_labiviimiseks_2018-02-26.pdf

IV Ruumiline ja strateegiline planeerimine, olulise ruumimõjuga rahastusotsused

Soovitud olukord

Ruumilist ja strateegilist arengut (nt arengukavad, eelarvestrateegiad) kavandatakse terviklikult – strateegiliste arenguotsuste tegemisel arvestatakse ruumilisi vajadusi ning tegevuste mõju ruumile. Planeeringute koostamine aitab üldisi arengueesmärgi nii pika- kui ka lühiajaliselt ellu viia.

Kohaliku omavalitsuse arengueesmärgid ja tegevused eesmärkide saavutamiseks on määratletud terviklikena arengukava, üldplaneeringu ja eelarvestrateegia tasandil. Arengukavalist ja eelarvelist tegevustega viiakse ellu üldplaneeringus seatud ja ruumiliselt kaalutletud ruumilise arengu eesmärgi.

Kohaliku omavalitsuse ruumiliste katsumustega (nt maakasutuse, asustuse ja taristu kohandamine väheneva rahvaarvuga) arvestatakse arengukava koostamisel; üldplaneeringus seatakse vajalikud maakasutuspõhimõtted ja -tingimused.

Kohaliku omavalitsuse üldplaneering on samal ajal tööriist nii ehitus- ja maakasutusreeglite määramiseks kui ka omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu strateegiliseks suunamiseks. Teadvustatakse, kuidas ja milliseid arengukavaliisi eesmärgi on võimalik ja vajalik lahendada ruumilise planeerimise vahendite ja võimalustega.

Maakonna arengustrateegiate koostamisel arvestatakse ruumilist mõju, üldplaneeringute koostamisel võetakse aluseks arengustrateegiates kokku lepitud arengupõhimõtteid.

Ühiskond kasutab ruumilist planeerimist tööriistana valdkondade ruumiliste konfliktide ja koosmõjude välja selgitamiseks, vastanduvate valdkondlike ruumivajaduste lahendamiseks ning ruumi kooskasutuse soodustamiseks.

Riiklikud strateegilised planeeringud tasakaalustavad valdkondade ruumilisi arenguvajadusi ja ruumis väljenduvaid kitsendusi. Planeeringute koostamisel tehakse vajaduse korral ettepanekuid valdkondade ruumiliste väljundite (ruumiline toimimispõhimõte, valdkondliku õigusaktiga seatud ruumiline kitsendus) muutmiseks. Valdcondlike arengukavade koostamisel ja nende elluviimisel ühekordsete investeerimisotsustega arvestatakse valdkondade ruumilist (koos)mõju.

Näiteid riikidest, kus ruumiline ja strateegiline planeerimine on seotud tervikuks ühtse strateegiadokumendi kaudu.

Hiljuti jõustus Iirimaa keskne strateegiline ja ruumiline arengudokument: The National Planning Framework „Ireland 2040“. Dokumendil on kitsalt ruumilise arengu suunamise kõrval keskne positsioon ka riigi investeerimiste suunamisel. Vt täpsemalt: <http://npf.ie/>

Leedu on koostamas uut üleriigilist planeeringut, mis on kavandatud keskseks alusdokumendiks ka valdkondlikele arengudokumentidele. Vt täpsemalt: <http://www.bendrasisplanas.lt/2019/06/03/en/>

Probleemid

- Kohaliku omavalitsuse arengukavades seatud eesmärgi ei lahendata ega tasakaalustata üldplaneeringu koostamisel alati ruumiliselt.
- Üldplaneeringuid ei kasutata instrumendina ruumilise arengu suunamiseks, vaid ainult ehitamisreeglite seadmiseks.
- Strateegiliste arengudokumentide koostamisel (valdkondlikud arengukavad, kohaliku omavalitsuse arengukavad) ei käsitleta ega arvestata arengudokumendiga kaasnevat ruumilist mõju; koostamisse ei kaasata ruumivaldkonna spetsialiste.
- Riigi valdkondlike arengueesmärkide ja kitsenduste seadmisel, samuti oluliste rahastusotsuste tegemisel lähtutakse eelkõige vastava valdkonna arenguvajadustest, keskendumata valdkondadevahelistele ruumilistele koosmõjudele. Kõiki riiklikke valdkondlike arengueesmärgi ei lahendata riigi strateegilistes planeeringutes.

- Planeeringud kajastavad valdkondlikke kitsendusi, omamata võimalusi valdkondade ruumiliste või ruumilise mõjuga regulatsioonide muutmiseks, isegi kui need planeeringute koostamisel tuvastatakse.
- Riigi ruumilise arengu eesmärgid on erinevatesse arengudokumentidesse laiali pillutatud.
- Üldlevinud on arvamus, et ühiskonna ruumilise arenguga tegeleb vaid ruumiline planeerimine, mistõttu valdkondlikud arengueesmärgid seatakse ja ühekordsed valdkondlikud otsused langetatakse ruumikaalutlusi arvestamata ning valdkonnad ei pea oluliseks panustamist ruumilise eesmärkide saavutamisse.

Näiteid olulistest instrumentidest riigi ruumiliste eesmärkide saavutamiseks ning säästva maakasutuse edendamiseks:

- transpordipoliitika ja transpordiga seotud maksud,
- kinnisomandi maksud (nt maamaks),
- riigi maapoliitika,
- toetused ja soodustused väärtuste säilitamiseks või varem kasutuses olnud alade taaskasutamise soodustamiseks.

Allikas: OECD (2017). The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations. OECD Publishing.

Lahenduseettepanekud

- Teavitus- ja selgitustegevus kohaliku omavalitsuse arengudokumentide omavaheliste seoste tugevdamiseks ja ruumilise mõju arvestamiseks.
- Strateegiliste arengudokumentide (nt kohaliku omavalitsuse arengukavad, riigi valdkondlikud arengudokumendid, maakonna arengustrateegiad, üleriigiline planeering ja tegevuspõhine riigieelarve) koostamisel ning olulisemate rahastusotsuste korral arvestatakse nende ruumilist mõju ja valdkondade koosmõju. Strateegilise ja ruumilise arengu dokumendid seotakse ühtseks tervikuks.
- Planeeringute koostamisel üles kerkinud vajadusi valdkondade ruumiliste põhimõtete ja kitsenduste muutmiseks kaalutakse sisuliselt, muutes põhjendatud juhul valdkondlikke õigusakte ja arengudokumente.
- Üldplaneering on samaaegselt nii kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu strateegia kui ka konkreetsete maakasutus- ja ehitusreeglite kogum. Omavalitsuse arengukava on seotud üldplaneeringu ning selle tegevuskavaga.

