

Detailplaneeringu koostamise protsessi analüüs teenusedisaini põhimõtetele MKMi-le

Lõpparuanne

02.01.2025

Tellija kontakt:

MKM	Helen Madison helen.madison@mkm.ee
-----	---------------------------------------

Analüüsi läbiviija kontakt:

VELVET OÜ	Meril Rosenthal meril@velvet.ee	Sofia Vega Anza sofia@velvet.ee	Hanna-Stella Haaristo hannastella@velvet.ee
-----------	------------------------------------	------------------------------------	--

Detailplaneeringu koostamise protsessi analüüs teenusedisaini põhimõtetele MKMi-le

Pilt: Koosloome töötuba Tartus

Autor: Velvet OÜ

Sisukord

Sisukord	3
Kokkuvõte	5
1.0 Projekti ülevaade	7
1.1 Projekti eesmärgid	7
1.2 Töö lähenemine	7
1.3 Projekti tegevused	8
2.0 Projekti prioriteetid	9
Majandusarengu toetamine	9
Protsessi kiirus	9
Proгноositavus	10
Kõrgekvaliteediline ruum	12
Võimekus	12
Usaldus	12
Jätkusuutlikkus	13
Protsessis osalejate õiguste kaitsmine	15
3.0 Kas detailplaneering on teenus või protsess?	17
Praegune olukord: protsess, mitte teenus	17
Kasutajatekonnad	17
Väärtuspakkumine	18
Teenuse omanik ja pakkuja	20
Soovituslikud rollid ja vastutused	21
Kohalik omavalitsus (KOV)	21
Näited muudest protsess-teenuse põhimõttel toimivatest süsteemidest avalikus sektoris	25
Omavalitsuste autonoomia säilitamine	27
4.0 Süsteemsed, valdkondi ületavad leiud	28
Strateegiline mõju	28
Võimekus ja pädevus	30
Seadused ja regulatsioonid	33
Vastutus ja võim	34
Mastaap ja olulisus	35
5.0 Kvaliteedi parandamine	37
Kvaliteet kui prioriteet ja väljakutse	37
Kvaliteetse ruumi loomine	37
Planeeringute kvaliteet	38
Protsessikeskne, mitte tulemus- või ruumikeskne	38

6.0 Protsessi leiud **42**

6.1 Protsessi ümberstruktureerimine ja nimetamine	42
6.2 Oluliste hetkede / etappide analüüs	43
Enne algatamise taotlust	43
Algatamine	44
Koostamine	46
Eksperthinnangud ja kooskõlastamine	47
Avalikkuse kaasamine	50
Vastuvõtmine	54
6.3 Planeeringu sisu ja detailsus	56
6.4 Toetav taristu	58
Rahastus	58
Kanalid, tööriistad ja platvormid	59
Üldplaneeringud	61

7.0 Inimesed süsteemis **63**

Erinevad ruumikäsitlused	63
Planeerijad või menetlejad?	63
Planeerija kui süsteemi keskne ühendaja süsteemis ja protsessis	64
Arendajate kogemus: ettearvamatus kui põhihäda	65
Kodanikud: keeruline sisenemine ja arusaamatus	65
Killustunud koostöö ja mitteametlikud võrgustikud	65
Asutused ei ole monoliidid	66
Profiilid	66

8.0 Järgmised sammud ja soovitused rakendamiseks **68**

Valideerimine ja täpsustamine	68
Töörühmade lähenemine	68
Muudatuste juhtimise põhimõtted	68
Piloot- ja testimise lähenemine	69

Kokkuvõte **70**

Lisad **73**

Kokkuvõte

Projekti taust ja eesmärgid

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellis selle teenusedisaini uuringu, et mõista, kuidas saaks parandada detailplaneeringu protsessi Eestis. Projekt toimus 2025. aasta juunist novembrini ning selle eesmärk oli tuvastada võimalusi parandada detailplaneeringu protsessi kiirust, prognoositavust, kvaliteeti, võimekust, usaldusväärsust ja jätkusuutlikkust, kaitstes samal ajal protsessis osalevate inimeste õigusi.

Uurimislähenemine

Projektis kasutati teenusedisaini lähenemist ning kvalitatiivseid uurimismeetodeid, sealhulgas üle 25 intervjuu arendajate, omavalitsuste planeerijate, välise planeerimiskonsultantide, kooskõlastajate, võrguettevõtjate ja riigiasutustega. Viisime läbi koosloome sessioone võtmeosapooltega, et arutada tulemusi ja kujundada soovitusi ühiselt.

Uuring analüüsis detailplaneeringut kolmel tasandil: süsteemsel (kuidas terviksüsteem on üles ehitatud ja toimib), protsessitasandil (millised on protsessi konkreetset sammud ja tegevused) ning osalus- või kasutajapõhiselt (kuidas erinevad inimesed süsteemi kogevad ja selles liiguvad).

Uurimisprotsessi jooksul struktureeriti leiud nende kolme tasandi järgi. Käesolevas aruandes esitatakse leiud nii selle kolme tasandi lähenemise kui ka projekti prioriteetide järgi temaatiliselt organiseerituna.

Peamised leiud

Uuring näitas, et detailplaneering toimib tegelikkuses keeruka teenusena, mida pakuvad paljud osapooled, kuid on üles ehitatud administratiivse protsessina, mis loob fundamentaalse ebakõla. Kvaliteedil puudub ühine määratlus, süsteemne hindamine ja vastutus. Planeering võib olla menetluslikult korrektne, kuid sisuliselt väga kehv — ja ikkagi heaks kiidetud. Vastutus on killustunud erinevate osapoolte vahel ning puudub üks selge tajutav vastutaja selle eest, kas planeering loob kogukonnale väärtust.

Riiklikud ja regionaalsed strateegilised prioriteedid ei kandu üle detailplaneeringutesse selge suunana. Üldplaneeringud on vananenud (mõned pärinevad 1990. aastatest), mis tekitab fundamentaalset ebakindlust. Ülevaatliku infrastruktuuri info puudumine sunnib tegema aastaid tööd projektidega, mis võivad osutuda teostamatuks. Eelkonsultatsioonid toimuvad juhuslikult ja ebaühtlaselt. Avalikkuse kaasamine on raskesti teostatav ja toimub liiga hilja, et tulemusi mõjutada.

Süsteem sõltub täielikult inimestest, kuid ei paku neile sellist tuge nagu nad vajaksid. Väikestel omavalitsustel puudub võimekus ja ekspertiis. Planeerijad toimivad kesksete koordineerijatena kõigi suhete vahel, mis muudab süsteemi haavatavaks, kui neil puudub vajalik tugi. Formaalne koostöö on killustunud ning sellele on lisandunud isiklikud võrgustikud, sealhulgas Facebooki grupid ja isiklikud kontaktid. Erinevad osapooled mõtestavad ruumi omavahel kokkusobimatul viisil, ise seda teadvustamata.

Soovitused

Soovitused hõlmavad mitut tasandit: detailplaneeringu käsitlemine teenusena, mille puhul riik kehtestab nõuded ja omavalitsused pakuvad teenust kohapeal; kvaliteedisüsteemide loomine ühiste määratluste ja kohustuslike ülevaatustega; regionaalsete pädevusvõrgustike loomine, mis pakuvad omavalitsustele asjatundlikku tuge; korduvate tööde standardiseerimine mallide ja kontrollnimekirjade abil; seaduste rakendamine praktiliste tööriistadega; protsesside täiustamine (eelkohtumiste formaliseerimine, keerukuspõhised protsessirajad, paralleelne kaasamine); võimekuse kasvatamine koolituste abil; ning toetava keskkonna parandamine (ajakohased üldplaneeringud, infrastruktuuriinfo, ühised digivahendid).

Järgmised sammud

Soovitused vajavad valideerimist osapooltega, edasiarendamist töögruppides, pilootprojekte omavalitsustes ning kõikide süsteemi osapoolte pidevat koostööd. Elluviimine nõuab muudatuste juhtimise lähenemist, mis tagab, et inimesed mõistavad kavandatavaid muudatusi ja toetavad neid.

