



---

# SUUNISED KAHANEVATE PIIRKONDADE SÄÄSTLIKUKS RUUMILISEKS PLANEERIMISEKS

---



RAHANDUSMINISTEERIUM

# Sisukord

Saateks .....	3
1. Kahanevate piirkondade tunnusjooned .....	4
2. Kahanevate piirkondade ruumilise planeerimise eripära .....	6
3. Soovitusi ruumiliseks planeerimiseks kahenemise tingimustes .....	8
3.1 Uue olukorra teadvustamine.....	8
3.2 Põhjuste analüüs.....	8
3.3 Sihtide seadmine riiklikul ja koha-likul tasandil .....	9
3.4 Planeeringuline lähenemisviis.....	11
3.5 Võimalusi kahanemisega toimetulekuks .....	13



Inimesed on Eestis elanud aastatuhandeid, näinud nii halvemaid kui paremaid aegu ning ikka püsima jäänud. Praegune aeg kuulub paremate hulka.

Eesti avalikkuse ja otsustajate ees seisev ülesanne on elanikkonna vähenemise ja vananemise probleemi ja eelkõige sellest tulenevate tagajärgede teadvustamine. See on tegelikkus, millega tuleb arvestada. Oleme kõigis valdkondades harjunud keskendumise kasvule, mistõttu kokkutoimbumise tunnistamine on äärmiselt raske. Kuid laual olevad faktid räägivad selget keelt – Eestimaa väljaspool Tallinna ja Tartu linnastuid on tühjemas.

Vajame riiki, mis on oma ülesehituselt piisavalt efektiivne ega raiska asjatult, kuid tagab arenguvõimalused ka väljaspool suuremaid linnu ja nende tagamaid. Inimeste põhivajaduste rahuldumist mõjutab elu-koha, hariduse, teenuste ja vaba aja veetmise võimalustega seotud ja vajadustele vastav asustussüsteem. Riigi tasemel tuleb suunata elujõuliste teeninduskeskuste väljakujunemist, arvestades ka töökohtade paiknemisega.<sup>1</sup>

Siseministeriumi planeeringute osakond ja Eesti Planeerijate Ühing sõlmisid 2015. aasta alguses koostöölepe, et õppida tundma kahaneva rahvastiku tingimustes toimuva planeerimise parimaid praktikaid ja tutvustada neid Eestis rakendamiseks. Kogemustega tutvumiseks korraldatud õppereisi, rahvusvahelise seminari ning töötubade tulemusel koostas suvel Eesti Planeerijate Ühingu töörihm Pille Metspalu eestvedamisel sisse-juhatavad juhised kahanevate piirkondade ruumiliseks planeerimiseks. Juhised on omakorda käesolevate suuniste aluseks.

Teiste kogemustest õppides tuleb leida Eestile sobivad lahendused. Koostamisel olevate maakonna-planeeringute põhi-mõtted peavad teostuma üld-planeeringutes, mis tuleb lähiaastatel uuendada enamusel omavalitsustest. Ning siis juba täienenud teadmisi rakendades.

Just planeeringute kaudu on võimalik kohalikul tasandil kokku leppida selles, kuidas suunata kasutada olev raha eelkõige positiivsetesse ette-

võtmistesse, mis tagavad elanikkonna püsimise tulevikus. Teema aruteluks konkreetse kohaliku omavalitsuse kontekstis korraldasid Valga Linnavalitsus, Eesti Planeerijate Ühing ja Rahandusministeriumi planeeringute osakond 2015. aasta novembris kahaneva asustuse planeerimise teemalise seminari. Valga linna koostatavas üld-planeeringus püütakse ühena esimestest Eestis läbimõeldult suunata ruumilist arengut kahanevate tingimustes.

Käesolevad suunised valmisid kogunenud andmete koondamisel ja analüüsimisel kahanevate piirkondade säästlikuks ruumiliseks planeerimiseks. Suuniseid täiendatakse Rahandusministeriumi planeeringute osakonna poolt vastavalt uuele teabele ja Eestis tekkivale kogemusele. Teemaga seotud materjalid on kätte-saadavad Rahandusministeriumi planeeringute osakonna ruumilise planeerimise ajaveebis [planeerimine.ee](http://planeerimine.ee). Sama veebilehe kaudu on võimalik esitada ka küsimusi ja ettepanekuid.

Rahandusministeriumi planeeringute osakond tänab kõiki osapooli, kes on teema käsitlemisel omapoolse panuse andnud: Eesti Planeerijate Ühing (Pille Metspalu), Muinsuskaitseamet, Rahandusministeriumi regionaalhalduse ja regionaalarengu osakonnad, Maa-amet, Valga Maavalitsus ja Valga Linnavalitsus. Samuti täname kõiki, kes leiavad võimaluse antud teemal edaspidi kaasa rääkida.

<sup>1</sup> Hiob, M., Pille Metspalu, P., Levald, A., Kikas, T. (2015) Hörenev Eesti. Kahaneva rahvastikuga piirkonnad meil ja mujal. Sirp 12.06.2015



# 1. Kahanevate piirkondade tunnusjooned

Eesti, nagu ka mitmete teiste Euroopa riikide rahvastik väheneb. Statistikaamet kinnitab, et tegemist ei ole lühiajalise trendiga – elanikkond on olnud arvulises languses viimasel veerandsajandil. Eeski ootab pikem periood, mille jooksul rahvaarvu kahanemine on pidev. Kahanemine seondub piirkonniti nii negatiivse loomuliku iibega, jätkuva linnastumisega kui ka – Eesti puhul – suure väljarändega. Statistikaameti prognoosid näitavad, et järgneva ligi 30 aasta jooksul väheneb meie elanikkond 125 000 inimese võrra.