Koostamisel on strateegia „Eesti 2035“, mille eelnõus on pühendatud oluliselt tähelepanu ka ruumilisele arengule. Strateegia elluviimisel tuleb tegevused kavandada nii strateegilise kui ruumilise planeerimise abil.

Vt ka <https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035>

Planeeringus lahendatakse käsitletavat teemat ruumiliselt, aga mõne küsimuse ruumiliseks läbi mõtlemiseks ei ole alati otstarbekas koostada planeerimisseaduse kohast planeeringut.

Vältimatud asjaolud

Valdkondlike juhtimiseesmärkide ja -instrumentide prevaleerimine ruumilise planeerimise üle ei ole Eestile ainuomane. Ka Hollandis, mida on peetud ruumilise planeerimise lipulaevaks, on kirjeldatud ruumilise planeerimise olulisuse vähenemist võrreldes valdkondliku juhtimisega⁹. Arvestama peab, et ruumiline planeerimine ei saa asendada valdkondlike otsuste langetamist, ent parema ruumilahenduse kaudu saab suurendada valdkondlike otsuste mõju, ruumiline planeerimine aitab tuvastada valdkondade ruumilise koostoime.

Aktuaalseid küsimusi

Kas planeeringu kehtestamisel peaks saama muuta näiteks looduskaitseala piire? Ei, looduskaitseala piiride muutmiseks on eraldi menetlus, nagu ka kõigi valdkondlike regulatsioonide või arengudokumentide muutmiseks. Kuna planeeringu koostamine on ainus haldusmenetlus, mille eesmärk on vaadelda valdkondade koosmõju konkreetsetes asukohas, peavad valdkonnad olema valmis

⁹ Evers, D & Tennekes, J (2016). The Europeanisation of spatial planning in the Netherlands. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency

enda ruumiliste tingimuste muutmiseks, kui planeeringu käigus ilmnevad vastavad põhjendatud asjaolud. Planeeringu koostamisel tuleb olulised asjaolud dokumenteerida ning planeeringus märkida ruumilised ja muud põhjendused looduskaitseala piiride muutmiseks.

V Kohaliku omavalitsuse ja valitsuse planeeringuinstrumendid

Soovitud olukord

Ruumiline planeerimine on töövahend ühiskondlikele arenguvajadustele lahenduste leidmiseks, mis saab toimuda kohaliku ja riikliku tasandi tihedas koostöös.

Planeeringuotsused langetatakse isikule lähimal võimalikul haldustasandil, mis on pädev otsuste langetamiseks, tegevuste elluviimiseks või elluviimise reguleerimiseks. Ruumiline planeerimine on ka tulevikus kohaliku omavalitsuse ja valitsustasandi jagatud ülesanne, kus mõlemad täidavad oma funktsioone. Kohalik omavalitsus ja valitsustasand kasutavad ruumilise arengu suunamisel nii strateegilisi planeeringuid (pikaajaliste põhimõtete ja reeglite seadmine, pikaajaline asukoha reserveerimine) kui ka kindla ehitise kavandamiseks koostatavaid planeeringuid (detailplaneering, eriplaneeringud). Nii kohaliku kui ka valitsustasandi planeeringute koostamine toimub kohalike omavalitsuste ja valitsusasutuste tihedas koostöös.

Planeeringute koostamine toimub vastavalt Eesti haldustasanditele. Kohalikud omavalitsused korraldavad ruumilist planeerimist kohalikul tasandil, seades ruumilise arengu suunad, vajalikud maakasutus- ja ehitusreeglid ning investeerimisprioriteedid. Kohalikud omavalitsused teevad pikaajaliste, kulukate, omavalituse piire ületavate ruumiküsimuste lahendamisel (näiteks suure teeninduspiirkonnaga ehitised) tihedat koostööd teiste omavalitsustega.

Kohaliku tasandi ruumiotsustes on kohalikel omavalitsustel suur autonoomia, rakendades kohaliku elu küsimuste iseseisva ning lõpliku otsustamise ja korraldamise põhimõtet. Valitsustasandil toimub kohaliku tasandi ruumiotsuste sisuline juhtumi- ja vajaduspõhine järelevalve, mis jälgib kohaliku tasandi planeerimisotsuste õiguspärasust. Valdcondlik sisend riiklikest arenguvajadustest tuleb kohaliku tasandi planeeringutesse planeeringukoostöö kaudu.

Eesti maa- ja merekasutust raamistavad üldpõhimõtted seatakse üleriigilise planeeringuga, mis on oma olemuselt sarnane ruumipoliitika põhialustega riiklike arengudokumentide struktuuri tähenduses, luues ruumilised alused muudele arengudokumentidele. Riiklikud pikaajalist maakasutust suunavad asukohapõhised reeglid (nt asustuse paiknemine, rohevõrgustik) ning strateegilisel tasandil oluliste ehitiste ligikaudsed asukohad seatakse riiklike strateegiliste planeeringutega, hõlmates vastavalt käsitletavale teemale üht või mitut maakonda või nende osa. Riikliku või rahvusvahelise tähtsusega ehitiste asukohavalik tehakse riigi planeeringutega. Riikliku tähtsusega ehitiste planeerimisel kaasab riik planeeringulahenduse väljatöötamisse kohalike olude väljaselgitamiseks kohalikud omavalitsused.

Näiteid OECD liikmesriikidest, kus valitsustasandil koostatakse lisaks strateegilistele planeeringutele ka planeeringuid, millega seatakse asukohapõhised siduvad maakasutusreeglid: Sloveenia, Hispaania, Holland, Iisrael, Kreeka, Tšehhi.

Allikas: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris.

Probleemid

- 2015. aastal jõustunud planeerimisseadusega lisandunud riigi eriplaneeringu instrument ning maakonnaplaneeringu ülesannete muutumine muutis mõnevõrra Eesti planeeringute süsteemi. Erinevalt varem kehtinud planeerimisseadusest ei ole tänase planeerimisseaduse alusel otstarbekas koostada ehitise, mille asukoht võib paikneda mitme omavalitsuse territooriumil, asukohavaliku tegemiseks maakonnaplaneeringut, kuna maakonnaplaneeringu alusel ei ole juriidiliselt võimalik koostada ehitusprojekti. See tähendab, et varem kehtinud planeeringute hierarhiline süsteem on osaliselt muutunud.