1.0 Projekti ülevaade

Selle projekti eesmärk oli mõista, kuidas Eesti detailplaneeringu protsessi saaks teenusedisaini meetodite abil paremaks muuta. Selle asemel, et protsessi otseselt ümber kujundada, oli meie eesmärk pakkuda tõenduspõhiseid soovitusi, mis põhinevad süsteemsel uurimistööl. Projekt toimus 2025. aasta juunist novembrini ning hõlmas osapoolte intervjuusid, dokumentide analüüsi, koosloome sessioone ja leidude sünteesi. Järgnevad alapeatükid kirjeldavad projekti eesmärke, uurimislähenemist ja läbiviidud tegevusi.

1.1 Projekti eesmärgid

Projekti eesmärk oli analüüsida Eesti detailplaneeringu protsessi teenusedisaini meetodite abil ja luua koosloome kaudu rakendatavad soovitusel, mis parandavad protsessi selgust, kiirust ja kasutajakesksust, kahjustamata seejuures menetluse juriidilist korrektsust või kaasamise kvaliteeti.

Projekti oodatavad tulemused:

- kaardistatud detailplaneeringu protsess koos soovitustega
- visualiseeritud kasutajateekonnad kõigi protsessi osapoolte jaoks
- tuvastatud kitsaskohad iga osapoole vaatenurgast
- ajakohastatud kasutajaprofiilid, sh eesmärgid, ootused, valukohad, toetavad tegurid, eelistused, vajadused ja käitumismustrid
- soovitusel ja ideed protsessi parandamiseks, arvestades kasutajateekondi, õiguslikku raamistikku ja riigi arengu prioriteete

1.2 Töö lähenemine

Projekti läbiviimisel kasutati teenusedisaini meetodeid, et analüüsida, kuidas Eesti detailplaneeringu protsess praegu toimib, ja luua soovitusi selle täiustamiseks. Meie lähenemine kombineeris kolme üksteist täiendavat vaadet:

Teenusedisaini vaade

Me käsitlesime detailplaneeringut teenusena, millel on selge väärtuspakkumine, kasutajad, puutepunktid, teenuse pakkujad, töövahendid, reeglid ja regulatsioonid. See perspektiiv koondas meie uurimistöö vahendid (osapoolte kaardistamine, teekondade kaardistamine, kitsaskohtade tuvastamine) ning oli aluseks ka soovitude ja protsessikaartide koostamisel.

Inimkeskne vaade

Aitas mõista inimesi individuaalselt, mitte pelgalt rollide või organisatsioonidena. Süvaintervjuud aitasid mõista inimesi individuaalselt: väärtused, tööpraktikad, töövõtted ja see, kuidas nad protsessi sisemisi hetki tajuvad. See lähenemine tõi esile pingekohad osapoolte vahel, mida üksnes

protseduuriline analüüs poleks avastanud.

Süsteemne vaade

Detailplaneering on riiklikult keerukas teenus, mida osutavad paljud erinevad rollid ja organisatsioonid. Seetõttu oli oluline mõista ka nähtamatuid jõude, mis protsessi kujundavad — kirjutamata reeglid, arusaamad, võimudünaamikad. Ilma selle vaatenurgata näeks protsess välja steriilne ja tegelikkusest eemaldunud.

1.3 Projekti tegevused

Selle projekti eesmärk oli pakkuda uurimistööle põhinevaid soovitusi detailplaneeringu protsessi parandamiseks. Täielik disainiprojekt hõlmaks soovitude valideerimist, testimist ja konkreetsete lahenduste prototüüpimist, et jõuda rakendamiseks valmis kontseptsioonideni. Meie fookus oli süsteemsel uurimisel ja koosloomel, et luua tugev tõenduspõhine alus. Soovitame neid ideid edasi piloteerida, testida ja täiustada koostöös valdkonna spetsialistide ja ekspertidega, et kujundada täielikult valideeritud lahendused ja ettepanekud.

Projekt toimus 2025. aasta juunist novembrini neljas etapis:

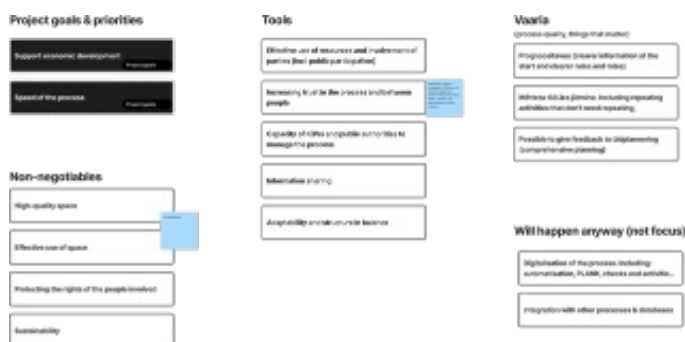


2.0 Projekti prioriteetidid

Esimeses töötoas kliendiga kaardistati projekti eesmärgid ja prioriteetidid, mis juhiksid projekti vältel uurimistööd ja soovitusi. Esmasena tõusis esile protsessi kiirus.

Siiski näitas uurimisetapp, et detailplaneeringute aeglane valmimine on pigem keerukamate süsteemsete probleemide sümptom. Kiiruse esikohale seadmine võib osutuda kahjulikuks, kui see vähendab aega, mis on vajalik kvaliteetsete planeeringute loomiseks põhjendatud eksperthinnangute ja tõhusa avaliku kaasamise kaudu.

Kliendisessioonil tuvastati detailplaneeringu protsessi kümme prioriteeti: kiirus, prognoositavus, kõrgekvaliteediline ruum, võimekus, usaldus, majandusarengu toetamine, ruumi tõhus kasutamine, ressursside tõhus kasutamine ja osapoolte (sh avalikkuse) kaasamine, protsessis osalejate õiguste kaitsmine ning kestlik areng. Meie uurimistöö käigus ilmneseid kõige tugevamad leiud viies valdkonnas — kiirus, prognoositavus, kõrgekvaliteediline ruum, võimekus ja usaldus — kus osapoolte kogemused ja süsteemsed mustrid tulid kõige selgemalt esile.



Joonis 1. Kliendiga loodud teise prioriseerimiskaardi digiteeritud versioon. Allikas: Velveti meeskond



Joonis 2. Esimese prioriseerimiskaardi digiteeritud versioon. Allikas: Velveti meeskond

Majandusarengu toetamine

Ühe soovitud tulemusena nähakse detailplaneeringu protsessi parandamisel Eesti majandusarengu toetamist. Meeskond jõudis arusaamale, et tõhusamad, ressursse (sh aega) mitte raiskavad ja strateegiliselt läbimõeldud planeerimisprotsessid aitavad kujundada kvaliteetset ruumi ning loovad seeläbi tugevama aluse majanduse kasvaks.

Protsessi kiirus

Uuringust selgus, et detailplaneeringu kestust kujundab pigem paljude väikeste hõõrdumiste kogum kui üks konkreetne kitsaskoht. (NB! Kuigi „koostööd“ on nimetatud peamiseks kitsaskohaks, on see liiga lai mõiste — me ei käsitle seda ühe pudelikaelana, vaid pigem protsessiülestest raskustest ja takistustest kogumina.)