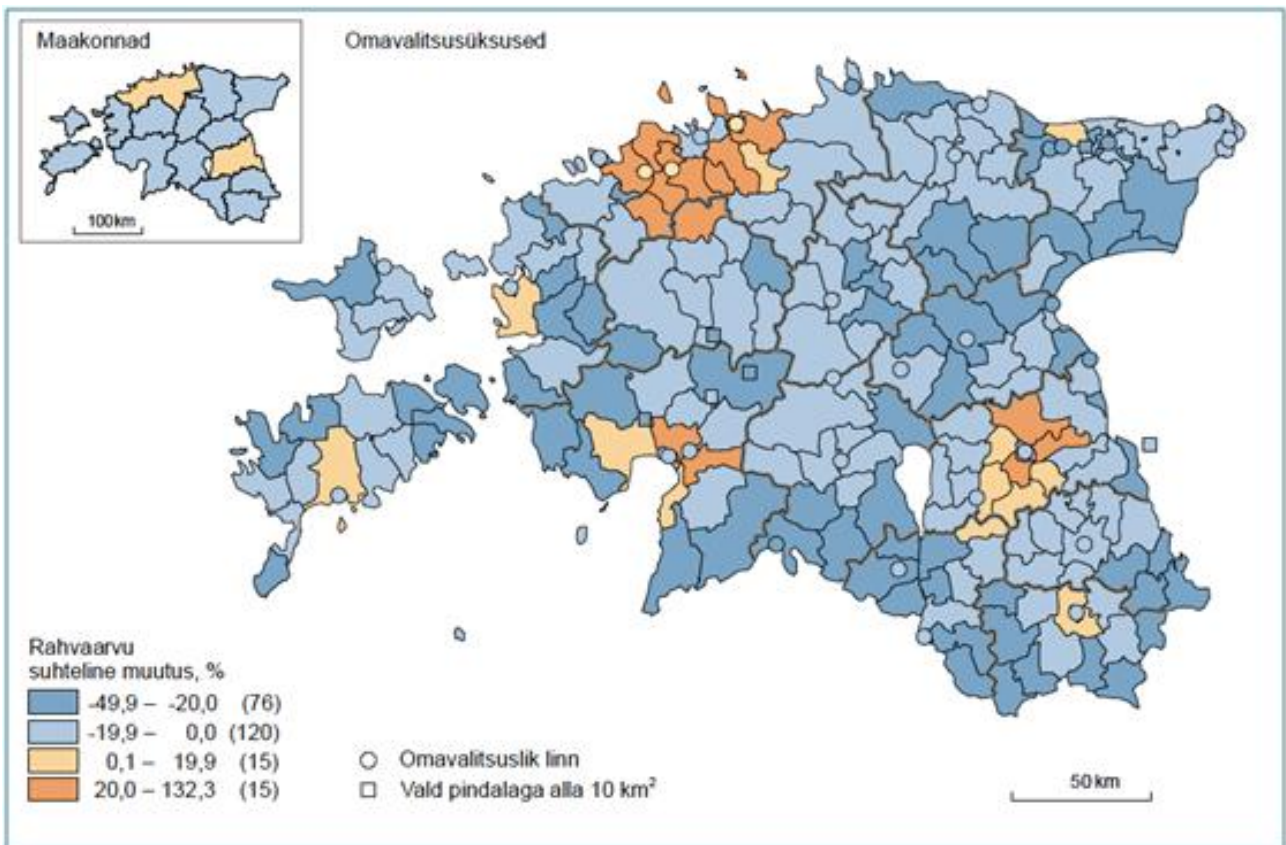
Rahvaarvu vähenemise kõrval Eestis tervikuna on rahvastiku kahanemistempo piirkondlikult väga erinev. Piirkondliku kahanemisega puutub kokku valdav enamus Eesti kohalikke omavalitsusi. Seda veavad Eesti-sisese rände suundumused ja linnastumisprotsessid. Suurima osa elukoha vahetajatest moodustavad seejuures õpiealised ja nooremas tööeas inimesed, kelle intensiivne ränne suuremate keskuste suunal võimendab veelgi maa- piirkondade ja väikelinnade rahvastiku loomuliku

taastootmisvõime langust.

Eesti elanikkond vananeb sarnaselt enamiku Euroopa riikidega. Noorema elanikkonna väljaränne hoogustab seda trendi veelgi. Vananeva rahvastiku loomulik taastootmisvõime on väiksem, mis ei loo eeldusi rahvaarvu kasvuks. Siseriiklik ränne linnadesse võimendab sellist pilti piirkondlikult veelgi.

Kahaneva asustuse all aga ei tule mõelda mitte ainult rahvastiku vähenemist ja vananemist. Samavõrra oluline – teinekord algpõhjusena tähtsamgi – on majandusliku aktiivsuse vähenemine. Kahanevate piirkondade ettevõtluskeskkonnale on omane ühelt poolt töökohtade ja teisalt töötajate nappus – struktuurne tööjõupuudus, kus tööjõu pakkumine ei ühti nõudlusega.

Vähenev elanike arv muudab halvasti kättesaadavaks ka teenused, kuna kasutajate hulk väheneb. Ühistranspordiühendus lähimasse keskusesse, kus on võimalik teenust tarbida ja tööl



**Joonis 1** Rahvaarvu suhteline muutus kahe rahvaloenduse vahelisel perioodil (31.03.2000-31.12.2011). Statistikaameti andmed



## Kahaneva piirkonna ...

- elanikkond on viimasel viiel aastal oluliselt vähenenud või näeb seda ette rahvastikuproгноos,
- rahvastikuproгноos näitab eakate osakaalu pidevat suurenemist,
- majanduslik aktiivsus on langenud või on kasvutempo väga aeglane,
- esineb struktuurne tööpuudus,
- teenused on raskesti kättesaadavad, nende valik väheneb või maksumus tõuseb,
- silmatorkavalt arvukalt leidub mahajäetud hooneid ja rajatisi,
- investeerijate huvi on madal.

või koolis käia, võib kasutajate vähesuse tõttu halveneda või kehvemal juhul katkeda.

Kahanemine ei ole seotud ainult demograafiliste muutustega nagu sündivuse vähenemine, ränne ja elanikkonna vananemine või majanduslike muutustega nagu ümberstruktureerimisest tingitud halvenenud ettevõtluskeskkond, samuti teenuste kättesaadavuse vähenemine. Siin mängivad olulist rolli ka laiemad trendid nagu linnastumine ja linnalise eluviisi laiem levik, ootus elukvaliteedi pidevale tõusule, liikuvuse kasv. Tavaliselt ongi nii, et kahanemist ei põhjusta mitte üks tegur, vaid tege mist on mitmete koos toimivate asjaolude mõjude kumuleerumise või progresseerumisega.

Kahanevatele linnalistele piirkondadele on iseloomulik tühjade ja lagunevate hoonete ning kasutusest väljalangenud rajatiste rohkus. Lisakulusid põhjustab alakasutatud taristute toimimise hoidmine. Elanike arvu vähenemise ja madala ettevõtlusaktiivsuse tõttu kahaneb kohaliku omavalitsuse tulubaas. See muudab keerukaks mitmete avalike teenuste tagamise. Eelkõige avalduvad raskused haridussfääris ja tervishoius, kuid probleemne on ka elamute ja taristu haldamine ning turvateenuse kättesaadavus ja heakorra tagamine.

Ebaatraktiivne ümbrus mõjub mentaalselt halvasti ka elanikele, nende kodukohas püsimisele ja ettevõtjatele tegevuse jätkamisele senises asukohas. Elanikud defineerivad end paiga kaudu. Kolitakse sinna, kus naabrid üksteist tervitavad, kus kodu ei lõppe välisusega.

Kahanev asustus on iseloomulik enamikele Eesti kohalikest omavalitsustest. Kõige selgemini avaldub see mono-funktsionaalsetes (tööstus)asulades ja intensiivse põllumajandusega maa-piirkondades, kus varasemad töökohad on suurel määral kadunud ja tööjõuvajadus olulisel määral vähenenud. Erisusi võib märgata ka keskustagamaa süsteemis – kahanemine on iseloomulik maa-kondade äärealadele ja keskustest kaugemal paiknevatele piirkondadele, samuti ilmneb see saartel jt looduslikest iseärasustest (nt suured metsa- ja soomassiivid) tingitud traditsiooniliselt hõreda asustusega piirkondades.

