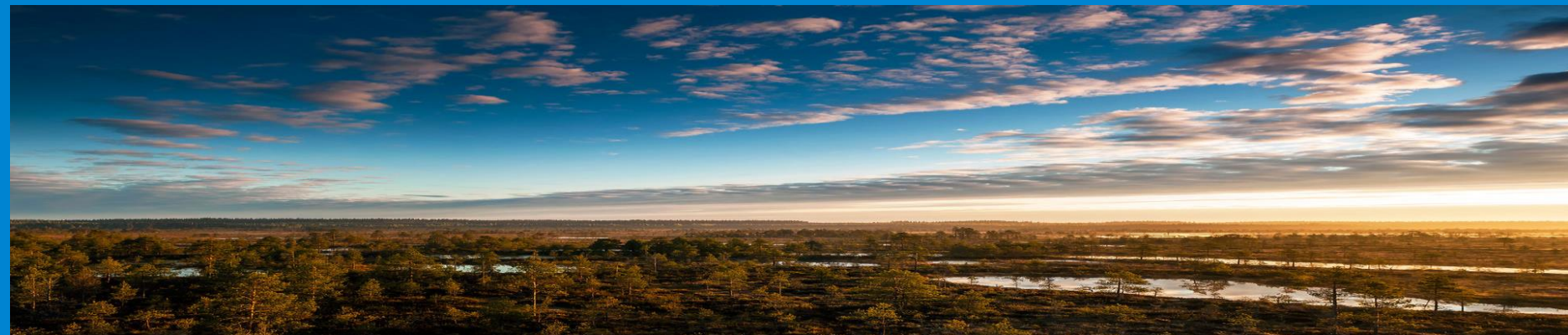




RAHANDUSMINISTEERIUM

# Ruumilise planeerimise roheline raamat Teine tutvustus Tallinnas 3.4.2018

Anni Konsap, Grete Kindel, Tuuli Veersalu, Taivo Tali, Tiit Oidjärv



# Tänane päevakava

kl 11-12:40	Kirjapandu ja edasise tegevuse tutvustus
kl 12:40-13	Paus
kl 13-14	Arutelu rühmades
kl 14-15	Rühmatöö kokkuvõte, arutelu

# Mis on roheline raamat?

- Poliitikakujundamise dokument, mille eesmärk on analüüsida valdkonna probleemkohti ja pakkuda välja võimalikke lahendusi
- Järgneda võivad, aga ei pea:
  - seadusemuudatused
  - juhendmaterjalid
  - institutsionaalsed ümberkorraldused
- Eestis varasemalt koostatud näiteks:
  - Alkoholipoliitika roheline raamat
  - Toitumise ja liikumise roheline raamat
  - Osaluspoliitika roheline raamat

# Miks roheline raamat?

- Muutunud haldus – näiteks suuremad kohalikud omavalitsused, regionaaltasandi otsustaja puudumine
- Planeerimisseadust kahe aastakümne jooksul täiendatud ja muudetud, samas probleemsena näivad süsteemsed küsimused pole muutunud
- Tugevnenud valdkonnad, mis maakasutust mõjutavad
- Ettepanekud planeeringumenetluste kiirendamiseks
- Mitme riigi sarnased küsimusepüstitused

# Koostamine

- Koostamine algatatud Rahandusministeeriumi juhtkonna poolt 28.06.2017
- Rohelise raamatu koostavad Rahandusministeeriumi planeeringute osakond ja regionaalhalduse osakond, kaasates seotud huvigruppe ja ekspertteadmist
- Koostatud alusuuring „Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaaltasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel“ (toetus RITA meetmest)
- Samaaegselt toimumas mh:
  - Ruumiloome ekspertrühm Riigikantselei juures
  - Riigikogu valimised
  - Tegevuspõhine riigieelarve ja uueks EL eelarveperioodiks valmistumine

# Elluviimine

- Rohelises raamatus kirjeldatakse probleemkohad ja näidatakse parendusvõimalused
- Võimalik ellu viia nii „pehmete“ instrumentidega (näiteks juhendmaterjalid, koolitamine) kui vajadusel ka seadusemuudatustega. NB Roheline raamat ei ole seadus
- Kaudseks elluviijaks kõik planeeringu koostamise korraldajad – kohalikud omavalitsused, rahandusministeerium, kaitseministeerium, siseministeerium
- Asjaolud võivad aja jooksul muutuda