Uuring tõi esile suure hulga tõkkeid, mis mõjutavad detailplaneeringute kiirust üle Eesti. Näiteks:

- ebaselged kriteeriumid, millal detailplaneering on nõutav, mis viib juhtumipõhise tõlgendamiseni ja prognoosimatuseni. Kuigi see on positiivne, kuna jätab piisavalt ruumi tõlgendamiseks, et sobituda kohaliku konteksti ja sealsete konkreetsete väljakutsetega, võib see isikute puhul, kellel puuduvad oskused õigust tõlgendada, viia hirmuni võimalike õiguslike tagajärgede ees;
- vananenud ja ajakohastamata üldplaneeringud ning riiklike ja kohalike prioriteetide puudulik kooskõla tekitavad ajakadu;
- arendajate ja omavalitsuste vaheliste kokkulepete (eriti finants- ja infrastruktuurikohustuste) sõlmimine võib võtta kaua aega;
- uuringud ja ekspertiisid (nt KSH, elurikkus, liiklus, pärand) pikendavad protsessi sõltuvalt kontekstist ja nõuetest;
- osapooled ei täida tähtaegu või ei tunne survet neid täita, kuna puuduvad tagajärjed;
- vastuväidete lahendamine avalikkuse või teiste osapooltega nõuab läbirääkimisi ja kompromisse;
- killustunud kooskõlastus, rollide ebaselgus ja vastuolulised arvamused eri etappides lisavad keerukust;
- menetlusvead või teadmiste lüngad omavalitsustes võivad viia protsessi osalise kordamiseni;
- piiratud võimekus tagasisidet läbi töötada (töötajate vähesuse ja ebaselgete ootuste tõttu) tekitab kõhklust teisi planeeringu osapooli ja avalikkust aktiivselt kaasata;
- puudulikud oskused ja võimekus omavalitsustes detailplaneeringute otsustavaks juhtimiseks;
- ülekoormatud ametid ja asutused, mis annavad mitteühtseid seisukohti.

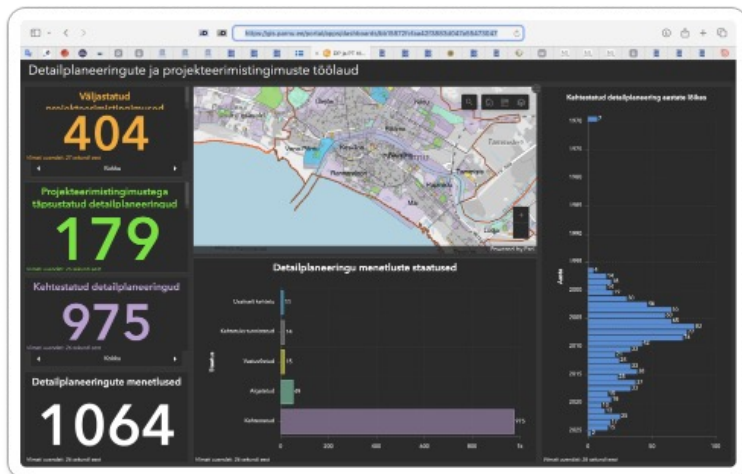
Seega ei pärsi kiirust üks konkreetne põhjus, vaid paljude omavahel seotud tegurite - suhete, struktuuri ja oskuste puudujääkide - koosmõju.

Prognoositavus

Prognoositavus on kiirusega seotud, kuid eraldiseisev prioriteet. See tähendab ebakindlust, mida tunnevad huvitatud osapooled ja teised asjaosalised protsessi alguses — nad ei tea, kas planeering valmib poole aastaga või poole kümnendiga.

Seda süvendab asjaolu, et kogu süsteem kasutab sama protsessi kõikide arenduste puhul — sõltumata nende mõõtkavast, mõjust või omavalitsuse võimekusest.

Kuigi on ebatõenäoline, et protsesside kestusi saab täielikult standardiseerida, on võimalik hinnata ja prognoosida ajakavasid varasemate planeeringute ja kogenud planeerijate teadmiste põhjal. Üks olulisemaid võimalusi prognoositavust parandada on hakata mõõtma protsessi kulgu ja dokumenteerima, kus ja miks tekivad viivitused.



Joonis 3. Pärnu linna juhtpaneel, mis näitab planeeringute staatust.

Allikas: <https://gis.parnu.ee/portal/apps/dashboards/bb15872fcfaa42f3883d047a55473047>

Analüüsitud 79-st omavalitsusest mõnel oli olemas avalik mõõdikute koondvaade, mis näitas planeeringute arvu ja jaotust etappide lõikes. Kuid need tööriistad ei kajastanud protsessi keskmist kestust.

Proгноositavuse soovitus

Soovitus	Kirjeldus
Projekti keerukuse kategooriad koos ajavahemikega	Mõõta protsesse omavalitsuse lõikes, et pakkuda ligikaudseid ajavahemikke selliste kategooriate põhjal nagu lihtne / standardne / keerukas. Kategooriad peavad põhinema selgetel kriteeriumidel: krundi suurus, infrastruktuuri vajadused, pärandikaitse piirangud, keskkonna tundlikkus, osapoolte arv. Igal kategoorial on realistlikud ajavahemikud, mis põhinevad varasemate planeeringute tegelikel andmetel. Teha see info avalikkusele ja huvitatud osapooltele kättesaadavaks.
Põhiliste standardiseeritud teabepäringute loomine projektitüübi kaupa	Lua selged ja avalikult kättesaadavad nõuded selle kohta, milliseid uuringuid ja dokumente iga projektitüüp vajab. Need ei pea olema ammendavad ega siduvad, vaid piisavad, et anda huvitatud osapooltele ettekujutus eesootava töö mahust ja vähendada planeerijate ajakulu lähteseisukohtade koostamisel. Näited: krundi ehitusõigus nõuab topo-geodeetilist alusplaani, liiklusmõju hindamist, tehnovõrkude ühenduse plaani.

**Ajaandmete lisamine
olemasolevatele
omavalitsuste
digitaalsetele
töölauadadele
(dashboard'idele) / riikliku
andmebaasi põhised
digitaalsed töölauad**

Mõned omavalitsused juba jälgivad planeeringute arvu ja etappe, mis annab hea lähtekoha. Lisada ajamõõdikud, mis näitavad keskmist kestust etapi kohta ja koguaega algatamisest kehtestamiseni. Jälgida, kus tekivad viivitused, ja avaldada koondandmeid kohaliku tasandi kohta. Näide: „Selles omavalitsuses kestavad standardsed elamuarenduse planeeringud keskmiselt 14 kuud, millest 4 kuud kulub tavaliselt keskkonnamõjude hindamisele, 2 kuud õiguslikele vormistustele.“ See loob realistlikud ootused, mis põhinevad tegelikul kohaliku tasandi tulemuslikkusel, mitte teoreetilistel ajakavadel. Muudab pudelikaelad nähtavaks, võimaldades sihitud parendusi.

Lisaks soovitame luua ühtse keskkonna, mille saaks kõik 79 kohalikku omavalitsust kasutusele võtta. 79 erineva töölaua (dashbord'i) loomine nõuaks liiga palju ressursse ning muudaks kasutajakogemuse taas üle kogu riigi ebaühtlaseks.

Kõrgekvaliteediline ruum

Kvaliteet on detailplaneeringu süsteemis nii fundamentaalne väljakutse, et see nõuab eraldiseisvat käsitlemist väljaspool siinset alapeatükki. Peatükk 5 käsitleb kvaliteediprobleemi põhjalikumalt, vaadeldes, miks praegune protsessikeskne fookus õõnestab kvaliteetse ruumilise tulemuse saavutamist ning pakkudes välja konkreetseid soovitusi liikumiseks menetluslikust vastavusest sisulise ruumilise kvaliteedi poole.

Võimekus

Omavalitsuste ja avalike asutuste võimekus protsessi juhtida on oluline prioriteet. Sarnaselt paljudele teistele prioriteetidele osutus see detailplaneeringu protsessis oluliseks väljakutseks.

Meie uurimistöö näitas, et võimekus omavalitsustes ja riigiasutustes on jätkuvalt ebaühtlane. Koos pädevusega on see üks peamisi pingelikkaid protsessi läbiviimisel. Selle teema leiud ja soovitused on põhjalikumalt kirjeldatud aruande järgmistes peatükkides.

Usaldus

Usaldamatus läbib detailplaneeringu protsessi kõigi osapoolte vahel. See usaldamatus tuleneb kuhjunud väiksematest probleemidest: kokkulepetest mitte kinnipidamine, vastutuse vältimine, ebasõbralikkuse või koostöövalmiduse puudumise tajumine, tunne, et arvamusi ei kuulata. Paljusid neist saaks lahendada parema kommunikatsiooniga: selged ootused, selged tegevused, kokkulepetest kinnipidamine.