- Osapooled peavad vastuoluliseks 2018. aasta algusest jõustunud regionaaltsandi ruumilise ja strateegilise planeerimise institutsionaalset lahutamist (maakonnaplaneeringute koostamist korraldab Rahandusministeerium läbi regionaalsete talituste, maakonna arengustrateegiatega koostamist maakondlikud arendusorganisatsioonid).

Riiklikud asukohapõhised maakasutusreeglid: Holland ja „säätva linnastumise redel“
Hollandis jõustati 2012. aastal õigusakti tasandil kohustus igas uut linnalist asustust kavandavas kohaliku tasandi planeeringus vastata järgmistele küsimustele:

1. Mis tõendab regionaalset vajadust kõnealuse linnalise arenduse järele?
2. Juhul kui regionaalne vajadus tegevuseks on olemas, siis kas arendada on võimalik n-ö *brownfield*-arendusena*?
3. Kui arendust ei ole võimalik teha *brownfield*-arendusena, siis kas on võimalik paigutada arendus transpordisõlmedesse, mis on ligipääsetavad erinevate liikumisviisidega (või liiklussõlmedesse, mis on võimalik selliseks muuta)?

Vastav regulatsioon pidi asendama riiklikke asukohapõhiseid reegleid asustuse kontrollimatu leviku piiramiseks. Mõni aasta hiljem täitis seda reeglit vaid 8% planeeringutest ning põhjendused olid valdavalt vormilised, mitte sisulised. Järgnesid mitmed kohtuvaidlused, milles vaidlustati nõude täitmine ja seega ka planeeringu protseduurireeglite järgimine. Selle tulemusena otsustati maakasutuse sisuküsimused faktiliselt kohtus juriidiliste, mitte sisuliste ruumikaalutluste alusel. Samuti soodustas muudatus kinnistupõhist planeerimist, mitte aga strateegilist maakasutuse suunamist. Hollandi näide kirjeldab muuhulgas vajadust riiklikult asukohapõhiste planeerimisreeglite seadmiseks.

* *Brownfield*-arendus – arendustegevus maa-alal, mis on ka varasemalt olnud inimkasutuses (nt endine tööstusala).

Allikad: Evers, D. (2017). Dutch Spatial Planning in Transition. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Salet, W. (2015). The Ladder of Sustainable Urbanization. The Planning Review. 50. 4-5.

Lahenduseettepanekud

- Iga kord valitakse vastavalt lahendatavale küsimusele sobiv planeerimistasand ja planeeringu liik. Riik ja kohalikud omavalitsused teevad planeeringute sisulisel koostamisel tihedat koostööd.
- Strateegiliste planeeringute koostamisel lähtutakse planeeringuala määramisel lahendatavatest küsimustest, mitte halduspiiridest – näiteks toime- või linnapiirkonna (functional urban area) planeeringuga lahendatakse omavalitsuste koostöös küsimused, mis ületavad omavalitsuste piire.
- Planeeringute koostamisel tuleb edendada kohalike omavalitsuste koostööd, et lahendada omavalitsuste territooriume ületavaid probleeme.
- Planeeringute koostamisel tuleb edendada riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd teemades, mis lahendavad nii kohalikke kui riiklikke küsimusi.
- Kujundada tuleb sobivaim planeerimisinstrument nende ehitiste kavandamiseks, mille vastu ei ole suurt riiklikku või rahvusvahelist huvi, ent mis võivad paikneda mitme omavalitsuse territooriumil (nt kohalike omavalitsuste ühine planeeringumenetlus koos ühise otsustusmehhanismiga või maakonnaplaneering ehitusprojekti koostamise alusena).

Vältimatud asjaolud

Ammendav ruumilise planeerimise ülesannete jagamine kohaliku ja riikliku tasandi vahel ei ole võimalik, nagu ei ole võimalik ka üldine ammendav ülesannete jagamine kohaliku ja riikliku tasandi vahel. Seetõttu tuleb edendada tasandite vahelist koostööd ning rakendada planeerimisseaduse põhimõtteid kõigil planeerimistasanditel¹⁰.

¹⁰ Vt ka planeerimisseaduse 2. peatükk – planeerimise põhimõtted

Aktuaalseid küsimusi

Kes korraldab regionaalset ruumilist planeerimist? Ruumiline planeerimine käib käsikäes riigi üldise halduskorraldusega. Regionaaltasandil täidavad ruumilise planeerimise ülesandeid riigi keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused vastavalt oma pädevusele. Omavalitsused teevad regionaalset koostööd kohalike planeeringute koostamisel ning maakonna arengustrateegiate väljatöötamisel.

Kas keskvalitsus võib koostada ehitamise aluseks olevaid planeeringuid, mida viib ellu erasektor? Jah, kuna ka erasektor võib viia ellu arendusi, mille vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riik peab planeeringu koostama iga kord põhjalikult kaalutledes ning ainult sellistel juhtudel, kui tegemist on suure riikliku või rahvusvahelise huviga.

Mille alusel valitakse planeeringuliik omavalitsuse territooriumi ületavate teemade lahendamiseks? Kohaliku omavalitsuse ülesanne on kohaliku elu küsimuste üle otsustamine. Valitsustasandil koostatakse planeeringud olukordades, mis on olemuslikult riiklikud või kus riiklik või rahvusvaheline huvi on suur.

VI Maakasutuse muutusega kaasnev rahaline tulu ja kulu

Soovitud olukord

Rahalise tulu osaline laekumine kohaliku omavalitsuse eelarvesse, mis tuleneb planeeringuga maa väärtuse suurenemisest, on korraldatud läbipaistvalt ja ühtsete põhimõtete alusel. Planeeringu koostamise korraldajal on võimalus sõlmida vastavalt vajadusele asjakohased kokkulepped. Tagatud on isikute võrdne kohtlemine. Kasu jaotumise kokkulepped on avalikud ja kõigile kättesaadavad.

Oluliste maakasutuse muutustega kaasnevad kaudsed kulud (nt lasteaiakohtade lisandumine, kaasnevad taristuinvesteeringud väljaspool planeeringuala) jaotuvad huvitatud isiku, kohaliku omavalitsuse ja taristu valdaja vahel. Kulude jaotumise üldreeglid on teada kõigile osapooltele, kulude jaotumise kokkulepped on avalikud ja kõigile kättesaadavad.