# Protsess

- Toimunud novembris: teemade tutvustus. Lisandunud teemad: kaasamine, pädevus.
- Tänaseks tehtud: teemad kirjeldatud (kuigi osad teemad vajavad täiendamist). Avatud teema üldine taust/loogika ja seaduste (eelkõige planeerimisseaduse) mõte.
- Edasi (suvi-sügis): koostöö teemade kaupa.
  - Rahandusministeerium kirjeldab ja analüüsib teemat võimalusel andmepõhiselt.
  - Teemaseminarid ~ maist septembrini. Probleemi sisu ja olulisus; ettepanekud olukorra lahendamiseks, parandamiseks.
  - NB: teemade prioriteetuse määramine
- Ja siis (sügis-talv): Teemad kokku tagasi, kogupildi arutelu.

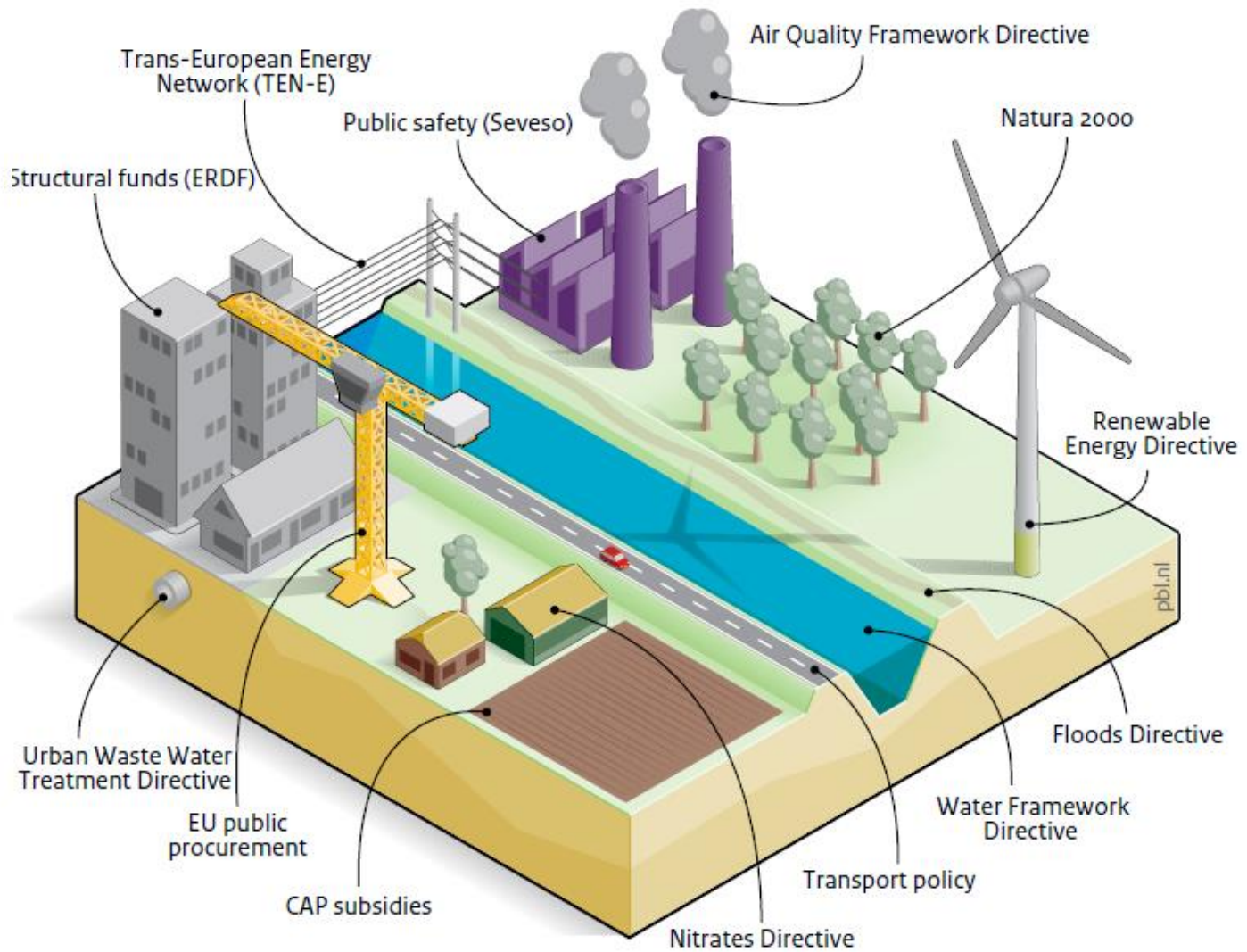
# „Sissejuhatus“

- Ruumiline planeerimine on haldusmenetlus nagu iga teine
- Planeering võib seada omandikitsendusi, planeeringu „tulemus“ jääb püsima aastakümneteks
- Planeering on kokkulepe erinevate väärtuste vahel konkreetses asukohas
- Ruumilist planeerimist Eestis mõistetakse ainult planeerimisseaduse tähenduses, ent ka paljud planeerimisseaduse välised tegevused on oma olemuselt „ruumi planeerimine“