Kahaneva piirkonna määratlemisel on abiks Statistikaameti rahvastikuandmed ja prognoosid<sup>2</sup>, sh 2015. aastal valminud rahvastikuproгноos kohalike omavalitsusüksuste rühmade kohta<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> <http://pub.stat.ee/>

<sup>3</sup> Tammur, A., Tiit, E-M. (2015) Rahvastikuproгноos kohalike omavalitsusüksuste rühmades. Klasteranalüüs. Eesti Statistikaamet, Tallinn. Kättesaadav veebis <http://planeerimine.ee>



## 2. Kahanevate piirkondade ruumilise planeerimise eripära

Ruumiline planeerimine kahaneva elanikkonnaga piirkondades eeldab senisest täiesti erinevat lähenemist, mille puhul tuleb **loobuda traditsioonilisest, kasvule orienteeritud planeerimisest**.

Selle asemel tuleb keskenduda kohalike väärtuste (konkurentsivõimeline ettevõtetus, teadvustatud identiteet, ajalooline hoonestus, loodusväärtused) ja traditsioonide säilitamisele või taastamisele ning kohalike ressursside kasutamisele.

Elukeskkonna kvaliteedi säilitamine kahanemise tingimustes eeldab **tegevuste ruumilist koondamist ja ümberkorraldamist**. Selleks on tarvis läbi mõelda olemasolevad ruumimustrid ja ruumikasutus, määratleda keskuskohad, nende tugialad ja arengusuundumused. Elavad ja hästitoimivad linnakeskused, aga ka väikelinnad maapiirkondades aitavad edendada kogu piirkonna elujõulisust ning nende arengupotentsiaali ja -variante kaaludes tuleb arvestada, et eelkõige on otstarbekas olemasolevate väärtuste säilitamine, sh ajaloolise hoonestuse taaskasutamine parimal võimalikul viisil. Tähelepanu tuleb pöörata ka paindlikele lahendustele liikuvuse võimaldamiseks ja teenuste kättesaadavuse tagamiseks hajaasustuses.

Ruumiline planeerimine on üks paremaid instrumente kahanemisega kohanemiseks, kuna planeeringu ülesanne on erinevate valdkondade integreerimine. Maakonnaplaneeringutes ja üldplaneeringutes on nende ülesannete lahendamine tõhusam siis, kui on **nende koostamist ja elluviimist toetavad valdkonnaülesed otsused**.

Väheneva rahvaarvu ja madala majandusaktiivsuse puhul tuleb põhjalikult **kaaluda, kas ja milliseid tingimusi ning piiranguid on planeeringuga otstarbekas seada ning millised on nende pikaajalised mõjud**. Majandustegevust kitsendavate või piiravate põhimõtete rakendamine strateegilisel planeerimistasandil tagab küll ühe väärtuse säilimise, kuid võib tulevikus oluliselt kahandada piirkonna elujõulisust tervikuna ja selle atraktiivsust elupaigana. Seejärel võivad aga ohtu sattuda need kaitstavat väärtused, mille teke ja säilimine on seotud kestliku majandustegevusega (nt kultuuriväärtuslik hoonestus, puis- ja rannaniidud, vaatesuunad, kaitstavate liikide elupaigad jm).

Täpsematel planeerimistasanditel, eelkõige

kohaliku omavalitsuse üldplaneeringutes, ei ole kahanemise tingimustes alati vajadust määrata väga konkreetset ja üheselt planeeritud maa-kasutuse juhtotstarvet (maa-alade valdavat maa-kasutusfunktsiooni). Asulate keskusalade konkurentsivõimele aitab enam kaasa, kui **maa-aladele määratakse segafunktsioon** ehk maa-alale antakse mitmeid, konkreetse koha eripärast lähtuvaid ja omavahel sobivaid kasutusviise, vähendades piiranguid ning luues võimalusi. Keskuse maa-ala on siin vast kõige enam Levinumaks näiteks<sup>4</sup>. Samavõrra otstarbekas on kombineerida elamu-maad väike-ettevõtlusega, vähendades sundliikumisi ja võimaldades tööd elukoha lähedal. Siinkohal tuleb mõistagi lahendus läbi mõelda ja seada kasutustingimused selliselt, et erinevad maa-kasutusfunktsioonid üksteist ei häiriks.

Tuleb silmas pidada, et muutustest pelgalt füüsilises struktuuris ei piisa. Muutunud olukorraga kohanemiseks on vajalikud on ka nn pehmed investeeringud – debadid, arutelud, rühmatööd, mis on avaliku planeerimisprotsessi oluliseks osaks. Kahanemise tingimustes omandab **avalikkuse kaasamine otsuste langetamise** tavapärasest olulisema rolli. Keerukate otsuste elluviimine eeldab usku uutesse eesmärkidesse ja laiapõhjalist toetust elanike ja ettevõtjate seas.

Rõhutada tuleb, et planeering kui strateegiline arengudokument loob kahanemisega kohanemisele ruumilise raamistiku. Samas tulenevad reaalsed sekkumised sageli hiljem – näiteks ühis-transporti pakkumise hangete korraldamisel või struktuurivahenditest tehtavate investeeringute asukohtade valimisel.

Planeeringu kõrval on seega väga oluline instrument **planeeringu elluviimise tegevuskava**. Planeeringu elluviidavust tähtsustab senisest enam ka kehtiv planeerimisseadus.

Siinkohal on asjakohane tuua näide Saksamaalt, kus planeeringute elluviimise tähtsust ja eri

<sup>4</sup> Soovituslike leppemärkide järgi tähistab see maa-ala, kus asuvad kontsentreeritult elamu, ameti- ja valitsushoonete, kaubandus-teenindushoonete, büroo, kultuuri- ja spordihoonete, vaha aja veetmise ja muude keskusesse sobivate maakasutuse juhtotstarbega maa-alad



osapoolte koostööd kahanemise tingimustes on eriti rõhutatud. Planeeringu elluviimisega paralleelselt hinnatakse ka planeeringu asjakohasust ja vajadusel koostatakse uus strateegiline plaan. Planeeringutes kavandatu (näiteks elamurajooni ümberkujundamine, linnakeskuse elavdamine läbi hoonestuse renoveerimise või võrkude väljaarendamise, tööstuspargi rajamine) rahastatakse nn kolmandiku reegli alusel – 1/3

rahast tuleb riigilt, 1/3 omavalitsuselt ning 1/3 erasektorilt.

Kahanemisega kohanemiseks on häda-vajalik riigieelarvest või struktuuri-vahenditest tehtavate sekkumiste suunamine selliselt, et need toetaksid parimal võimalikul viisil ka vajadust kohandada ruumikasutus muutunud olukorraga sobivaks.