Probleemid

- Linna- ja vallavalitsused on sõlminud erinevaid kokkuleppeid, et saada planeeringu kaudu maa väärtuse suurenemisel kohalikku eelarvesse lisaraha. Näiteks on maaomanikud tasunud kohalike omavalitsuste eelarvesse erinevas ulatuses n-ö sotsiaalse taristu tasu; samuti on huvitatud isik sõlminud kokkuleppeid sotsiaalse ja tehnilise taristu väljaarendamiseks. Præegune praktika ei pruugi aga tagada huvitatud isikute võrdset kohtlemist; kokkulepped ei ole alati hõlpsasti leitavad.

Väljavõtte omavalitsuse lepingust planeeringu koostamisest huvitatud isikuga (2015):

- Mõisted: Sotsiaalobjekt – omavalitsusele seadustega pandud kohustuste täitmiseks vajalik ehitus koos sisustuse ja teenindavate rajatistega (lasteaed, kool, raamatukogu, rahvamaja, spordihoone, sotsiaalkeskus, rekreatsiooniala jms).
/.../
- Huvitatud isik kohustub seoses sotsiaalobjektidega rahastama omavalitsuse sotsiaalobjektide ehitust tasudes omavalitsuse arveldusarvele 1 (üks) euro iga detailplaneeringuga kavandatud brutopinna 1 m² kohta. Rahastatavale objektile Huvitatud isikul omandiõigust ei teki. Rahastamiskohustus kuulub täitmisele enne detailplaneeringuga kavandatud hoone ehitamiseks vajaliku ehitusloa taotlemise hetke, kuid mitte hiljem kui 2 (kahe) aasta möödumisel detailplaneeringu kehtestamisest.

Lahenduseettepanekud

- Kogu Eestis tuleb välja töötada ühtne raamistik planeeringu elluviimisega kaasnevate tulude ja kulude jaotamiseks huvitatud isiku (maa-ala omaniku) ja kohaliku omavalitsuse vahel. Võimalik on näiteks lepingutele õigusliku aluse loomine, kohaliku maksusüsteemi juurutamine või muu instrument. Täpsete instrumentide valik ja rakendamine vajab lähemat analüüsi.

VII Korruptsioonioht ruumilises planeerimises

Soovitud olukord

Planeeringuotsused langetatakse planeerimisseaduse põhimõtetele tuginedes, kõik olulised asjaolud välja selgitades ning planeeringu olulisi kaalutlusi avalikkusele põhjendades. Iga planeeringu koostamisel tasakaalustatakse avalik ja erahuvi – viimane aitab viia ellu üldisi ruumilise arengu eesmärke.

Planeeringute koostamisel rakendatakse vajalikud meetmed korruptsiooniriskide minimeerimiseks – muu hulgas otsustamisest taandamine potentsiaalse huvide konflikti korral ning kõikide planeeringu koostamisel sõlmitud kokkulepete avalikuks tegemine.

Planeeringuga seatud tingimused on üheselt mõistetavad, välistades võimalused meelevaldseks tõlgendamiseks planeeringu elluviimisel. Kohaliku tasandi peamises maakasutust suunavas planeeringus – üldplaneeringus – on seatud vajalikud tingimused ja põhimõtted, mis loovad kindla tegutemisraamistiku piirkonna maakasutusele. Planeeringuotsused ja menetlus on läbipaistvad, avalikkusele arusaadavad ja igal ajal kättesaadavad. Osapooled mõistavad planeeringuotsuste kaalutlusi, ruumilises planeerimises on madal tajutav korruptsioonitase.

Ruumilise planeerimise regulatsioon ja praktika minimeerivad võimalused korruptiivsete planeeringuotsuste langetamiseks. Võimaluse korral on planeeringute koostamise praktika ja regulatsioon ühtne kõikjal Eestis, lihtsustades nii avalikku kontrolli planeerimistegevuse üle.

Probleemid

- Planeeringu koostamise käigus sõlmitavad kokkulepped ei ole alati avalikult hõlpsasti kättesaadavad, mistõttu puudub avalik kontroll kokkulepete üle.
- Ruumilises planeerimises, nagu ka muudes avaliku sektori otsustes, on esinenud korruptsioonijuhtumeid.
- Planeerimist tajutakse suure korruptsiooniriskiga tegevusena.

Ruumiline planeerimine on valdkond, milles on tuvastatud korruptsioonijuhtumeid. Detailplaneeringute menetluse käigus mõjutas ametiisik planeeringumenetlusi isikule soodsas suunas. 2017. aastal tuvastati ehituse ja planeerimise valdkonnas kuus korruptsioonijuhtu.

Allikad: Kuritegevus Eestis 2017. Justiitsministeerium. Kaitsepolitsei ameti aastaraamat 2013

Lahendustepepanekud

- Korruptsiooniriski minimeerimine igas planeeringumenetluses: muuhulgas kõikide planeeringu koostamise käigus sõlmitud kokkulepete dokumenteerimine ja avalikustamine (nt huvitatud isiku kokkulepped naaberkinnistute omanikega, planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isiku vahelised kokkulepped), potentsiaalsete huvide konfliktide dokumenteerimine ning vajaduse korral otsustamisest taandamine. Samal ajal tuleb täita isikuandmete kaitse ning ärisaladuse kaitse reegleid.
- Koostada juhendeid ning viia läbi koolitusi korruptsiooniohu teadvustamiseks ja ennetamiseks ruumilises planeerimises.
- Planeeringumenetluste läbipaistvust võib suurendada ühtne planeeringute menetlemise register, kus kogu oluline infovahetus on dokumenteeritud ja kõigile ühetaoliselt kättesaadav. Registri liidestamine teiste ruumiandmete infosüsteemidega võimaldab läbipaistvust veelgi suurendada.

Vältimatud asjaolud

Kuna planeeringute koostamisel on kaalutlusruum ning kaalutavate väärtuste ja huvide spekter väga lai, ei ole ruumilises planeerimises võimalik korruptsiooniohtu lõpuni kaotada.

Korruptsioonijuhtumi tuvastamine uurimisasutuse või kohtu poolt ei tähenda automaatselt planeeringu kui haldusakti mitteõiguspärasust.

VIII Planeeringumenetluste kestus

Soovitud olukord

Planeeringu koostamisel viiakse läbi kõik toimingud ja arutelud, mis on vajalikud ruumilise terviklahenduse väljatöötamiseks, planeeringu koostamiseks vajalike asjaolude väljaselgitamiseks ja planeeringu koostamises osalevatele pooltele planeeringulahenduse selgitamiseks.