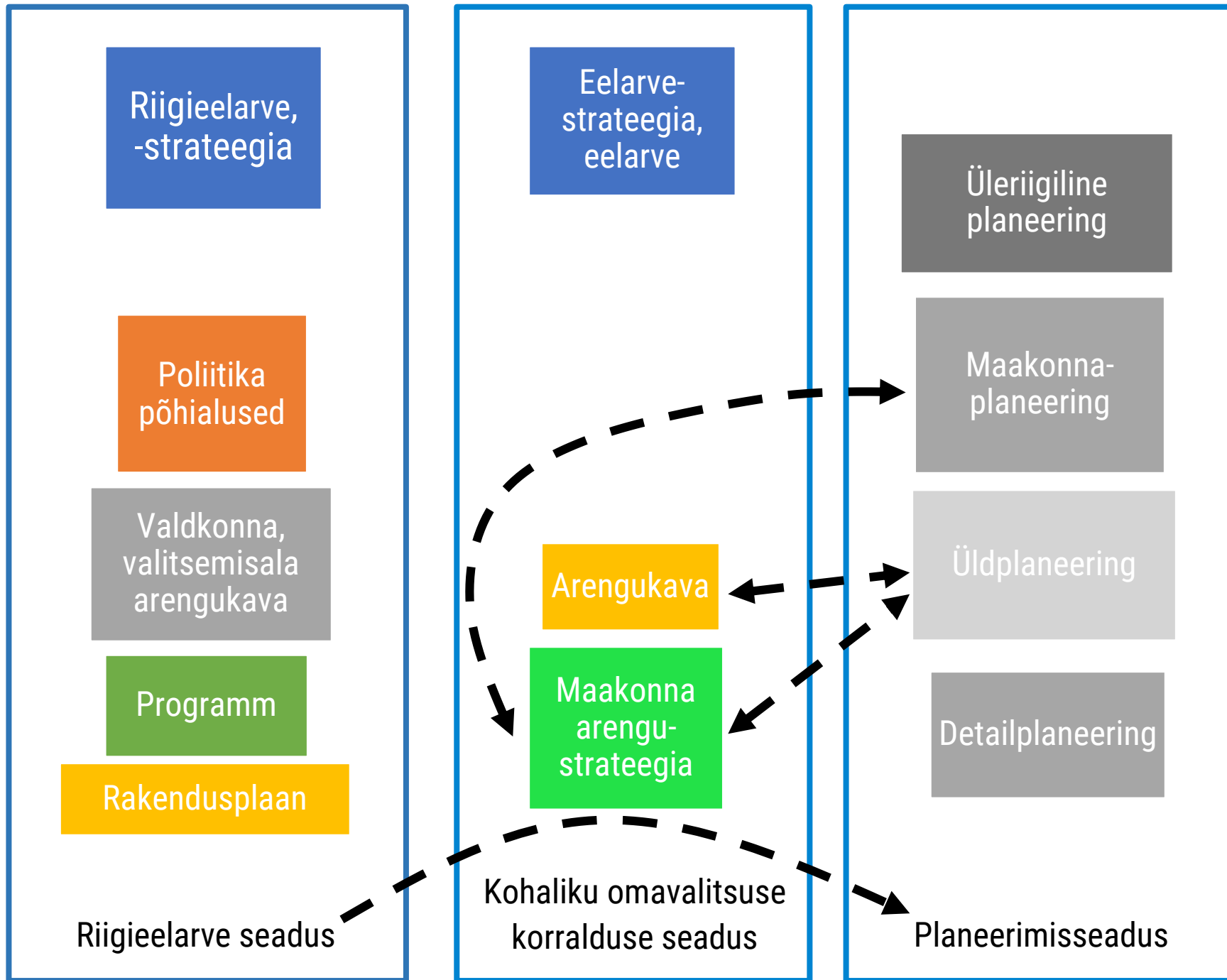


# 1. Strateegilise ja ruumilise planeerimise seosed. Valdkondlikud ruumiotsused

- Taust/teooria: ruumiline planeerimine tasakaalustab valdkondade ruumilisi arenguvajadusi; ruumiline planeerimine „näeb“ asju n-ö silotorniüleselt.
- Seadused: PlanS ja valdkondlikud õigusaktid (LKS, MUKS jm) planeeringuga valdkonda sisulise sekkumise võimalust ei anna. PlanS ja RES (strateegilised arengudokumendid) seos: planeeringud peavad arvestama arengukavasid. KOKS sisaldab KOV tasandi dokumentide formaalse seose nõuet.
- Praktika: tegelikud seosed planeeringute ja valdkondlike regulatsioonide vahel nõrgad. Uuring: seaduste tasandil olulisi muutusi toimunud ei ole, pigem on valdkonnad muutunud targemaks ja sisuliselt tugevamaks enda valdkondlike huvide kaitsemisel



Allikas: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2016



## 2. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse planeeringuinstrumendid

- Taust/teooria: Otsused tuleb teha isikutele nii lähedal kui haldussüsteem ja asjaolud seda võimaldavad. Üldine suund KOV-i otsustusruumi laiendamine.
- Seadused: Ruumiline planeerimine KOV-i ja riigi jagatud ülesanne. Riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioonid ruumilises planeerimises erinevad, ent planeeringuliikide puhul võivad kattuda