Kuid usaldamatus tekitab omakorda uut usaldamatust ülekaitsemise ja ülereguleerimise kaudu. Nagu üks intervjuueeritav märkis: „teadmatust on palju, usaldust on väga vähe, siis prooviti nagu kõik asjad enne juba algatamist põhimõtteliselt kokku leppida“.

Samal ajal ei saa usaldust kehtestada — seda tuleb kujundada. Ükski üksik soovitus ei suuda usaldust parandada, kuna tegemist ei ole eraldiseisva probleemiga. Usaldus kujuneb kumulatiivsete parenduste kaudu: töö muutub nähtavaks formaliseeritud koostamisprotsessi abil; vastutus selgineb tänu edenemise jälgimisele; rollid saavad selgemaks; otsused peavad olema põhjendatud ja dokumenteeritud; kooskõlastusringid võimaldavad tegelikku dialoogi; standardiseeritud tööriistad loovad järjepidevust. Kõik need sammud muudavad protsessi töökindlamaks ja prognoositavamaks, vähendavad usaldamatuse põhjuseid ning loovad selged raamid vastutusele, kui kokkuleppeid ei täideta.

Jätkusuutlikkus

Meie uurimistöö näitas, et keskkonna- ja kliimaküsimused on detailplaneeringu protsessis jätkuvalt killustatud. Kuigi on olemas mõned jätkusuutlikkust toetavad tööriistad (nt energia- ja kliimakavad, mis annavad tuge rohenõuete seadmisel), seisavad planeerijad silmitsi mitmete takistustega: vananenud planeerimisstandardid, mis ei peegelda tänaseid kliimamuutuse prioriteete; aeglane kooskõlastusprotsess; ning kliimamuutustega kohanemise ja looduspõhiste lahenduste süsteemse integreerimise puudumine planeerimisotsustes kohalike omavalitsuste poolt.

Rahvusvahelised suunad näitavad, et planeerimissüsteemid käsitlevad kliimat ja keskkonda üha enam kui keskseid korralduslikke põhimõtteid, mitte lisakomponente. Näiteks Leedu „loodusraamistik“ (nature frame) kontseptsioon või Šotimaa National Planning Framework 4 dokument, mis integreerib kliima-, energia- ja sotsiaalsed kaalutlused ühtsesse ruumilise arengu strateegiasse.

Paljud jätkusuutlikkust käsitlevad soovitused selles projektis on põimitud kvaliteedi peatükki (peatükk 5), eriti need, mis puudutavad planeerimisstandardite ajakohastamist, ekspertiisi rakendamist ja seda, kuidas planeeringud peaks tasakaalustama eri avalikke huve — sealhulgas keskkonnakaitset ja kliimakohanemist.

Jätkusuutlikkuse soovitused

Soovitus	Kirjeldus
Täiendavate juhendmaterjalide loomine kiiremini ajakohastatavatele kliimanõuetele	Kliima- ja energianõuded arenevad kiiresti. Selle asemel, et oodata põhjalikke õigusreforme, tuleks luua täiendavad juhenddokumendid, mida saab kiiresti ajakohastada, et need kajastaksid parimaid praktikaid jätkusuutlikkuse ja kliimakohanemise valdkonnas.

Üldplaneeringute tugevdamine ja „kliimakindlaks“ muutmine	Valmiv Üleriigiline Planeering 2050 käsitleb riiklikul tasandil kliima- ja energiataristut. See lähenemine peab kanduma allapoole: tagada, et üldplaneeringud oleksid ajakohased, integreeriksid kliimakohanemise strateegiad ning sisaldaksid detailplaneeringute tegemisel kasutamiseks selgeid ja siduvaid viiteid. Nii kujuneb tugevam raamistik jätkusuutlikkuse nõuete rakendamiseks detailplaneeringu tasandil.
Koolituste pakkumine otsustajatele jätkusuutlikkuse ja ruumikvaliteedi teemadel	Poliitikutel ja planeeringute kinnitajatel peab olema parem arusaam planeerimisest, jätkusuutlikkusest ja ruumikvaliteedist, et teha informeeritud otsuseid, mis tasakaalustavad arengu vajadusi ja keskkonnakaitset.
Miinimum-nõuete kehtestamine jätkusuutlikkuse ja kliima osas detailplaneeringutes	Kehtestada baasnõuded, mida kõik detailplaneeringud peavad täitma — näiteks sademevee kohapealne lahendamine, kõrghaljastuse süsteemne kavandamine mikrokliimaatilistele eesmärkidele, aeglase liikluse eelistamine linnakeskkonnas, energiatõhususe standardid ning elurikkuse kaitse meetmed. Need peaksid olema kohustuslikud miinimumid, mitte soovituslikud põhimõtted, aidates rakendada PlanS-is juba kehtivat nõuet, et keskkonnasõbralikud lahendused „tuleks eelistada“.

**Strateegilise arenduse
eelistuskaardi (kihi)
loomine ökosüsteemide
kaitsmiseks**

Tugevdada Eesti rohevõrgustikku nii, et kaitsealad ja ökosüsteemid oleksid kaitstud kahjuliku arendustegevuse eest. See on kooskõlas ELi rohelise taristu strateegiaga, mis rõhutab ökoloogiliselt sidusate võrgustike loomist ruumilisse planeerimisse. Piirkondlikult on Leedu välja töötanud nn „loodusliku raamistiku“ (gamtinis karkasas) lähenemise, millest Eesti võiks eeskujult võtta. Leedu süsteemi peamised tunnused on järgmised:

1. Siduvad piirangud riiklikus seaduses, mitte ainult planeerimisjuhistes.

Leedus on loodusliku raamistiku alla käivatel aladel teatud tegevused keelatud (nt ei ole lubatud üle viie hoonega hoonestusgrupid metsades ja kaitsealadel 150 meetri raadiuses). Eesti rohevõrgustikul puuduvad praegu riiklikul tasandil sellised selgesõnalised piirangud.

2. Kohustuslik kompensatsioon iga maakasutuse muutuse korral.

Maakasutuse sihtotstarbe muutmine kaitsealadel eeldab maastiku ja elurikkuse mõju hindamist ning kohustuslikke kompensatsioonimeetmeid. Sellest ei saa mööda minna ka detailplaneeringu tasandil.

3. Raamistik kui struktuurne nõue kõigil planeerimistasanditel.

Leedu süsteem hõlmab ligikaudu 60% territooriumist ning ökoloogilist sidusust tuleb säilitada riiklikust kuni kohaliku tasandi planeeringuteni. Madalama tasandi planeeringud peavad riiklikku raamistikku täiendama, mitte seda ümber määratlema.

4. Mitmekesiste ökosüsteemide kaitse, mitte ainult metsade oma.

Eesti olemasolev rohevõrgustik põhineb peamiselt metsadel. Toimiv ökoloogiline võrgustik peab hõlmama ka märgalasid, rohumaid, siseveekogusid ja rannikualade ökosüsteeme – ühendatuna sidusaks tervikuks, kus elupaigad on kooskõlas ökoloogiliste eesmärkidega.

Protsessis osalejate õiguste kaitsmine

Detailplaneering täidab mitut olulist ülesannet, mis ulatuvad kaugemale üksnes regulatiivsetest nõuetest. Osapooled kirjeldasid seda kui demokraatlikku tööriista, avaliku kokkuleppe foorumit ja ruumi, kus arengunägemusi testitakse ja täpsustatakse. Üks omavalitsus märkis, et planeerimine on „eelkõige suhete juhtimine, mitte tehniline vastavus“, ning toimib kui „ühiskondlikult mõistetud

mehhanism arengu üle kokkuleppe saavutamiseks“.