Planeeringu koostamise käigus tagab korraldaja, et osalejatel oleks võimalik saada infot planeeringu eesmärgi ja selle saavutamiseks seotavate tingimuste ning lahenduse ja selle põhjenduste kohta.

Planeeringu koostamisest huvitatud isiku, planeerimisametniku ja planeerimiskonsultandi suhtlus on sujuv ja suunatud parima ruumilahenduse leidmisele. Osapooled teatavad oma seisukohad viivitamata.

Planeeringu koostamises kooskõlastaja või sisendandmete andjana osalevad pooled teevad koostööd planeeringulahenduse väljatöötamiseks ning esitavad oma seisukohad viivitamata.

Planeeringu koostamisel kehtib korraldajaga suhtlusel n-ö ühe pöördumise põhimõte – huvitatud isiku ja planeerimiskonsultandi peamine suhtluspartner on planeerimisametnik, kes selgitab välja planeeringu koostamiseks vajalikud asjaolud ning töötab koos planeerimiskonsultandiga planeeringulahenduse valmimise nimel.

Planeeringuga lahendatakse küsimused, mis on vajalikud ruumilise terviklahenduse loomiseks. Planeeringu koostamist ei koormata küsimustega, millel pole planeeringulahenduse seisukohalt sisulist tähtsust või mille lahendamine on kohasem muudes menetlustes (nt projekteerimistingimuste avalik menetlus, ehitusluba, keskkonnaloa).

Probleemid

- Planeeringu koostamise käigus võivad üles kerkida küsimused, mis takistavad planeeringu koostamise jätkamist – küsimused, mida ei ole võimalik otsustada maa- või mereala planeerimise raames, vaid mis on seotud põhimõttelisemate poliitiliste valikutega.
- Planeeringute koostamisel ei ole tavatu, et planeerimiskonsultant suhtleb otse valdkondade esindajatega ning lepib kokku lahendused. See tähendab, et ruumilist terviklahendust ei koosta planeeringu koostamise korraldaja ning võib kaasa tuua täiendava ajakulu, kuna planeeringulahendus ei ole sündinud planeeringu koostamise korraldaja juhtimisel.
- Osade planeeringumenetluste korral võib juhtuda, et planeerimisametnik ja planeerimiskonsultant ei ole koostööpartnerid, vaid planeerimiskonsultant võib olla keskendunud huvitatud isiku soovide täitmisele. See võib tingida lisaajakulu, kuna planeerimiskonsultant ja planeerimisametnik ei tegutse ühise eesmärgi nimel, vaid kontrollivad teineteise tehtud tööd.
- Pooltel, kelle seisukohtade või huvidega planeeringu lahendus või planeeringu koostamine tervikuna ei ühti, on õiguslikult võimalik planeeringu koostamist takistada muude menetluste kaudu (nt kohaliku omavalitsuse juhtide umbusaldamine, vastuväidete või selgitustaotluste esitamine eesmärgiga planeeringumenetlust takistada vm). Kuna planeeringuid menetletakse avalikult ja kõiki esitatud seisukohti tuleb kaaluda, on võimalik sisulisi planeeringulahenduse arutelusid nurjata n-ö pahatahtlike vaidlustustega, mille ainus eesmärk on planeeringu koostamise takistamine.
- Tarbetut ajakulu võib põhjustada olukord, kus planeeringut koostab planeerija, kel ei ole sarnaste planeeringute koostamisel piisavat kogemust.

Oluline on hoida planeeringute koostamisel fookus kõige olulisematel teemadel. Hispaania linnaplaneerimise üheks süsteemseks probleemiks on peetud asjaolu, et lisaks ruumiküsimustele püütakse planeeringuga lahendada ka omandiõiguse küsimusi. See on toonud kaasa olukordi, kus ruumilist planeerimist ei nähta mitte niivõrd tuleviku kavandamisena, vaid pigem rahalise lisaväärtuse jagamise instrumendina. Rahaliste mõjude vähendamiseks on Hispaania planeerimisregulatsiooni tehtud mitmeid muudatusi.

Allikas: „White Paper on Sustainability in Spanish Urban Planning“. Ministry of Housing, Government of Spain (2010).

- Planeeringu kooskõlastamine võib vältida kuid, mis pikendab planeeringu koostamise aega. Ajakulu võib olla tingitud sellest, et kavandatav planeeringulahendus on vastuolus valdkondlike vajadustega; sellest, et kooskõlastaja pole ruumilise planeerimise teemades piisavalt asjatundlik; vähesest koostööst planeeringu koostamisel; aga ka üldistest bürokraatlikest asjaajamisnõuetest.
- Kritiseeritud on, et planeeringuga püütakse lahendada liiga palju teemasid või lahendada teemasid liiga detailselt – ka neid, mille koostamiseks on vaja täpsemat infot või täpsemaid lahendusi ning mille lahendamine oleks seetõttu kohasem projekteerimistingimuste või loa etapis.
- Liiga üksikasjalikult koostatud planeering võib põhjustada liigset ajakulu ja saada takistuseks planeeringu elluviimisel – eriti juhul, kui vaja võib olla lahendust paindlikult rakendada.