## 3. Soovitusi ruumiliseks planeerimiseks kahenemise tingimustes

### 3.1 Uue olukorra teadvustamine

Kahanemisega kohanemine eeldab muutunud olukorra teadvustamist. Rahvaarvu vähenemisest on Eestis juba mõnda aega räägitud. **Arusaam, mida toob kahanemine kaasa ruumistruktuurile ja maakasutusele, on aga vaja alles luua.**

Siinkohal on oluline tuua välja alljärgnevad pidepunktid:

- Vaatenurk – iga muutus, ka kasvu asendumine kahanemisega, võib luua uued võimalused,
- Tasanditeülesus – kahanemise tunnistamine on oluline nii riiklikul, regionaalsel kui kohalikul tasandil, nii otsuste langetajate kui otsuste elluvijate hulgas,
- Valdkondadeülesus – kahaneva asustuse puhul on paratamatult vajalikud struktuursed muutused, kahanemisega peavad läbimõeldult kohanema kõik eluvaldkonnad,
- Valdkondadevaheline koostöö – kahanemise väljakutsetega tegelemisel tuleb rohkem otsida eri valdkondi siduvaid komplekslahendusi ja sünergiaid. Tegutsemine vaid oma valitsemisala piires – väliseid seoseid vaatamata ja teistega ühisosa otsimata – ei vii toimivate lahendusteni. Koostöö ja kooskõlastatud tegutsemine on oluline nii horisontaalse koostöö tasandil keskkvalitusorganite ja kohalike omavalitsuste vahel kui ka haldustasandite vertikaalse koostöö kujul,
- Efektiivsus koos paindlike lahendustega – efektiivsuse suurendamine ei tohi olla vaid “ruumiline kokkutõmbamine”. Vajadus saada hakkama vähenevate ressurssidega ei tohi kanda sõnumit “saage ise hakkama”, vaid eeldab oluliselt suuremat tähelepanu regionaalpoliitikale ja eriti kohapõhisele lähenemisele valdkonnapolitikate kujundamisel,
- Liigse negatiivsuse vältimine – kasvu väärtustavas ühiskonnas on kahanemise aktsepteerimine keerukas, lihtne on “minnalaskmismeeleolu” tekkimine, mis ei võimalda tõhusat tegutsemist planeeringute koostamisel ja nende elluviimisel,

- Teadlik tegelemine piirkonna kuvandiga – usk piirkonna tulevikku on vältimatult vajalik. Siinkohal ei tuleks keskenduda ainult nn inimestele väljapoolt (nt turistidele, potentsiaalsetele investoritele), vaid piirkonna kuvandi loomine ja selle kommunikeerimine on samavõrra oluline ka kohalikele elanikkonnale, eriti noortele,
- Piirkonna tugevustele panustamine - kohalike majanduse arengule võib kahanemise tingimustes tõe anda oma niši leidmine ning piirkonnaspetsiifiliste eelduste ja ressursside oskuslikum ärakasutamine,
- Kogukondade aktiivne kaasamine – tuleks kaasata kohalik kogukond enam paigapealsesse arendustegevusse (sh teenuste osutamisel),
- Uuenduslikud lahendused - orienteeritus innovaatilistele lahendustele erinevate teenuste osutamisel (nt e-teenused, kogukonnateenused, paindlikud lahendused ühistranspordi korraldamisel, mobiilsed teenused jm),
- Linn-maa seosed – kasutada paremini ära linna ja maa vastastikku kasulikke seoseid.

**Oluline eeltingimus toimetulekuks kahanevates piirkondades on uut moodi mõtlemine, mis vaatleb kahanemist kui reaalsust ja leiab muutunud oludes uusi võimalusi.** Sellist mõtlemist tuleb teadlikult arendada. Teisenenud mõtlemisviis loob aluse järjepidevusele, mida kannavad edasi pikaajalised arengukavad ning planeeringud.

### 3.2 Põhjuste analüüs

Kahanemise põhjuste analüüs annab selgema arusaama väljakujunenud olukorrast ja võimaldab olukorraga kohanemiseks vajalikke tegevusi täpsemalt kavandada.

Esmalt on oluline välja selgitada, kas kahanemise näol on tegemist pika-ajalise trendiga. Lühiajalised tõusud ja langused nii demograafias kui majandusarengus on perioodilised ja tavapärased ega pruugi vajada mingeid koheseid reageeringuid. Pikaajaline langustrend nõuab aga kindlasti laia-





põhjalist tähelepanu ka strateegilise planeeringu näol.

**Põhjuste analüüsi puhul on otstarbekas tähelepanu pöörata eelkõige majanduskeskkonna taandarengu algpõhjustele.** Analüüsida tuleks, kas tegemist on majanduse restruktureerimisest tulenevate nähtudega ning sellest tuleneva hõive vähenemisega põllumajanduses ja mõningates tööstusharudes, mõne suurettevõtja (olulise töoandja) tegevuse lõpetamisega selles piirkonnas, väliskeskonna majandustsükli mõjudega või mõne muu teguriga.