Siiski ei suuda praegune protsess sageli kaitsta kõigi osapoolte õigusi ja huve. Elanikel puudub selge info osalemisvõimaluste kohta. Omavalitsused peavad ilma piisava juhise tasakaalustama vastandlikke huve. Arendajad seisavad silmitsi ettearvamatute nõuetega.

Meie soovitus ei vähenda osalemist ega eemalda inimesi protsessist. Vastupidi — need annavad vajalikud tööriistad, koolituse ja toe, et kõik osapooled saaksid tõhusalt osaleda ja oma õigusi sisukalt kasutada.

Teiste peatükkide soovitused käsitlevad selgemaid teenusestandardeid, paremaid juhendmaterjale, omavalitsuste töötajate võimekuse kasvatamist ning struktureeritud protsesse, mis loovad ruumi sisuliseks dialoogiks, säilitades samal ajal prognoositavuse ja õigluspriinitsiibid.

3.0 Kas detailplaneering on teenus või protsess?

Üks meie töö aluseks olnud põhilisi küsimusi oli, kas detailplaneeringut tuleks mõista administratiivse protsessina või avaliku teenusena. Sellel eristusel on tähtsus: protsess keskendub vastavusele ja sammudele, teenus aga kasutajate vajadustele ja tulemile.

Teenusedisain pakkus sellele uurimistööle analüütilise raamistiku. Vaatlesime detailplaneeringut teenuse elementide kaudu: kes on kasutajad, millist väärtust see loob, milline on kasutajakogemus, kes teenust osutab ning milline toetav taristu olemas on. Järgnevas analüüsis esitame oma leiud praeguse olukorra kohta, uurime kasutajateekondi ja väärtuspakkumisi, tõstatame kriitilisi küsimusi teenuse omanikus ja vastutuse kohta ning teeme ettepaneku kujundada detailplaneeringust ühtne avalik teenus, millel on selged standardid, vastutavad teenusepakkujad ja kasutajakeskne korraldus.

Praegune olukord: protsess, mitte teenus

Paberil näib õiguslik protsess hästi määratletud, ehkki esmapilgul keeruline mõista. Menetluse skeemid ja raamistikud loovad mulje korrast ja prognoositavusest, kuid tegelikkuses on tegemist märksa kaootilisema ja killustunuma kogemusega. Protsess toetub suurel määral tõlgendamisele, individuaalsetele oskustele, suhetele ja inimeste omavahelisele mitteametlikule kooskõlastamisele — teguritele, mis pole standardiseeritud ega dokumentatsioonis nähtavad.

See vastuolu avaldub ka info jagamises. Omavalitsuste veebilehed kasutavad sageli juriidilist või tehnilist keelt, mis on inimestest kauge, raskesti tõlgendatav ja kasutajate vajadustega vähe seotud. Olenemata sellest, kas oled arendaja, kes üritab mõista oma kohustusi, kodanik, kes soovib protsessis osaleda, või planeerija, kes otsib selgust — süsteem ei räägi kasutaja keeles. Protsess on üles ehitatud õiguslikele ja administratiivsetele nõuetele, mitte nende inimeste kogemusele, kes seda läbivad, ega väärtusele, mida see peab looma. Ilma inimkeskse lähenemiseta muutub see järjest raskemini navigeeritavaks ning üha kaugemaks eesmärkidest, mida see peaks teenima.

Praegu ei toimi detailplaneering kui teenus. Pigem töötab see kui hulk lahti ühendatud haldustoiminguid, mis tekitavad ebakindlust, hõõrdumisi ja tunde, et süsteem on ettearvamatu või ebaõiglane.

Kasutajateekonnad

Praegu puudub eestiüleselt terviklikult kujundatud, koordineeritud ja teadlikult disainitud protsessikogemus, mida toetaksid konkreetsed tööriistad ja interaktsioonid ning mida võimaldaksid vastavad reeglid, protsessid ja tegevused. Selle asemel koosnevad praegused osapoolte teekonnad sammudest, õiguslikest nõuetest, kohustuslikest dokumentidest ning mitmest puutepunktist nii kohalike omavalitsuste kui riigiasutustega.

Praegune kogemus paneb koorma inimesele (olgu see huvitatud isik või planeerija), kes peab

aktiivselt ja proaktiivselt protsessi läbi juhtima, et jõuda soovitud tulemini: hea ja teostatava planeeringuni. Kasutajatekonnad ja -kogemused erinevad drastiliselt sõltuvalt sellest, milline osapool sa oled ja millise omavalitsusega parasjagu töötad. See loob ebakindlust, hõõrdumisi ja osadel tunde, et edu sõltub sellest, kas tunned „õigeid inimesi“ või oled seda konkreetset protsessi selles konkreetsetes omavalitsuses varem kogenud.

Näited hõõrdumistest, mida oleks võimalik lahendada, kui protsessi käsitletakс teenusena:

- Taotlusprotsessid erinevad omavalitsuste lõikes. Tallinnas esitatakse taotlus spetsiaalse portaali kaudu. Väiksemates omavalitsustes saadetakse Wordi dokument üldisele meiliaadressile. Mõned nõuavad eelkohtumisi, teised ei paku neid üldse. Infrastruktuuri kulude katmise kord on omavalitsuste lõikes varieeruv. Vajalik dokumentatsioon erineb. Isegi sama etapi kirjeldamiseks kasutatav terminoloogia erineb.
- Ligipääs infole ja teenuse sisenemispunktid on ebaühtlased. Mõned omavalitsused pakuvad detailseid samm-sammulisi juhendeid, dokumendimalle, kontaktide loendeid ja KKK jaotisi. Teistes on vaid üks leht planeerimisseaduse tekstiga ja allalaaditav vorm. Selguse saamiseks, kelle poole pöörduda, milliseid dokumente päriselt vaja on või millises etapis plaan parasjagu asub, peab sageli tegema mitu telefonikõnet, saatma kirju erinevatesse osakondadesse või kontrollima mitut registrit.
- Tagasiside mehhanismid on ebaselged. Kodanikud ei tea, millal või kuidas sisukalt panustada. Arendajad ei tea enne protsessis sees olemist, milliseid eksperthinnanguid tegelikult vaja läheb. Planeerijad ei tea, mis kooskõlastusnõuded võivad tekkida. Ajakavad ega viivituste põhjused ei tule nähtavale.

Väärtuspakkumine

Väärtuspakkumine kirjeldab väärtust, mida teenus loob kasutajatele ja — siinses kontekstis — ka teistele kasusaajatele ja tegutsejatele. See luuakse tavaliselt erinevate kasutajate ja osapoolte vajaduste ja ootuste põhjal ning näitab, kuidas teenus aitab neil oma eesmärged saavutada ja vajadusi täita.

Uuringu põhjal (ja ootuspäraselt) selgub, et erinevad osapooled ootavad detailplaneeringult täiesti erinevat väärtust — ning praegune protsess ei suuda seda enamiku jaoks pakkuda.

* Arendajad näevad protsessis endas vähe väärtust. Oluline on see, mida see lõpuks võimaldab: äriarendust, finantsilist tulu, investeerimispotentsiaali. Aeg ja ressursid tekitavad frustratsiooni ja kahtlusi, kas see on üldse pingutust väärt. Avalikkuse kaasamisel võib olla probleeme ennetav väärtus, kuid see ei pruugi anda paremaid ideid või sisendeid, mida arendajad tegelikult hindaksid.

* Kinnistuomanikud ja koduomanikud soovivad kindlust, mida ja millal nad oma maal ehitada võivad. Nad vajavad selgeid vastuseid, mõistlikke ajaraame ja abi tundmatus süsteemis navigeerimisel. Selle asemel seisavad nad silmitsi keerukuse, viivituste ja ebaproportsionaalsete kuludega eriti väikeste projektide puhul.

* Kohalikud omavalitsused püüavad kogukonnale väärtust luua läbi läbirääkimiste — tingimustena lasteaiad, mänguväljakud, vajalik infrastruktuur, kohalikku majandust toetavad arendused, kvaliteetne elukeskkond.