Lahenduseettepanekud

- Iga planeeringu koostamisel tuleb teadvustada ja selgelt teavitada, mis on selle planeeringuga lahendatavad küsimused, millised otsused vajavad maa- või mereala kasutamise otsusest laiemat arutelu ning mis tuleb otsustada täpsema menetluse käigus pärast planeeringu kehtestamist (nt ehitusluba, kasutusluba, keskkonnaluba).
- Kõigis planeeringumenetlustes toimub tihe ja sujuv koostöö planeerimisametniku ja planeerimiskonsultandi vahel, et vältida tarbetut tööd planeeringulahenduste väljatöötamisel. Planeerimiskonsultant osaleb ka suhtluses ja koostöös valdkondade esindajatega, kes esitavad planeeringu lahenduse kohta oma seisukohti või kooskõlastavad selle.
- One-stop-shop põhimõtte rakendamine ruumilises planeerimises. Planeerimisametnik juhib planeeringu koostamist, kaasates vajalikud osalised (mh valdkondade eksperdid, kooskõlastajad, trassivaldajad, tegevusest mõjutatud isikud, teiste valdkondade eksperdid organisatsioonis). Planeerimiskonsultant on planeerimisametniku partner planeeringulahenduse väljatöötamisel. Konsultandi kasutamise eest tasub vajaduse korral huvitatud isik.
- Üheselt mõistetavate ja põhjendatud ehitus- ja kasutustingimuste seadmine strateegilises planeeringus (nt üldplaneering, mis on aluseks detailplaneeringu koostamisele või projekteerimistingimuste andmisele konkreetses asukohas). Tingimuste üheselt mõistetavus üldisel tasandil ei tähenda paindumatust täpsemates otsustes.
- Digilahenduste rakendamine ruumilises planeerimises. Näiteks teemades, kus see on võimalik, automaatkontrollide rakendamine koostatava planeeringu vastavuse nõuetele ja liigilt üldisematele planeeringutele¹¹; menetluse käigus tehtavate tehniliste toimingute automatiseerimine. See võimaldab planeerimisametnikul tehniliste tegevuste asemel planeeringulahenduse sisule keskenduda.
- Planeeringulahenduse väljatöötamise etapis peab koostöö planeerija ning planeeringukoostöö tegija vahel (nt riiklikud ametid) olema tihe ja sisuline ning viima planeeringu kooskõlastamiseni.
- Planeeringu instrumendi ja planeeringute menetluse arendamine, võttes arvesse ka digilahenduste loodavaid lisavõimalusi (nt üleminek dokumendihalduselt andmehaldusele). Tuleb otsida ja rakendada võimalusi, mis lihtsustavad ja kiirendavad planeeringu koostamisel toimuvat asutustesisest ja -vahelist koostööd, võimaldades keskenduda planeeringu sisule.
- Planeeringulahenduse täpsusaste peab olema teadvustatud. Planeeringuga seatavad reeglid ja planeeringuga lahendatavate küsimuste täpsusaste peab olema piisav, et langetada otsus, ent need ei tohi seada liiga siduvaid reegleid ega lahendada järgnevate etappide küsimusi.
- Otsustaja peab otsuse langetamiseks omama piisavat teavet, ent oluline on tähtsustada ka otsuse langetamise kiirust, et vältida ebavajalikke viivitusi ning ennetada asjaolude olulist muutumist planeeringu koostamise käigus.

Vältimatud asjaolud

Olenemata muudatustest regulatsioonis või praktikas jääb ruumiline planeerimine avalikuks menetluseks, kus sisulisi arutelusid planeeringulahenduse üle on võimalik taotluslikult takistada menetluslike küsimustega.

¹¹ Näiteks: hoonestusala piiride seotus katastripiiridega; planeeringueskiisis kavandatud parkimiskohtade arvu vastavus planeeringuprotsessi käigus seatud nõuetele; rohevõrgustikus paiknemine.

IX Mõjude hindamine planeeringute koostamisel

Soovitud olukord

Iga planeeringu koostamisel arvestatakse kavandatava tegevusega kaasnevat sotsiaalseid, majanduslikke, kultuurilisi ja looduskeskkonnale avalduvat mõjusid. Asjakohaste mõjude hindamisel tuvastatakse olulised mõjud, mis planeeringu elluviimisega kaasneva võivad. Negatiivseid mõjusid ennetatakse või leevendatakse, positiivseid võimendatakse planeeringu koostamisel.

Mõjude hindamine on üks planeeringu koostamise korraldaja tööriistadest planeeringuotsuse kaalutluste ettevalmistamisel, mis ei asenda demokraatlikku kaasamis- ja otsustusprotsessi. Mõjude hindamine ning mõjude hindamise ekspert ei langeta planeeringu koostamisel valikuid otsustaja eest, vaid selgitab välja olulised mõjud, mis võivad planeeringu elluviimisega kaasneva. Korraldaja ülesanne on tagada, et planeeringumenetluses selgitatakse osapooltele olulisi mõjusid ning neid kaalutakse planeeringuotsuse langetamisel. Kaalutlustes teadvustatakse nii planeeringualal kui ka selle ümbruses kaasnevat olulisi mõjusid. Olulised planeeringu elluviimisega kaasnevad mõjud ning kaalutusotsuse põhjendused kajastatakse planeeringudokumentides.

Seaduses nõutud juhtudel ning juhul, kui tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju, viiakse planeeringu koostamisel läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine. Tegevusega kaasneva võivad olulised keskkonnamõjud on sarnaselt muude mõjudega oluliseks planeeringu kaalutluse aluseks ning olulisi keskkonnamõjusid kaalutletakse sarnaselt muude planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjudega. Keskkonnamõju hinnatakse täpsusastmes, mis on vajalik planeeringuotsuse langetamiseks.

Probleemid

- Osapooled tajuvad, et keskkonnamõju strateegilise hindamise lisaväärtus planeeringu koostamisel on väike.
- Planeeringu koostamisel võidakse keskenduda looduskeskkonna mõjudele, teadvustamata võivad aga jääda planeeringu elluviimisega kaasnevad muud asjakohased mõjud, näiteks lasteaiakohtade vajadus, laiemad regionaalsed mõjud või ühistranspordivõrgu ümberkorraldamise vajadus.
- Keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusel sündinud ettepanekut sobivaima alternatiivi kohta on planeerimisprotsessides sageli tajutud planeerimisotsusena, kuigi tegelikult annab see otsustajale kõigest kaalutluse alused otsuse langetamiseks.
- Natura 2000 aladel kaitstavatele väärtustele avalduda võivate mõjude hindamise loogika erineb strateegilise ruumilise planeerimise loogikast. Mõjude hindamine eeldab asjaolude täpset välja selgitamist ka planeeringute koostamisel, samal ajal kui detailsed lahendused otsustatakse alles järgmistes etappides.

2016. aastal OECD koostatud Eesti keskkonnaülevaates on märgitud, et keskkonnamõju strateegilise hindamise mõju sisulistele planeeringuotsustele on väike.

Allikas: OECD/ECLAC (2016), OECD Environmental Performance Reviews: Estonia 2016, OECD Publishing, Paris.

Lahenduseettepanekud

- Mõjude hindamise abil selgitatakse välja olulised asjaolud, millele tuginedes toimub demokraatlik otsustusprotsess parima ruumilahenduse leidmiseks.
- Koolituste korraldamine ja juhendite koostamine, et edendada ja toetada planeeringute koostamisel toimuvat mõjude hindamist.

- Planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjude hulgas tuleb looduskeskkonnale avalduvate mõjude kõrval teadvustada, välja selgitada ja kaalutusotsustes arvestada ka muid (nt majanduslikke ja sotsiaalseid) mõjusid.