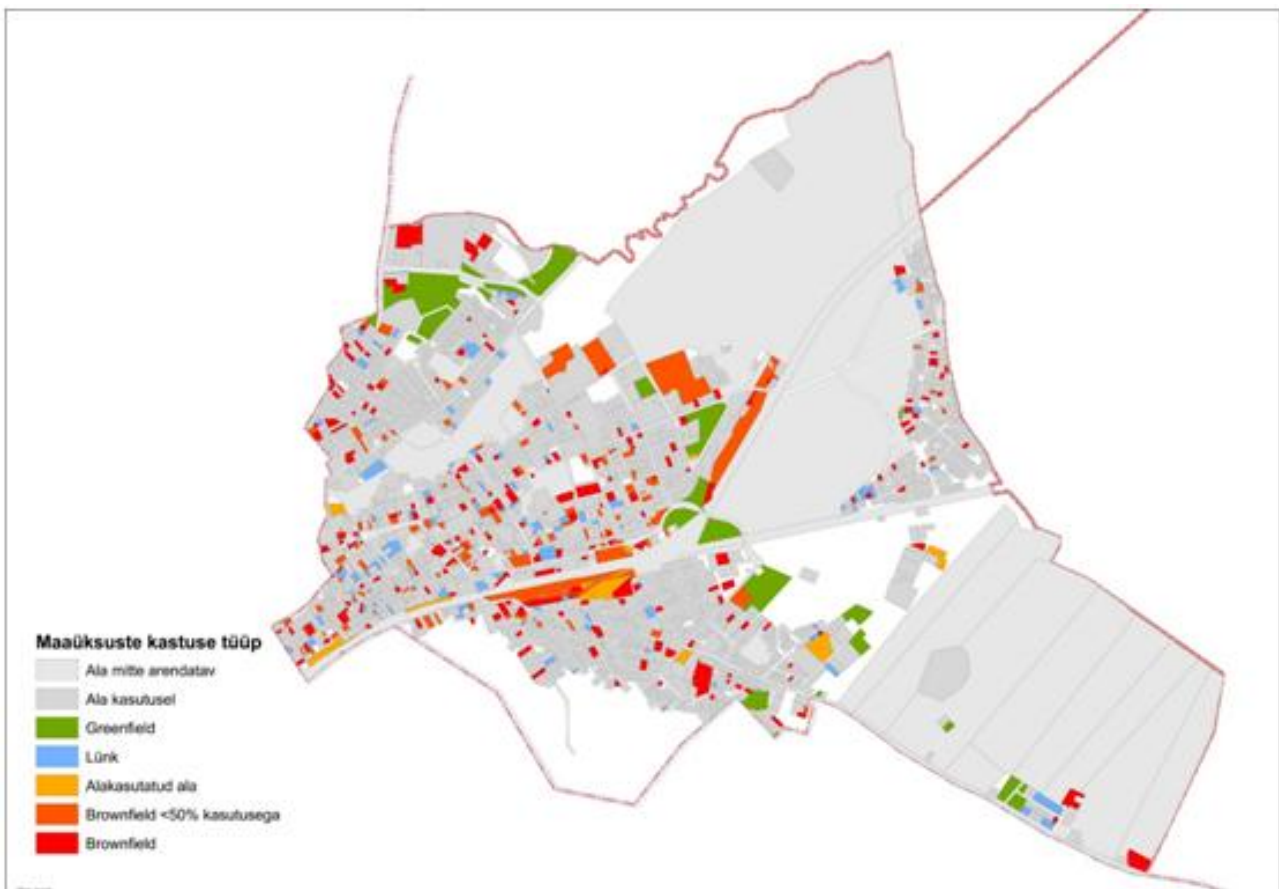
Kahanemise algpõhjuste analüüsis võib olla otstarbekas teadus- ja uurimisasutuste kaasamine. Ühelt poolt annab teadusmaailma kaasatus laiemat taustapildi ja toob põhjalikumalt välja seosed erinevate nähtuste ja valdkondade vahel, teisalt aitab selline tegevus ka hoogustada teadmispõhist tegevust kahanemisega kohanemise uurimisel ning levitab seeläbi asjakohast teadmist erinevates ühiskonnagruppides. Kasutada on võimalik erinevate kõrgkoolide akadeemilist potentsiaali probleemide kirjeldamisel, kaardistamisel analüüsimisel ning lahendusvariantide välja-

töötamisel. Näiteks on Valga linna maaüksuste tegeliku kasutuse kaardistamisel kasutatud üliõpilaste abi.

### 3.3 Sihtide seadmine riiklikul ja kohalikul tasandil

Kasvu asendumine kahanemisega eeldab uute eesmärkide seadmist ja nende elluviimist läbi pikaajalise strateegilise plaani, samuti kohalike, piirkondlike ja üleriigiliste arengustrateegiade kohandamist kahanemise väljakutsete ja muutunud reaalsusega.

**Sihtide ülevaatamine on vajalik nii riiklikul kui kohalikul tasandil, kuna kahanemisega kohanemine eeldab laiapõhjalist tegevusprogrammi.** Muutunud olud nõuavad selgete prioriteetide seadmist nii erinevates eluvaldkondades (nt paindlike lahenduste arendamine elutähtsate teenuste tagamiseks ääremaal) kui ka maa- ja ruumikasutuses.



**Joonis 2** Valga linna maaüksuste tegeliku kasutuse kaart tudengite abiga läbi viidud kohtvaatluste kohaselt. Joonis: Jiří Tintěra, Valga linnaarhitekt



Teiste riikide, eriti Saksamaa kogemus toetab keskendumist konkreetsetele eelisarendatavatele (ümberkujundatavatele) maa-aladele, kus töötatakse välja terviklahendused kahaneva rahvastikuga piirkondade elujõulisuse tagamiseks.

Pikaajalise ruumilise arengu kavandamisel tuleb minna tavapärasest sammu võrra kaugemale. Esitada tuleks ka küsimus, millised täna veel osaliselt asustatud alad on võimalik perspektiivis „loodusele tagasi anda“, vähendades seeläbi kulutusi näiteks tänavahooldusele või tehnilise taristu rekonstrueerimise vajadust.

Tähtis on tasanditevaheline koostöö – valmidus ümber kujundada väljakujunenud struktuure, lähtekehti ja programme riiklikul tasandil ja soov riiklikke suuniseid ja võimalusi kasutada kohalikul tasandil. **Välisekspertid rõhutavad, et kahanemise kohanemine ei saa piirduda kohapealsete pingutustega, vaid eeldab sisulist kaasamõtet riigi otsustustasandite poolt.**

Riiklik regionaalpoliitika omandab kahanemise tingimustes veelgi olulisema tähenduse, **võtme-tähtsusega on ka regionaalpoliitiliste otsuste ja eesmärkide järgimine kõikide riiklike ametkondade poolt.** Eritähelepanu nõuab maa- ja ruumikasutusega seotud institutsioonide – Riigi Kinnisvara AS, Maa-amet, Muinsuskaitseamet – pika-ajaliste tegutsemiseesmärkide ja suuniste ülevaatamine ja kohandamine. Kaaluda tuleb eriregulatsioone kahanevatele piirkondadele. Näiteks võib teatud juhtudel ja piirkondades olla võimalik muinsuskaitse eritingimuste koostamine juba üldplaneeringu koostamise käigus sellises täpsustmes, et need vähendavad muinsusväärtuste arvestamiseks vajalikku töömahtu hoonetel tehtavate parenduste etapis.

Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 paneb ette rea tegevussuundi ja eesmärke, mida saab seostada kahanemise väljakutsega:

- soodustada piirkonnaspetsiifiliste eelduste ja ressursside oskuslikumat ärakasutamist,
- kaasata kogukondi enam kohaliku arendustegevusse (sh teenuste osutamisse) ja planeerimisse,
- võtta kasutusele uuenduslikke teenuste osutamise lahendusi (nt e-teenused, kogukonnateenused, paindlikud ühistranspordilahendused, mobiilsed teenused jm),
- anda multifunktsionaalne kasutus olemasoleva taristule,

- ümber korraldada ja taaselavdada (võib-olla teisenenud funktsioonides) kasutusest välja langenud või alakasutatud tööstus- ja elumalad,
- edendada linna- ja maapiirkondade koostööd kasutades ära vastastikku kasulikke seoseid,
- arendada liikumisvõimalusi.

**Avaliku raha kasutamine kahanevate ressursside puhul vajab põhjalikku läbimõtet – kuigi seda on piiratud koguses, annab see siiski olulise eelise ja omab ka märgilist tähendust.**

Riigi tasandil annavad tulevikus olulise panuse kogu riigis ühtsetel alustel koostatud maakonna-planeeringud, mille alusel on võimalik kujundada regionaalarengu suunamiseks vajalikke meetmeid ning vahendeid põhjendatult kasutada.