- Praktika: Riiklikul tasandil on ruumilist arengut suunatud näiteks läbi rohevõrgustiku teemaplaneeringute. Järelevalve mõjutab planeeringute sisu.

# 3. Planeeringuprotsessides osalejate rollid

- PlanS: Korraldaja (reeglina KOV) on planeeringute koostamisel A ja O. Huvitatud isikut seaduses praktiliselt ei sisaldu.
- Praktika: Kritiseeritud (Jüri Lass, Ülle Madise, Riigikontroll), et KOV-id reaalselt ruumilist arengut läbi planeeringute ei suuna, vaid seda teevad maaomanikud/huvitatud isikud.
- Taust/teooria: Avaliku võimu teostaja roll muutumas aruteluplatvormi loojaks?  
Huvitatud isiku asendamatud funktsioonid?  
Planeerija roll?

Ettepanekud näidete kohta teretulnud

## 4. Planeeringute paindumatus, menetluse kestus

- PlanS: 2015 lisandunud projekteerimistingimustega detailplaneeringu muutmise võimalus, detailplaneeringu kohustus ise vähenenud
- Praktika/probleem: Planeeringud jäänud elule jalgu. Planeeringute menetlusaeg pikk.

# 5. Korruptsioonioht ruumilises planeerimises

- Taust: Abstraktne või konkreetne korruptsioonioht. Ajaliselt eelneb abstraktne korruptsioonioht konkreetsele – vältides abstraktse ohu tekkimist, on võimalik ära hoida ka konkreetsete ohuolukordade teket. Korruptsioon, mõjutamine, huvide konflikt
- Näiteid on.
- Seadused: PlanS otseselt ei reguleeri, kuigi avalik menetlus ja dokumenteerimine vähendab korruptsiooniohtu. Saab mõjutada sisekordadega.