Näiteid küsimustest, millele võib olla vajalik vastata enne planeeringulahenduse üle otsustamist:

- Kas kavandatud tegevus sobitub piirkonna teenuste võrgustikku, kas vajalikud võivad olla muudatused (näiteks võib tekkida lasteaiakohtade puudus)?
- Kas kavandatud ruumilahendus toetab erinevate elanikerühmade kokkupuuteid ruumis (nii-öelda *social mix*) ja ennetab ruumilist segregatsiooni?
- Kas vajalikud on ühistranspordi ümberkorraldused, et mitte soodustada autokasutust?
- Kas teada on puhkealade hoolduse korraldamine ja vastavate kulude katmine?

Aktuaalseid küsimusi

Kas kõigi planeeringute puhul tuleb korraldada mõjude hindamine? Mõjusid tuleb arvestada iga planeeringu koostamisel. Korraldaja peab iga planeeringu puhul tuvastama, millised olulised mõjud võivad antud planeeringu elluviimisega kaasneda ning mõjusid planeeringuotsuses kaaluma.

X Planeeringute koostamise rahastamine

Soovitud olukord

Strateegiliste planeeringutega (kehtiva planeerimisseaduse kohaselt üleriigiline planeering, mereala planeering, maakonnaplaneering, üldplaneering) seatakse üldreeglid – ruumikasutuse põhimõtted ja reeglid maal ja merel. Strateegilistele planeeringutele tuginedes kontrollib planeeringu koostamise korraldaja *ad hoc* planeeringu menetluse käigus kavandatava tegevuse vastavust üldreeglitele ja selgitab välja planeeringu koostamise seisukohalt olulised asjaolud.

Strateegiliste planeeringute rahastamine (üldiste reeglite seadmine) toimub avalike ülesannete täitmiseks kulutatavatest vahenditest (teisisõnu kogu ühiskonna ressursi kasutades). *Ad hoc* planeeringulahenduste koostamist võib rahastada planeeringu koostamisest huvitatud isik, kuna tegemist on ruumilahenduse väljatöötamisega isiku initsiatiivil ja isiku huvi realiseerimiseks. Huvitatud isiku huvi võib kattuda avaliku huviga, samuti toimub ettevõtlus tervikuna ühiskonna arengu huvides. Koostamise korraldaja kannab kulud, mis on planeeringu koostamisel seotud avalike ülesannete täitmisega – kaasamine, ametkonna töökulud jm. Juhul kui planeeringu koostamist rahastab huvitatud isik, on rahastamine korraldatud selliselt, et see ei mõjuta avalike ülesannete täitmist, sealhulgas planeeringu koostamisel langetatavaid otsuseid.

Probleemid

- Osalised tajuvad, et planeeringu tellimise eest tasumine mõjutab planeeringulahenduse sisu. Ad hoc planeeringute puhul (detailplaneering, eriplaneeringud) tasub Eestis planeeringu tellimise kulud pea alati huvitatud isik.

Intervjuud kohalike omavalitsustega on näidanud, et lisaks avalikkuse arvamusele on ka kohalikes omavalitsustes planeerijaid, kes ekslikult leiavad, et planeeringu koostamise tellimise eest maksmine annab planeeringu koostamisest huvitatud isikule suuremaid õigusi planeeringulahenduse sisu üle

Lahendustepepanekud

- Tuleb leida võimalusi tajutava mõju vähendamiseks ning otsese mõju välistamiseks rahastamise ja planeeringuotsuse sisu vahel.
- Püüda leida võimalusi erinevate rahastamismudelite katsetamiseks: nt planeerimisametniku koostatud detailplaneeringud, mille kulud katab planeeringu koostamisest huvitatud isik.

Näide planeeringu koostamise kulude hüvitamisest: Soomes koostavad või tellivad kohalikud omavalitsused detailplaneeringud ise. Detailplaneeringu koostamise ja avalikustamise kulud hüvitab kohalikule omavalitsusele huvitatud isik (maaomanik). Näiteks Turu linnas tuleb lihtsama detailplaneeringu koostamisel kohalikule omavalitsusele hüvitada enam kui 4000 eurot, mis koosneb planeeringu koostamise kuludest, menetlemise kuludest ja avalikustamise kuludest.

Allikas: <http://www.turku.fi/asuminen-ja-ymparisto/kaupunkisuunnittelu/asemakaavoitus/kaava-aloite>

Aktuaalseid küsimusi

Kas arendaja ei tohiks maksta planeeringu koostamise eest? Otsesed kulud, mis on seotud ruumilahenduse koostamisega konkreetses asukohas, on olemuslikult huvitatud isiku, mitte ühiskonna kui terviku kulu. Planeeringulahenduse peab otsustama ja planeerimiskonsultandi tööd koordineerima planeeringu koostamise korraldaja.

XI Tõhus ja mõjus planeerimissüsteem

Soovitud olukord

Planeeringu koostamine on riigi, kohaliku omavalitsuse ning planeeringu koostamisest huvitatud isiku jaoks töövahend asjaolude väljaselgitamiseks ning parima ruumilise terviklahenduse leidmiseks. Ruumiline planeerimine realiseerib ühiskonna ruumilised vajadused ning suunab tasakaalustatult ruumilist arengut. Planeerimissüsteem väldib *pro forma* planeeringu koostamise kohustust.

Toimub planeerimispraktika andmepõhine seire (nt planeeringumenetluste kestus, vastuväidete hulk ja sisu, valdkondlike ekspertide kaasamine) eesmärgiga hinnata planeerimissüsteemi toimimist ja tuvastada muutmisvajadused. Teaduslikult analüüsitakse nii ruumilise planeerimise süsteemi kui ka praktikat. Planeerimise õigusruum on lihtne, ajakohane ja kõigile üheselt mõistetav; välditakse ülereguleerimist.

Strateegiliste planeeringute koostamisel lahendatakse ruumiküsimusi, mis on ühiskonna jaoks olulised – näiteks keskkonnakoormuse vähendamine ja riiklike keskkonnaeesmärkide saavutamine, kliimamuutustega kohanemine, erinevate liikumisviiside soodustamine ja sundliikumise vähendamine, säästlik maa- ja kinnisvarapoliitika, võrdsete võimaluste tagamine erinevatele ühiskonnarühmadele. Strateegiliste planeeringute koostamisel lähtutakse ajaperspektiivist, mis võimaldab prognoosida üldisi piirkonnas toimuvaid muutusi.