* Kooskõlastajad, tehnovõrgud ja eksperdid lisatakse protsessi olukordadesse, kus nad peavad vastutama oma valdkonna eest. Neilt oodatakse arvamusi ebapiisava info põhjal, lühikeste tähtaegadega ja teadmata, kas nende sisend tegelikult otsuseid mõjutab.

* Välised planeerijad peavad protsessi tihti majanduslikult ebatõhusaks, kuid osalevad, sest see võib tuua tulevikus projekte sama kliendiga.

Kuigi protsess eeldab palju kompromisse, peab teenusena toimimise eelduseks olema kasutajatele loodav lisaväärtus — mitte vaid planeeringu valmimine. See tõstatab suurema küsimuse: millist väärtust peaks protsess looma? Mitte üksnes lõpliku plaani või õigusliku tulemuse mõttes, vaid ka neile, kes protsessis osalevad.

See ei tähenda, et praegust protsessi peetaks täielikult väärtusetuks. Vastupidi, detailplaneering on osapoolte hinnangul:

- demokraatlik tööriist ja ruumikvaliteedi tagatis,
- avalik kokkuleppe foorum ja vaidluste lahendamise koht,
- ruum, kus visioone testitakse ja täpsustatakse („kümnes variant“),
- elanike kaitse sobimatute arenduste eest ja ostjate kaitse kehvade projektide eest,
- viis saavutada „terviklikke ruumilahendusi“ ja „head avalikku ruumi“,
- tegevus, mis on „pigem suhete juhtimine kui tehniline vastavus“.

Prototüüp-väärtuspakkumised

Mõeldes protsessile kui avalikule teenusele, uurisime võimalikke väärtuspakkumisi, mida see võiks pakkuda:

- **Arendajatele:** Prognoositav tee visioonist kinnitatud plaanini. Selged ootused infrastruktuuri rajamise, tasude ja vastutuste osas. Ühtlasemad ajaraamid. Ekspertide tugi. Standarditele vastavad plaanid saavad heakskiidu. Väiksem risk ja sujuvam realiseerimine. Paremini kontekstiga sobivad lahendused.
- **Kinnistuomanikele ja koduomanikele:** Ligipääsetav protsess selgete juhistega. Abi, mis aitab mõista, mida nende maal teha saab. Mõistlikud kulud ja ajaraamid, mis vastavad projekti mastaabile. Tugi süsteemis orienteerumiseks ilma ekspertteadmisteta.
- **Elanikele ja mõjutatud osapooltele:** Demokraatlik osalus, mis päriselt loeb. Reaalne mõju oma naabruskonna arengule, et hoida või kasvatada väärtust. Kaitse sobimatute projektide eest. Läbipaistvus selle kohta, mis toimub ja miks.
- **Kooskõlastajatele, tehnovõrkudele ja ekspertidele:** Selged rollid ja õige ajastus sisendi andmiseks. Piisav info sisukate arvamuste andmiseks. Nähtavus selle kohta, kuidas nende ekspertteadmist kasutatakse. Nende tööaja tõhus kasutamine.

- **Omaavalitsustele:** Strateegiline tööriist kogukonna arengu juhtimiseks. Kasvu suunamine soovitud suunas, kvaliteetsete ruumide tagamine, infrastruktuuri koordineerimine, huvide tasakaalukas juhtimine, õiguskindluse loomine. Võimalus olla proaktiivne.
- **Ühiskonnale:** Kvaliteetne ehitatud keskkond. Ruumid, mis toimivad hästi, kaitsevad keskkonda, toetavad majandust, tugevdavad sotsiaalset sidusust ja loovad pikaajalist väärtust. Legitiimsed otsused läbi demokraatliku protsessi.
- **Kõigile:** Protsess, milles osalemine on väärtuslik. Selged rollid, õiglane kohtlemine, sisukas dialoog, mõistlik ajakasutus ja tulemused, mis peegeldavad ühiseid huve, kaitstes samal ajal individuaalseid õigusi.

Need väärtuspakkumised on prototüüp-kujul ning vajaksid täpsustamist ja täiendavat analüüsi, et need vastaksid päriselt teenusepakkujate suutlikkusele. Need on arutelu lähtealused — mitte fikseeritud lubadused — ning eeldavad valideerimist osapooltega, võimekuse testimist ja viimistlemist, et tagada nende soovitavus ja teostatavus.

Teenuse omanik ja pakkuja

Uurimise käigus tõstatus küsimus: kui detailplaneering oleks avalik teenus, kes oleks teenuse omanik? Pikka aega ei olnud sellele selget vastust, kuid soovitude koostamise ajaks jõudsime võimalike rollideni.

Meie esmavalik teenuse omanikuks on MaRu, kes haldab planeerimisteenust riigi tasandil koostöös poliitika kujundajaga. Teenuse omanik vastutab raamistiku, struktuuri, tööriistade, õppevahendite ja tegevuste loomise eest, mis võimaldavad teenust avalikkusele pakkuda. Selles mudelis oleksid kohalikud omaavalitsused teenuse pakkujad, rakendades raamistikku ja protsessi oma territooriumil, teenindades avalikkust ja juhtides protsessi sisemiselt, kasutades MaRu loodud tööriistu ja ressursse.

See lähenemine seob strateegilise ruumijuhtimise protsessiga, säilitades samas kontekstipõhise praktika seal, kuhu see kuulub — kohalikul tasandil. Samal ajal võimaldaks see vajalikes kohtades luua standardiseeritud tööriistades, raamistikus, tugivõrgustikes ja metoodikates, säilitades siiski omaavalitsuste otsustusõiguse.

Selle mudeli eelduseks olevad mõjud (mitte ammendav loetelu):

- Ekspertiisi hankimine: omaavalitsused vastutaksid planeerimispädevuse hankimise ja vajadusel väljast tellimise eest. Arendajad või maaomanikud võiksid endiselt palgata oma planeeriija, kuid see ei oleks kohustuslik.
- Teenustasud: omaavalitsused võiksid küsida teenustasu (nt riigilõiv), nagu paljude teiste avalike teenuste puhul. Tasud aitaksid katta planeerimispädevuse kulusid.
- Lihtsustatud lepingud: seniste kolmepoolsete lepingute asemel tekiksid kahepoolsed lepingud teenusepakkuja (omavalitsuse) ja teenusekasutaja (arendaja, omaniku, konsortsiumi) vahel.

Soovituslikud rollid ja vastutused

Kohalik omavalitsus (KOV)

Kohalike omavalitsuste roll on praegu ebaühtlane, sõltudes tugevalt olemasolevast võimekusest ja ressurssidest. Mõned tegutsevad protsessi administraatoritena ja menetlejatena, kus töötajad identifitseerivad end pigem „menetlejatena“ kui „planeerijatena“. Teistel on planeerimise eksperdid, üksused või osakonnad ning neid võib pidada enamaks kui üksnes protsessi administraatoriteks — nad loovad kvaliteetseid plaane ja koordineerivad asjaosalistega.

Intervjuudes väljendasid paremate ressurssidega omavalitsused huvi olla detailplaneeringute proaktiivsed algatajad: kutsuda arendajaid välja, sõnastada, milliseid arendusi valla või linna jaoks soovitakse. Loomulikult erinevad need ootused omavalitsuste puhul, kus menetlejad töötavad üksi ja väheste ressurssidega.

Selleks, et detailplaneeringust võiks tulevikus saada teenus, mis loob kvaliteetseid plaane ja juhib koordineerimist, soovitame omavalitsustel kujuneda päris teenusepakkujateks, kes suudavad pakkuda detailplaneeringu protsessi huvitatud osapooltele.