## 6. Planeeringute elluviimisega kaasnev majanduslik tulu ja kulu

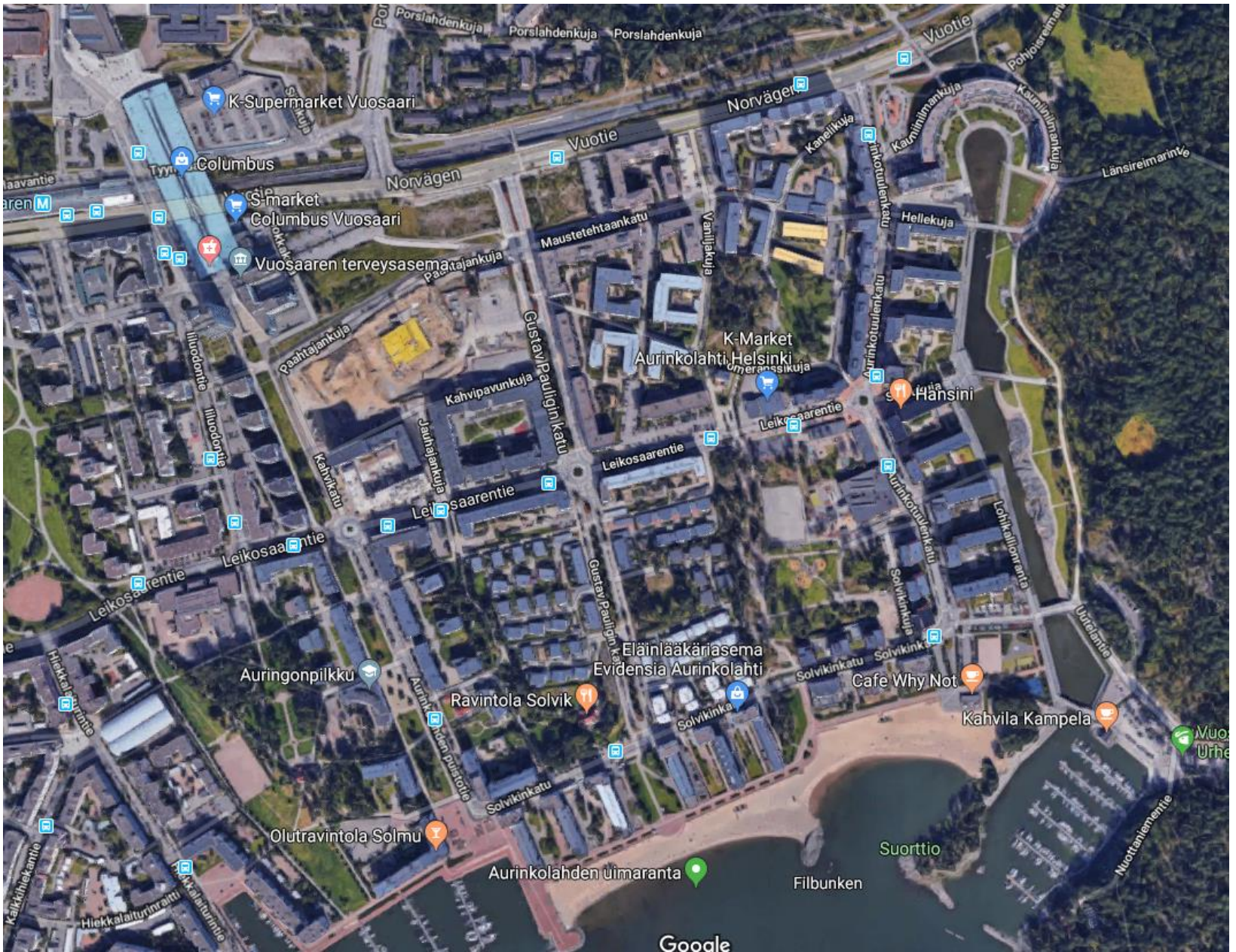
- Teooria: Rahvusvahelises praktikas on palju seadusandluse tasandil näiteid, kus arendusega kaasnev majanduslik tulu jaotub huvitatud isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel.
- Seadused: Seadused Eestis ei reguleeri (seega ei pruugi olla tagatud isikute võrdne kohtlemine)
- Praktika: Reaalselt on valdavas osas KOV-ides n-ö sotsiaaltaristu tasu