Planeerimispraktika ja õigusruumi edendamiseks viiakse läbi näidisprojekte ja osaletakse rahvusvahelises koostöös, et hinnata ruumilise planeerimise valdkonnas ilmnevate uudsete lähenemiste rakendatavust Eestis.

Üksteisele vastukäivad maakasutushuvid lahendatakse võimalikult suures ulatuses ruumilistele kaalutlustele tuginedes, mitte juriidiliste vaidluste alusel.

Strateegiliste planeeringutega määratakse maakasutuse arengupõhimõtted ja maakasutuse reeglid nii linnas kui ka maal. Planeeringu käsitluse täpsusaste oleneb konkreetsest asukohast ja asjaoludest; hoidutakse liialt täpsete reeglite seadmisest olukordades, kus see ei ole vajalik. Täpsemate otsuste langetamisel peetakse kinni üldistest maakasutuspõhimõtetest ja reeglitest. Planeeringud on aja- ja kohapõhised.

Probleemid

- Planeeringu koostamist tajutakse kohustusena, mitte võimalusena parima ruumilise terviklahenduse väljatöötamiseks ja asjaolude väljaselgitamiseks.
- Kehtiva planeerimisseaduse alusel on ühe ehitise kavandamiseks eelduste loomine võimalik projekteerimistingimustega, detailplaneeringuga, üldplaneeringuga ja kohaliku omavalitsuse või riigi eriplaneeringuga. Igakordne kaalutlemine annab küll võimaluse sobivaima menetluse valikuks igal konkreetsel juhul, ent ei taga osapoolte ühtset arusaama planeerimissüsteemist.
- Juhul kui maakasutusotsus tehakse pelgalt juriidiliste, mitte sisuliste argumentidele alusel, ei pruugi asjaosalised mõista otsuse sisulisi kaalutlusi ega tajuda otsust õiglasena.
- Sage on üldplaneeringute muutmine detailplaneeringutega. See võib tähendada, et üldplaneering on koostatud liiga detailselt ja takistab soovitud arengut, aga ka seda, et liiga varmad ollakse üldpõhimõtteid muutma.
- Võimalik on, et planeering, mille lahendus on tegelikult juba enne algatamist paika pandud (nt ehituse rahastamiseetmest tulenev asukohavalik), koostatakse vaid ruumilahenduse ametlikustamiseks. Sellisel juhul võib planeeringumenetlus olla üksnes formaalsus ning eelnenud koostööd sisuliselt kordav.
- Planeeringuid on koostatud n-õ soovunelmate pinnalt: näiteks arvestatakse rahvaarvu olulise kasvu või ettevõtluse hoogustumisega. Reaalsete protsessidega kooskõlas mitteolevad planeeringud raskendavad ruumilise arengu tegelikku suunamist; asustuse areng võib olla seetõttu fragmentaarne ning ühiskonna kogukulusid suurendav.

Lahenduseettepanekud

- Huvigrupi ja kohaliku omavalitsuse vaheliste planeeringuvaidluste korral on planeeringu heakskiidu andmisel oluline lisaks menetlusnõuete järgimise kontrollile ka sisuliste ruumikaalutluste käsitlemine.
- Täpsemal planeerimisel ja ehitamisel tuleb järgida strateegiliste planeeringutega seatud üldisi arengupõhimõtteid ja maakasutusreegleid, hoiduda tuleb sagedastest muudatustest.
- Kvaliteetse ruumilise terviklahenduse saavutamiseks peab planeerija juhtimisel tuleb seada planeeringumenetluse keskmesse. Planeering peab eeskätt olema konkreetse asukoha ruumiline terviklahendus, mitte koosnema pelgalt ühte ruumi kokku tõstetud valdkondlikest vajadustest.
- Planeeringute koostamisel tuleb arvestada reaalse üleriigilise ja üleilmsete protsessidega. Piirkondades, kus rahvaarvu kasvu ette näha pole, tuleb rakendada kahanemisega kohanevat planeerimist, et tõsta elukeskkonna kvaliteeti ja saavutada kulude kokkuhoidu. Praegustes tingimustes asjakohatud detailplaneeringud tuleb kehtetuks tunnistada.
- Planeeringu kui instrumendi ajakohastamine, arvestades ka digilahenduste loodavaid lisavõimalusi (nt liidestused muude andmesüsteemidega).
- Planeeringumenetluste kohta tuleb andmeid koguda (sh digilahenduste abiga) üle kogu riigi – see võimaldaks tuvastada planeerimissüsteemi arenguvajadusi. Vaja on läbi viia planeerimisseaduse järelhindamine.
- Ruumilise planeerimise alase teadus- ja uurimistegevuse edendamine ning tulemuste arvestamine planeeringute koostamisel ja valdkonna arendamisel.

Vältimatud asjaolud

Võrreldes riikidega, kus ühiskonnakorraldus on aastakümnete jooksul toetanud kaasava ning turumajanduse toimimismudeleid arvestava planeerimissüsteemi kujunemist, on Eesti kogemus tänapäevase planeerimisvaldkonna kujundamisel lühike. Seega vajab valdkond pidevat arendamist ning ühiskonnana Eesti alles otsib parimaid viise ruumiliste huvide tasakaalustamiseks.

Aktuaalseid küsimusi

Kas hea planeering tagab kvaliteetse ruumikasutuse? Ei, ainult planeeringust ei piisa. Planeeringus seatavaid põhimõtteid ja tingimusi viiakse ellu muude menetluste käigus, tegelikku lõplikku ruumilahendust mõjutavad lisaks planeeringule oluliselt muudki kaalutlused ja pädeva isiku langetatud otsused. Kvaliteetset ruumi ja säästlikku maakasutust mõjutavad näiteks maksupoliitika, äriplaani muutumine (kavandatud tegevus viiakse ellu osaliselt), majanduslikud tingimused, projekteerimistingimuste andmise ja ehitusloa etapis toimuv ning ehitusjärelvalve tõhusus.

Rahandusministeeriumis panustasid ruumilise planeerimise rohelise raamatu valmimisse Anni Konsap, Eleri Kautlenbach, Grete Kindel, Janika Merisalu, Andres Levald, Taivo Tali ning olulisel määral Tuuli Veersalu. Koostamist juhtis Tiit Oidjärv.

Täname kõiki, kes osalesid rohelise raamatu koostamises.