Vastutused võiksid hõlmata:

- kogu kooskõlastusprotsessi juhtimist algusest lõpuni
- kõigi arvamuste ja kooskõlastuste kogumist ja tagamist
- vajalike uuringute ja ekspertiisi määramist
- kokkulepete ja teadete ettevalmistamist
- protsessiks ja selle juhtimiseks vajaliku dokumentatsiooni koostamine (nt planeering ise, koosolekute protokollid jms) huvitatud isiku jaoks ning dokumentatsiooni haldamine riiklikes andmehoidlates
- planeeringu ja selle selgitava materjali koostamist
- kogukonna arengu vajaduste ja strateegiliste prioriteetide määratlemist ning nende avalikustamist
- soovitud arendusprojektide väljakuulutamist (nii konkurssidena kui ettepanekute esitamise võimalusena, sh konsortsiumitele)
- keerukamate alade kohta märkuste ja kommentaaride koostamist ning nende avalikuks tegemist
- kogukonna vajaduste ja ruumisoovide uuringute tellimist ja tootmist sõltumatult konkreetsetest projektidest (regulaarse praktikana)

Idealis oleksid omavalitsused oma territooriumi osas proaktiivsed eksperdid – neil oleksid ressursid, oskused ja pädevus iseseisvalt detailplaneeringuid juhtida. See tähendab liikumist reageerivast rollist (taotluste menetlemine) aktiivsesse rolli (selle kujundamine, mida ja kuidas ehitatakse).

Detailplaneeringu algataja – olgu selleks üksikisikust maaomanik, arendaja või asutus – suhtleb omavalitsusega kui teenuse kasutaja. Omavalitsus kui protsessi omanik tagab aga, et iga projekt on kooskõlas kogukonna vajaduste ja ruumiliste prioriteetidega. Need eesmärgid ei ole vastuolus:

pädev protsess teenindab kasutajaid selguse ja etteennustatavuse kaudu ning samal ajal teenib kogukonda, tagades kvaliteetsed ja läbimõeldud tulemused.

Planeerimiskonsultandid (välised planeerijad)

Välised planeerimiskonsultandid on praegu detailplaneeringute ökosüsteemi võtmeisikud. Nad koostavad plaane, kui omavalitsuste planeerijatel pole võimekust või kui arendajad neid tellivad. Nad täidavad võimekuslünki omavalitsustes.

Nagu profiilide kirjeldusest näha (vt Lisa 2), on neil keeruline jääda neutraalseks, kui nende tasu maksab arendaja, mitte omavalitsus. Tulevikustsenaariumis, kus omavalitsused on teenusepakkujad, mitte pelgalt menetlejad, võiks eeldada, et välise planeerijate roll kaoks ning planeerijad töötaksid vaid omavalitsuses või riiklikul/regioonitasandil. See ei ole aga tõenäoline mitmel põhjusel:

1. alati on huvitatud inimestele vaja võimalust palgata oma planeerija, sõltumata sellest, kas omavalitsus pakub seda teenust;
2. omavalitsused ei suuda tõenäoliselt aastaringselt kõiki olemasolevaid planeerijaid palgata ja hoida;
3. planeerijatel peab olema õigus tegutseda nii erasektoris kui avalikus sektoris.

Seetõttu näeme, et välise planeerijate roll arendajate konsultantidena võib väheneda ning nende tööd tellivad ühtviisi nii omavalitsused kui arendajad — pakkudes võimekust ja ekspertiisi mõlemale poolele.

MaRu (Maa- ja Ruumiamet)

Lisaks teenuse omaniku rollile võiks MaRu täita detailplaneeringu kompetentsikeskuse rolli. Soovitame luua piirkondlikud spetsialiseeritud kompetentsikeskused ning regionaalsed rollid, mis toetavad detailplaneeringu võimekuse ja suutlikkuse arengut kogu Eestis. MaRu regionaaltasandi vastutus võiks olla järgmine:

- spetsialistide koolitamine
- välisekspertide arvamuste või toe pakkumine, kui omavalitsus vajab abi eri asutuste konfliktsete arvamuste prioriseerimisel
- kohalike planeerijate toetamine olukordades, kus protsess on ebaselge
- nõustamine seaduste, regulatsioonide ja reeglite osas

Soovitus	Kirjeldus
Visuaalsete protsessikaartide ja jälgimistahvlite loomine	Töötada välja ligipääsetavad visuaalsed esitlused, mis näitavad planeerimise etappe, praegust staatust, ootel tegevusi, vastutajaid ja tähtaegu. Kättesaadav kõigile osapooltele — arendajatele, elanikele, planeerijatele, asutustele. Muudab protsessi arusaadavaks ja läbipaistvaks, mitte müstilisteks haldustoimingute jadadeks.
Iga planeeringu jaoks ühe kontaktisiku määramine regulaarsete check-in'idega	Määrata igale planeeringule nimeline omaavalitsuse planeerija kui üks kontaktpunkt. Kehtestada lühikesed regulaarsed sünkroonsed check-in'id (olenevalt faasist kord nädalas või kord kahe nädala jooksul). Vähendab e-kirjade anonüümsust, kasvatab usaldust, võimaldab kiiret probleemide lahendamist. Muudab teenuse inimlikuks, mitte bürokraatlikuks.
Koolituste pakkumine otsustajatele jätkusuutlikkuse ja ruumikvaliteedi teemadel	Poliitikutel ja planeeringute kehtestajatel peab olema parem arusaam planeerimisest, jätkusuutlikkusest ja ruumikvaliteedist, et teha informeeritud otsuseid, mis tasakaalustavad arengu vajadusi ja keskkonnakaitset.
MaRu määramine teenuse omanikuks, omaavalitsused teenusepakkujateks	MaRu koostöös poliitika kujundajaga (MKM) loob riikliku raamistiku, tööriistad, õppevahendid ja kvaliteedi järelevalve. Omaavalitsused tegutsevad teenusepakkujatena, rakendades raamistikku oma kontekstis, teenindades kasutajaid ja juhtides protsessi MaRu loodud ressursside abil. Seob strateegilise ruumijuhtimise põhimõtted protsessiga, jättes kontekstipõhise praktika sinna, kuhu see kuulub — kohalikule tasandile.
Teenusestandardite kehtestamine, mis määravad, kuidas tuleb kasutajaid igas etapis teenindada	Teenindusstandardite kehtestamine, mis määravad kindlaks, kuidas kasutajaid tuleb igas menetluse etapis teenindada. Need ei hõlma üksnes menetluse etappe, vaid ka ootusi teenusele: maksimaalsed vastamisajad päringutele, nõutav suhtluse selgus, läbipaistvuse kohustus, kaebuste lahendamise kord ning ligipääsetavuse nõuded. Need standardid määratlevad käitumist, mitte aruandluskohustusi – näiteks standard „vastata 5 tööpäeva jooksul“ juhib töötajate tegevust ega eelda eraldi aruande koostamist. Neis kohtades, kus kontroll on vajalik, tuleks see automatiseerida olemasolevates menetlus- või juhtumihaldussüsteemides, mitte lisada eraldiseisva bürokraatiana. See loob ühtse teeninduskogemuse sõltumata omaavalitsusest, säilitades samal ajal kohaliku rakendamise paindlikkuse.