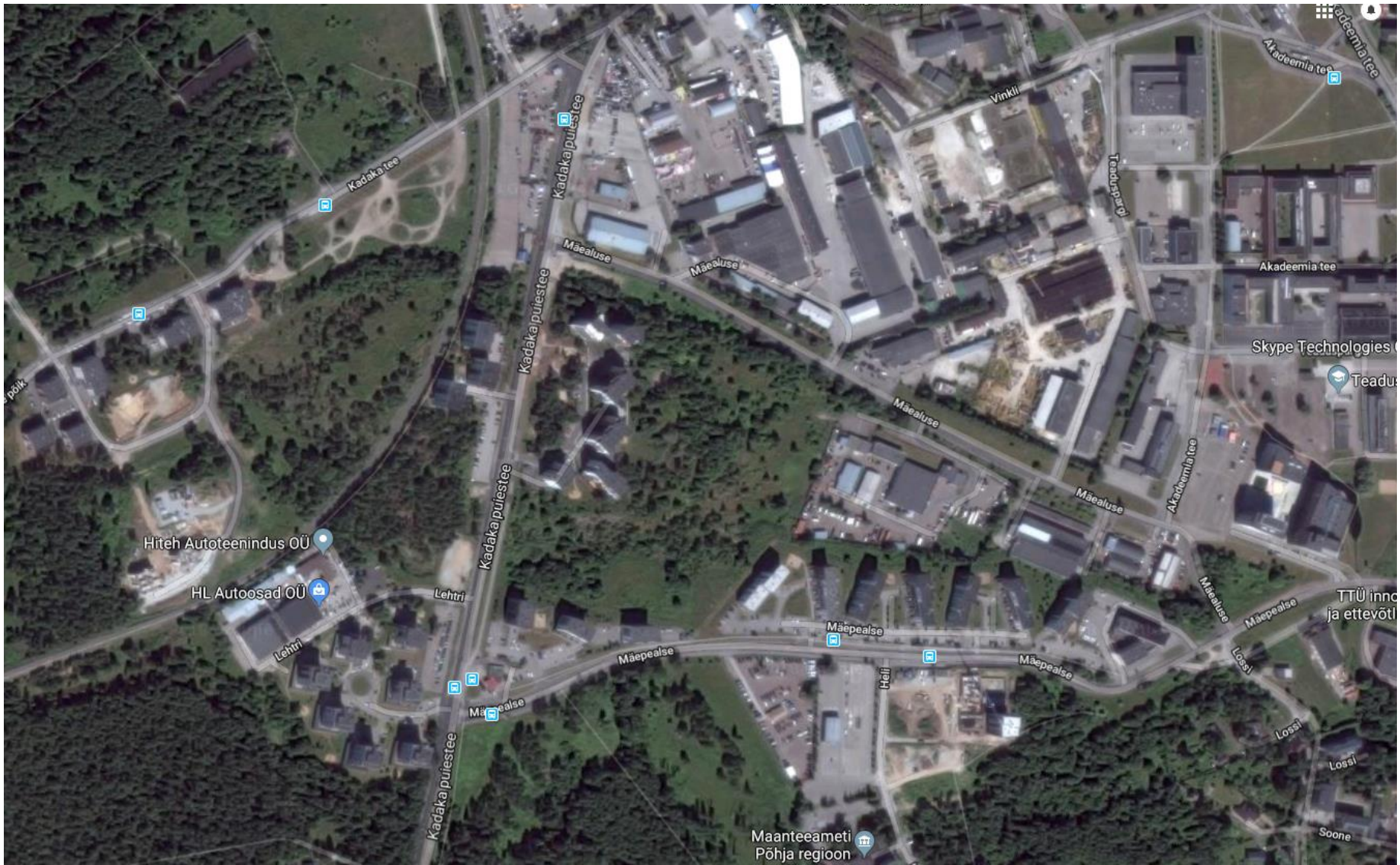


# 7. Planeeringud ja head ruumiotsused

- PlanS: Alates 2015. aastast sisalduvad seaduses planeerimise põhimõtted. Planeerimise eesmärk on ruumilise terviklahenduse loomine. Samas sisu osas on korraldaja (harilikult KOV) kaalutlusruum väga lai.
- Praktika: Uuringus on välja toodud, et sageli on planeering ainult valdkondlike vajaduste kogum.
- Probleemid teema käsitlemisel: Hinnangute subjektiivsus, tervikruumi kujunemine ajas?