Kohalikul tasandil on tähtsad ruumiliselt läbimõeldud otsused omavalitsuse tegevusvaldkondades – haridus, sotsiaalhoolekanne ja tervishoiukorraldus, ettevõtluse soodustamine, turvalisus, vaba aja veetmise võimalused ja avalik ruum.

**Omavalitsuse üldplaneering ja pikaajaline arengukava on olulised strateegilised tegevusjuhised kahanemisega kohanemiseks.** Uue üldplaneeringu koostamisel on otstarbekas üle vaadata ka varasemalt kehtestatud detailplaneeringud – sageli on mitmed n-õ buumiaja planeeringud kaotanud oma aktuaalsuse ja planeeringualad vajavad uuenenud olukorras teistsuguseid kasutusviise. Vajadusel tuleb kaaluda selliste planeeringute kehtetuks tunnistamist, mida ei ole asunud ellu viima ja mille elluviimine ei taga ka kestlikku arengut ega parenda elukeskkonna kvaliteeti. Planeeringute ülevaatamisel on soovitatav järgida pärast 2013. aasta kohalike valimisi regionaalministri kirjaga kohalikele omavalitsustele antud soovitusi.

Riikliku ja kohaliku tasandi vahelise koostöö teemaks on kindlasti näiteks ka maade munitsipaliseerimise põhimõtete ümbervaatamine selliselt, et kohalikul omavalitsusel tekiks laiemad võimalused suunata kohaliku maakasutuspoliitikat, kujundada sihipäraselt elanike elukeskkonda ja soodustada ettevõtlust. Kahaneva rahvastikuga piirkondades võiks kaaluda ka kohalikele võimule seotud ettevõtluspiirangute leevendamist selliselt, et näiteks turutõrke korral (teenusepakkuja puudumisel) saaks mõnd sellist teenust pakkuda ka kohalik omavalitsus.

Kuna riik otsib kahanemise tingimustes valdkonniti tõhusaid lahendusi, tähtsustuvad paratamatult



kohalike kogukondade tehtavad tegevused. **Kohaliku omavalitsuse planeerimistasand on ka koht, kus arutada koos elanikega, millist rolli on kogukond valmis ja nõus võtma.** Ka siin on oluline avaliku võimu roll tasakaalustajana – tähtis on nii koosmõtlemine, kuidas edasi liikuda kui ka valmidus toetada kohalikke algatusi.

### 3.4 Planeeringuline lähenemisviis

Lääneriikide kogemus näitab, et kahanemise puhul on esmaseks reaktsiooniks loomulik soov keskenduda ka ruumilises planeerimises eelkõige majandusliku languse ümberpööramisele, kahanevate piirkondade majandusliku konkurentsivõime tugevdamisele. Sellist lähenemist järgivad eelkõige suurlinnad (nt Detroit) ja ajaloolised tööstuspiirkonnad.

Arengud Ida-Saksamaal, USA-s ja ka näiteks Poolas ning Soomes toovad aga rohkem esile ka kahanevate kohandumisele suunatud lähenemisi. Neis riikides on kasutusele võetud järgmised planeerimis põhimõtted, mida võiks kohapõhiselt ka Eestis kasutada:

- Elukeskkonna diferentseerimine – loobumine ühetaoliste meetmete rakendamisest kogu territooriumil.
- Ruumilise arengu koondamine konkreetsetesse kohtadesse, ehitusalade läbimõeldud suunamine, teenuskeskuste määratlemine<sup>5</sup>.
- Uuenduslike kasutusviiside leidmine kasutusest väljalangenud maa-aladele – nt päikeseenergiapargid, kogukonnaaiad jms.
- Ehitatud keskkonna „tagasiandmine” loodusele – linnametsade ja -parkide kavandamine kasutusest väljalangenud maa-aladele tõstab ka kinnisvarahindu nende läheduses.
- Linnalise keskkonna saneerimine, luues ja ellu viies terviklahendused eelisarendatavatel maa-aladel (mitte üksikhoonete kaupa).
- Multifunktsionaalsus – ühe hoone, rajatise või maa-ala kasutamine erinevatel otstarvetel, et tõsta efektiivsust ja hoida madalal kulusid.

<sup>5</sup> Eestis vt.: Sepp, V., Kivi, T., Puolokainen, T., Tali, T., Themas, E., Valgma, Ü. (2015). Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool RAKE, Tartu, [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Ruumiline\\_planeerimine/2015\\_teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Ruumiline_planeerimine/2015_teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf)

- Sobivate hoonete renoveerimine avaliku võimu poolt ja kogukonna kasutusse andmine (teenuste tagamiseks, kaugtöökontoriks vms).
- Korterelamute piirkondade ja sealse elukeskkonna kohandamine vähenenud elanikkonna vajadusi arvestades (nt korteripindade suurendamine korterite ühendamise läbi, kohaldamine mingi konkreetse elanikegrupi vajadustele vastavaks).
- Liikuvuse toetamine – keskuste ühendamine tagamaaga nii ühistranspordi, nõudetranspordi kui ka kergliiklusteedega, et võimaldada ligipääs teenustele ja töökohtadele, eri liikumisviiside omavaheline parem sidumine, multimodaalsus.
- Piirkondlike mõttekodade, kohapealsete algatuste ja koostöö toetamine kahanemisega kohanemise algatuste elluviimiseks.
- Otsuselangetamise kohaliku kompetentsi kasutamine.
- Investeeringute tegemisel keskendumine kohalikul tasandil enim väärtust omava arendamisele (näiteks avalike funktsioonide koondamine muinsusväärtuslikesse hoonetesse, mille puhul on muinsuskaitseadusest tulenevalt nii ehk teisiti säilitamise vajadus).

**Rahvastiku kahanemine, mis põhjustab olulisi muutusi asulate ruumikasutuses, toob kaasa vajaduse suurendada ruumilise mõtlemise olulisust kõigis valdkondades. Ruumiline planeerimine on üheks oluliseks vahendiks kahanemisega kohanemisel.**

Planeerimine kahaneva rahvastiku tingimustes nõuab planeerimiseaduses esitatud põhimõtetest kinnipidamist ja seda ehk enamgi kui n-ö tava-pärase planeerimise puhul.

Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab lõppkokkuvõttes langetama kaalutletud otsuse selle kohta, kus, mida ja kuidas planeerida parima võimaliku tulemuse saavutamiseks. Eesmärk on, et planeeringutega ei antaks ainult maakasutus- ja ehitustingimusi, vaid kujundataks terviklik ruumilahendus. Nii kasvavale kui ka kahanevale asulale ruumimudeli koostamine üldplaneeringu ja/või suuremat ala hõlmava detailplaneeringu koostamise käigus. Ruumimudeli vajadust ja koostamise põhimõtteid selgitab Eesti Kunstiakadeemias 2014. aastal koostatud uuring: „Asus-



tuse arengu suunamise ülesande lahendamise võimalused maakonnaplaneeringus<sup>6</sup>.