Ettepanekud teema analüüsimiseks teretulnud!





# 8. Planeeringute koostamise rahastamine

- Seadused: Kuni 2017. aastani seadustes otseselt planeeringute reguleeritud ei olnud, rahastamise kokkulepped sõlmiti võimalikult kahepoolset.
- Praktika: Rahastab huvitatud isik.
- Võrdluseks: Keskkonnamõju hindamises on rahastamine huvitatud isiku kohustus
  
- Kuidas analüüsida?
- Teadusartikleid rahastamise kohta KSHs/KMHs?

# 9. Mõjude hindamine ruumilises planeerimises

- Seadused: KSH: olulise mõju definitsioon. PlanS: asjakohased looduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised, majanduslikud mõjud.
- Teooria: Mõjude hindamise raamistikke väga erinevaid, võimalik valida asjakohane meetod. Eristada tuleb mõjude hindamine ja poliitiline otsustusprotsess.
- Praktikas välja toodud, et alati ei ole tuvastatav KSH lisandväärtus planeerimises, samuti jäävad alakäsitletuks looduskeskkonnavälised mõjud

# 10. Kaasamine ruumilises planeerimises


- Teooria: Kaasamise teoreetiline raamistik välja kujunenud
- PlanS: Planeerimisseadus kasutab mõisteid: teavitamine, kaasamine (avalikkuse menetlusse kaasamine, asutuste kaasamine), koostöö.
- Praktikas on osapoolte ootused kaasamisele väga erinevad

**KAASAMINE**  
**on laiem raamistik, mille alusel toimuvad:**

riik  ühiskond/huvirühm

**1. INFORMEERIMINE**

(antakse teada plaanitavatest otsustest ja/või õigusaktidest)

riik   ühiskond/huvirühm

**2. KONSULTEERIMINE**

(huvirühmadelt küsitakse arvamusi ja ettepanekuid)

riik  ühiskond/huvirühm

**3. OSALUS**

(huvirühmadepoolne algatus ja võimalus osaleda otsuste tegemise ja õigusaktide väljatöötamise protsessides)

# 11. Planeerimissüsteemi keerulisus

- Seadused: Nõuded planeeringutele tulenevad nii planeerimisseadusest kui muudest seadustest.
- Praktikas on planeeringumenetlused keerulised ning planeerigu sisu „inimene tänavalt“ tihti ei mõista (kas peabki?)

Teema käsitlemine keeruline, osalt kattub muude teemadega



# 12. Planeerijate pädevus

- Läbiva tähtsusega teema, ent vajab tõenäoliselt ka eraldiseisvana käsitlemist.
- PlanS: Korraldaja ülesanne on tagada, et planeeringu koostavad pädevad isikud. KOV-is endas ei pea PlanS nõuetele vastav isik töötama, pädevust võib sisse hankida.
- Näiteid: 2015 – vähem kui 40 KOVis erialase haridusega spetsialist. Haldusreformi järgselt näib olevat olukord paranemas. Planeerija haridus.

# Teemade käsitlemise järjekord

3.4.2018 Tallinnas toimunud arutelul määratleti teemade prioriteetsus. Igal arutelul osalejatel oli võimalus märkida tema hinnangul olulisemad teemad. Teemasid käsitletakse edaspidi prioriteetsuse järjekorras – enim punkte saanud ja seega osalejate hinnangul prioriteetsemaid teemad käsitletakse esmajärjekorras.

1. Strateegilise ja ruumilise planeerimise seosed. Valdkonlikud ruumiotsused (17 p)
2. Planeeringud ja head ruumiotsused (10 p)
3. Planeerijate pädevus (8 p)
4. Kaasamine ruumilises planeerimises (8 p)
5. Planeeringuprotsessides osalejate rollid (7 p)
6. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse planeeringuinstrumendid (6 p)
7. Mõjude hindamine ruumilises planeerimises (6 p)
8. Planeeringute paindumatus, menetluse kestus (5 p)
9. Planeeringute koostamise rahastamine (3 p)
10. Korruptsioonioht ruumilises planeerimises (3 p)
11. Planeeringute elluviimisega kaasnev majanduslik tulu ja kulu (3 p)
12. Planeerimissüsteemi keerulisus (2 p)