Elukeskkonna planeerimisel tuleb tagada:

- ehitatava keskkonna üldine kvaliteet,
- funktsionaalsus (otstarbekus, erinevate vajaduste tasakaal, funktsionaalsed seosed),
- sobivus keskkonda (esteetilisus, ruumiline ja ajaloolis-kultuuriline sobivus),
- ökoloogilisus (nt paigutus ruumis),
- terviklik ruumiline lahendus (sise- ja välisruum, avalik, poolavalik ja mitteavalik ruum ning nende vahekorrad, ehitatava keskkonna suhe olemasoleva keskkonnaga).

Linnade ja teiste suuremate asulate planeerimisel tuleb säilitada nende kompaktsust, tihendada sisestruktuuri, taaskasutada kasutusest väljalangenud maid<sup>7</sup>. Asustuse kompaktsus loob aluse mõistlike kuludega ja kestliku asustuse arengule. Asustuse arendamine sisaldab lisaks hoonete otsestele ehituskuludele ka kulutusi tehnilise ja sotsiaalse

taristu rajamiseks ja käigushoidmiseks.

Kompaktne asustus on eelduseks inimeste igapäevasele liikumisele kuuluva aja ja energia vähenemisele, ühistranspordi efektiivsusele, teenuste kättesaadavusele ja looduskeskkonnale vähenevale koormusele. Siinkohal on oluline selgelt eristada hajusa asustuse ja kompaktse asustusega piirkonnad, mis võimaldab kehtestada erinevad asustuse suunamise põhimõtted vastavalt asustuse tihedusele. Selgete põhimõtete eristamisega saab vältida asustuse tekkimist, mis ei järgi väljakujunenud hajaasustuse mustrit, aga ei moodusta ka veel kompaktse struktuuriga asustust.<sup>8</sup> Sellise asustuse teke on võimalik ka maa-alade kasutusest välja langemisel olemasolevas linnas.

Kahaneva rahvastikuga piirkondades puudub reeglina vajadus planeerida uusi tiheda asustusega alasid väljaspool olemasolevaid. Igatahes ei tohiks uusi tiheda asustusega alasid määratleda enne kui varasemad on välja ehitatud.

## Sammud kahaneva piirkonna strateegilise planeeringu koostamisel:

1. Olukorra teadvustamine –otsustajate tähelepanu juhtimine kahanemisele nii kohalikul kui riiklikul (maakondlikul) tasandil
2. Kahanemise põhjuste analüüs
3. Tulevikuvõimaluste läbimõtlemine, ruumi kasutatavuse analüüs
4. Strateegilise plaani koostamine koostöös piirkonna elanike ja ettevõtjatega, sh
  - a. valdkonnaülesete eesmärkide seadmine
  - b. keskuste ja eelisarendatavate maa-alade määramine, et vältida ressursside hajutamist ja killustamist
  - c. piirkonna eripära toetavate väärtuste esiletoomine
  - d. segafunktsiooni laialdane kasutus planeeritud maakasutuse juhtotstarvete puhul, maa-alade ja hoonete uus- ja taaskasutus
5. Plaani elluviimine koostöös kogukonna, ettevõtjate ja riiklike ametiasutustega

<sup>6</sup>Vt

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Ruumiline\\_planeerimine/2014\\_asustuse\\_arendamise\\_ulesande\\_lahendamise\\_voimalused\\_maakonnaplaneeringus.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Ruumiline_planeerimine/2014_asustuse_arendamise_ulesande_lahendamise_voimalused_maakonnaplaneeringus.pdf)

<sup>7</sup> Üleriigiline planeering Eesti 2030+ Siseministeerium, Tallinn, lk 18

<sup>8</sup> Puusepp, R., Paaver, T. (2014). Asustuse arengu suunamise ülesande lahendamise võimalused maakonnaplaneeringus. Eesti Kunstiakadeemia arhitektuuri ja linnaplaneerimise osakond, Tallinn, lk 4



Tihti loovad juba kasutusest väljalangenud või ebapiisavalt kasutatud alad piisava maaressursi asustuse kavandamiseks:

- Maa alakasutuse (nt madal asustustiheduses asulas) puhul tuleb kaaluda võimalusi ja vajadusi asustuse tihendamiseks, aga ka määratlada alad, kus täiendavat ehitustegevust ei peaks toimuma,
- Maa ebaotstarbeka kasutamise (liiga ühekülgne planeeringulahendus) puhul tuleb lähtuda elukvaliteedi parendamise põhimõttest ja kujundada terviklik ning hea elukeskkond,
- Kasutusest välja langenud alade (nt tööstusalad või ka muud alad, mida ei kasutata enam endisel viisil) puhul on – sõltuvalt hoonete ajaloolisest või muust väärtusest – võimalik kavandada olemasolevatele hoonetele uus kasutusotstarve.
- Kui olemasolevat hoonestust ei ole võimalik või otstarbekas uuel viisil kasutusele võtta, siis tuleb kaaluda nende lammutamist ja maa-ala kasutamist uue hoonestuse või linnaruumi rohestamise tarvis.

Eesti energiamajanduse arengukava aastani 2030 eelnõu kirjeldab probleemi elamuvaladel järgmiselt: „Planeerimise efektiivsuse tõstmiseks tuleks aktiivselt kasutada ka neid alasid, kus asuvad kas täielikult või osaliselt tühjaks jäänud elamud. Nii mitmeski endises tööstuspiirkonnas on kohaliku suurtööstuse sulgemise järel elanikud piirkonnast lahkunud. Erastatud korterelamutes on aga paljud korterid jäänud selle tagajärjel kasutusele ning seisavad kütmata. See seab üksikud allesjäänud elanikud oma eluruumi kasutamisel raskesse olukorda. Sellistes elamutes tuleb ennekõike tagada pindade efektiivne kasutamine energiakasutuse eesmärgil (näiteks kolida poolikutest elamutest inimesed ühte energiatõhusaks renoveeritud või uude energiasäästlikkusse elamusse) ning teisalt tagada kasutusest täiesti välja jäänud ning amortiseerunud elamute lammutamine.“<sup>9</sup>

Ka kahanevate linnade asustuse suunamine peab toimuma koos nende lähitagamaaga (alaga, mille elanikest 50% ja enam osaleb igapäevases töökool-kodu pendelrändes). Arvestada tuleb seejuu-

<sup>9</sup> Eesti energiamajanduse arengukava aastani 2030. Eelnõu 3.10.2014. majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tallinn.  
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/enmak\\_2030\\_eelnou\\_23.10.2014.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/enmak_2030_eelnou_23.10.2014.pdf)

res nii linna kui selle tagamaa tulevase elanikearvuga, aga ka rahvastiku vanuselise koosseisuga.

Linnade planeerimisel tuleb käsitleda oluliste teemadena nt eri tüüpi töökohtade pakkumist keskustes, kvaliteetset avalikku ruumi linnakeskustes, ligipääsu veekogudele ja veekogude ärakasutamist linnaruumis, linnasiseste rohestruktuuride (sh pargid, puisteed, aiamaad, aedlinnade aiad, vaba-planeeringuga linnaosade haljastus) sidumist ümburse rohevõrgustikuga jm.

### 3.5 Võimalusi kahanemisega toimetulekuks

Nagu eespool viidatud, loob planeering ruumilised alused väheneva elanikearvuga kohanemiseks. Planeeringule järgnevate tegevuste kaudu asutakse ruumilist nägemust ellu viima.

Kuigi rahvastiku kahanemise kui protsessi ja selle tagajärgede teadvustamine on Eestis alles algusjärgus, on siiski juba käivitunud mitmeid programme, meetmeid ja algatusi, mis hõlbustavad muutunud oludega kohanemist. Näidetena võib esile tuua Keskkonnainvesteeringute Keskuse poolt pakutava toetuse tööstushoonete lammutamiseks, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi meede kortermajade lammutamiseks, aga ka Eesti Arhitektide Liidu ja „Eesti Vabariik 100“ korraldustoimkonna missiooniprojektina korraldatavaid arhitektuurivõistlusi koondnimetusega „Hea avalik ruum“ Eesti väikelinnade keskväljakute kujundamiseks. Projekti algatajad näevad linnakeskuste kordategemises suurt võimalust koondada inimesi, kasvatada kohaliku kogukonna ühtsustunnet ja muuta väikelinnade elukeskkond ligitõmbavamaks<sup>10</sup>.

Koostatud ja ellu viidud on ka mitmeid regionaalpoliitilisi elukeskkonna parendamise projekte nagu nt „Ida-Virumaa linnapiirkondade jätkusuutliku arendamise meede“, milles toetatakse selle maakonna linnapiirkondade alakasutatud maa-alade sotsiaalset, füüsilist ja majanduslikku taas-elavdamist, Kagu-Eesti hajaasustusega piirkondades piloteerivat teenuskeskuste arendamise programmi või siis ka hajaasustuse infrastruktuuri arendamise programmi näol. Kõne all on olnud senisest suurema tähelepanu pööramine munitsipaalalamispindadele, et soodustada noorte spetsialistide toomist maapiirkondadesse ja väikelinnades. Riik on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaudu 2016. aastal käivitamas

<sup>10</sup> [http://www.arhliit.ee/EV100\\_arhitektuur/](http://www.arhliit.ee/EV100_arhitektuur/)



pilootprojekti, mille käigus ehitatakse 10 miljoni euroga 200 riigikorterit. Sellega soovib riik sekkuda üüriturul toimuvasse ning pakkuda kvaliteetseid kortereid, pikaajalise fikseeritud üürihinnaga neile, kes seda täna endale lubada ei saa. Siiski on nende algatuste näol tegemist veel pigem üksikjuhtumite kui süsteemse lähenemisega.

Rahvastiku ja majandusaktiivsuse kahanemisega kaasneva läbianalüüsimiseks ja edasiste tegevussuundade seadmiseks oleks vajalik **pilootplaneeringu**(te) koostamine, kus määratakse riigi ja kohaliku tasandi võimalused ja vajadused. Just strateegiline ruumiline planeering koos elluviimise kavaga annab vajaliku laiapõhjalise ja valdkonnaülese lähenemise kahanemise väljakutsete edukaks lahendamiseks. Pilootplaneeringute koostamine nõuab vältimatult koostööd riikliku ja kohapealse planeerimistasandi vahel, samuti on otstarbekas kaasata uurimisasutusi ja erialaorganisatsioone.

Huvipakkuv on kahanemisega kohandumist olulise teemana käsitleva üldplaneeringu koostamine Valga linnas. Linna üldplaneeringu ettevalmistustööde käigus on juba alustatud kahanemisega seonduvate teemade käsitlemist. Planeeringu koostamisega katsetatakse erinevaid instrumente kahanemisega seotud väljakutsete lahendamiseks. Lisaväärtuse planeeringule annab kindlasti ka rahvusvahelise koostöö aspekt, mida pakub Valga linna asend Eesti-Läti piiril.

Lisaks kahanemisele tuleb ruumilise planeerimise metoodilisel arendamisel tähelepanu pöörata kindlasti ka elanikkonna vananemisele. Eakate vajadustega arvestamine planeerimisel on "hallinevas Euroopas", kus aastaks 2060 on ligikaudu kolmandik elanikest vanemad kui 65 aastat, üheks olulisemaks tegevussuunaks. Sellega kaasnev tervishoiuteenuste vajadus ning nende ekspordivõimalused hakkavad tulevikus üha enam mõjutama eelkõige piiriäärsete piirkondade majanduselu.



---

## Näiteid kahanevate linnade planeeringutest

2004.a valminud **Youngstown** (USA, Ohio osariik) strateegilist plaani peetakse üheks esimeseks kahaneva linna planeeringu näiteks. Tegemist on endise tööstuslinnaga, kus eelmise sajandi keskpaigas elas 170 000 elanikku. Aastaks 2000 olid tööstuslikud tööandjad tegevuse lõpetanud ja elanikke linna jäänud 82 000, kuritegevus oli kõrge ja linna väljanägemine kurb. Uus planeering nägi ette linna hääbuvate elurajoonide mahajätmist, "loodusele tagasiandmist" loomuliku metsastumise läbi. Linna elutegevus koondati keskusesse, linnasüda elavnes läbi uuenenud avaliku ruumi ja kontsentreeritud ressursikasutuse. Tegemist oli ühe esimese näitega, kus planeering aktsepteeris linna kahanemist ja võttis ette läbimõeldud sammud uue olukorraga toimetulekuks.

Eesti linnadest on **Valga** teinud linna uue üldplaneeringu ettevalmistamisel põhjalikku eeltööd kahanemise ulatuse ja iseloomu kindlakstegemiseks. Koostatud on kruntide tegeliku kasutuse andmebaas, mille järgi on kasutusel näiteks vaid 78% kortermajadest, 53% kultuurimälestistega maaüksustest ja üldstatult 80% linna hoonestusaladest. Lahatud on kahanemise tagajärgi ja välja on töötatud tegevussuunad kahanemisega kaasnevate probleemide leevendamiseks. Kava koosneb kolmest olulisest tegevusest:

- 1) kesklinna taaselustamine;
- 2) elupindade kohandamine praegustele vajadustele;
- 3) äri- ja tootmiskaasutuste taaskasutamine.

Eduka kahanemise planeerimisega tegelev linnaarhitekt on rõhutanud, et üheks oluliseks kitsaskohaks on ebapiisav probleemi tunnistamine ja sellest arusaamine ühiskonna tasemel - ükski linn ei saa kahanemisega ainult ise hakkama.

---

---

## Huvipakkuvaid veebilinke

<http://www.ru.uni-kl.de/en/ips/research/networks-and-cooperations/shrinking-cities-international-research-network-scirn/>

<http://www.shrinkingcities.eu/>

<http://www.planetizen.com/node/60940>

<http://www.thepolisblog.org/2009/09/planning-for-shrinking-cities.html> a.

---