<i>Omavalitsustele teenustasu võimaldamine omavalitsuse planeerimisvõimekuse rahastamiseks</i>	Omavalitsused võivad teenuse osutamise eest küsida tasu (nagu teiste avalike teenuste puhul, nt riigilõiv). Tasu rahastab omavalitsuse planeerija võimekust, tööriistu ja administreerimist. Omavalitsusepoolne planeerija töötab välja ruumilahenduse ning arendaja võib soovi korral kaasta omapoolse planeerija, kes toetab arendajat enda seisukohtade kujundamisel. Lihtsustab lepinguid: kolmepoolselt kahepoolseni — teenusepakkuja (omavalitsus) ja teenusekasutaja (arendaja/omanik).
<i>Teenuse tasemete kokkulepete (SLA-de) loomine, mis määratlevad omavalitsuse kohustused ja kasutaja õigused</i>	Dokumenteerida, mida kasutajad võivad oodata: ajaraamade lubadused, kommunikatsioonistandardid, eskalatsiooniprotseduurid, kvaliteedigarantii. Muudab varjatud ootused selgelt sõnastatuks, loob vastutuse ning võimaldab teenuseparenduste mõõtmist.
<i>Kohalike omavalitsuste muutmine detailplaneeringu teenusepakkujateks</i>	Selle asemel et omavalitsused oleksid protsessi menettejad või administraatorid, muutuvad nad teenusepakkujateks, kes vastutavad kogu teenusväärtuse pakkumise eest: kvaliteetse planeeringu loomine, kogukonnale väärtuse tagamine, huvitatud osapoolte sujuv läbi protsessi juhtimine ning menetluslikult korrektse, õiguslikult kehtiva ja kvaliteetse planeeringu tagamine.
<i>Planeerimispädevuse olemasolu kõigis omavalitsustes</i>	Selleks et omavalitsused saaksid detailplaneeringut teenusena pakkuda, peab kõigis omavalitsustes olema planeerimispädevus. Soovitame, et igas KOV-is oleks vähemalt üks inimene, kes vastab planeerija nõuetele ja vastutab detailplaneeringute kvaliteedi ja edu eest. Märkus: võimekus (capacity) erineb oskusest ja ekspertiisist. On selge, et mitte kõik KOV-id ei suuda üksiku planeerijaga kõiki detailplaneeringu taotlusi katta; mõned ei saa täiskoormusega planeerijat palgata ja mõned ei pruugi seda vajada. Seda käsitletakse käesoleva aruande võimekuse ja pädevuse peatükis.

- määratlevad kogukonna arengu- ja ruumivajadused ning strateegilise tähtsusega eelisarendatavad piirkonnad ja avalikustavad need;
- algatavad ise sellist arendustegevust, mida soovivad oma omavalitsustes näha. Seda saab teha näiteks konkursside vormis, kuid samuti võiks võimaldada mitmel arendajal osaleda konsortsiumina, et toetada suuremahulisi arendusi, mida nad üksi ei pruugiks ette võtta.
- kaardistavad kogukondades strateegiliste arengute ettepanekuid, mille puhul võib rakendada kiiremat menetlust;
- koostavad kommentaare ja märkmeid keerukamate arengualade kohta ning teha need avalikuks. Teevad teabe avalikkusele kättesaadavaks juba enne planeerimisprotsessi alustamist. Selle info varajane jagamine võimaldab arendajatel ja üksikisikutel teha teadlikumaid ja paremini informeeritud valikuid;
- tellivad ja koostavad regulaarselt kogukonna ruumivajaduste ja -soovide uuringuid, mis ei ole seotud konkreetsete projektidega („hügieenitegevus“).

Näited muudest protsess-teenuse põhimõttel toimivatest süsteemidest avalikus sektoris

Kuigi detailplaneeringu protsess ei saa muutuda teenuseks kaubanduslikus mõttes (kohalikud omavalitsused ei saa tagada planeeringu kinnitamist üksnes seetõttu, et teenust pakutakse), saab protsessile siiski lisada „teenusekihi“. Selles teenusekihis seisneb peamine väärtus selles, et huvitatud osapooli juhendatakse protsessi käigus, pakutakse asjakohaseid ressursse, tööriistu ja infot, jagatakse eksperdikontakte ning luuakse vajalikud puutepunktid, et navigeerida juriidilistes nõuetes.

Oluline on rõhutada, et detailplaneerimise protsessi käsitlemine teenusena ei tähenda planeeringule positiivse otsuse garanteerimist. Teenus juhib inimesi läbi ruumiotsustamise protsessi – see ei suuna neid positiivse otsuse poole. Selgelt, õigeaegselt ja asjakohaste põhjendustega edastatud „ei“ on samuti hea teenuse tunnuseks.

Kohalikud omavalitsused säilitavad täieliku õiguse hinnata, kas planeering on sobiv. Eelnõustamise

etapp, mida tulevikus võiks toetada ka digilahendustega, aitab nii taotlejatel kui ka omavalitsustel varakult kindlaks teha, kas ettepanekuga on mõistlik edasi minna – säästes aega ja ressursse juhtudel, kus vastus on tõenäoliselt negatiivne.

Mitmed teised õiguslikel nõuetel põhinevad protsessid toimivad Eesti avalikus sektoris juba teenusena:

- **Juhiloa.** Juhiloa saamine Eestis on standardne õiguslik protsess, mis on kogu riigis sama. Ometi kogetakse seda teenusena. Taotlejad teavad, mida protsessist oodata (eksaminõuded, tasud, ajaraamid), on olemas teenusepakkuja (Transpordiamet), selge kasutajateekond (õppimine, testimine, kinnitamine, juhiloa saamine) ja ühtlased tulemused sõltumata sellest, kus taotlus esitatakse.
- **Äriregistri ettevõtte registreerimine (e-äriregister).** Ka ettevõtte registreerimine on õiguslik protsess konkreetsete nõuete ja sammudega, kuid seda pakutakse digiteenusena, millel on selged juhised, prognoositavad ajaraamid, tugikanalid ja läbipaistev jälgimine. Kasutajad kogevad seda teenusena, kuigi sisult on see regulatiivne protsess.
- **Sotsiaaltoetused.** Sotsiaaltoetused põhinevad seaduses määratletud tingimustel ja protsessidel, kuid neid pakuvad teenusena kohalikud omavalitsused. Abisaajad suhtlevad ametnikuga, saavad juhiseid taotluste kohta ning abi oma õiguste mõistmisel. Sama õiguslik raamistik, erinev teenuse kvaliteet omavalitsuste lõikes.
- **Tervishoid (perearstisüsteem).** Eestis on universaalne tervishoid seaduslik õigus, mida pakutakse teenusena. Riiklik raamistik (Tervisekassa standardid ja rahastus) ning kohalik teostus (perearstipraksised) loovad suhteliselt ühtlase patsiendikogemuse.

Need näited ilmestavad, et seaduslikud õigused ja protsessid saab muuta teenusepõhiseks nii, et protsessi läbivad inimesed kogevad ühtlasemat ja standardiseeritumat teekonda, mis aitab ootusi juhtida ja nõuetes orienteeruda.

Jah, detailplaneering on juhiloast oluliselt keerukam: osalejaid on palju rohkem, dialoog ja arutelu on aluspõhimõtted, planeeringute kinnitamisel või tagasilükkamisel on rohkem halli ala ning avalik osalus on kohustuslik.

Planeerimisprotsess on palju keerukam protsess, kus osaleb suur hulk erinevaid osapooli ja eksperte. Tegelikult asub suur osa (kui mitte enamus) ruumiotsuste tegemiseks vajalikust teadmistepagasist kohalikest omavalitsustest väljaspool – riigiasutustes, planeerijate käsutuses jne. See lisab keerukust ja väljakutseid, mida tuleb arvestada protsessi teenuseks muutmisel: haldusorgan (KOV) ei saa teenuse tingimuste üle otsustada päris iseseisvalt.

Me ei väida, et detailplaneeringust peaks saama „täiuslik teenus“, vaid et see võiks teatud aspektides käituda nagu teenus — et pakkuda huvitatud osapooltele paremat tuge ja selgust.

Omavalitsuste autonoomia säilitamine

Meie rolliettepanek võib näida sellisena, mis vähendab detailplaneeringu protsessi kaudu omavalitsuste autonoomiat, kuid see ei ole ettepaneku eesmärk. Teenusemudel hoopis tugevdab sisulist kohalikku autonoomiat, vähendades samal ajal ebavajalikku killustatust ja koormust tööriistade loomisel, planeerijate koolitamisel ning suure töökoormuse haldamisel väheste töötajatega.

Teenusepõhistamise eesmärk ei ole omavalitsustelt võimu ära võtta, vaid vähendada takistusi kvaliteedi ja kiiruse saavutamisel. Praegu on omavalitsustel autonoomia asjades, mis ei peaks suuresti erinevama (kas nad kasutavad malle, kas nad annavad selgeid juhiseid, kas nad vastavad päringutele õigeaegselt), samas puudub neil tugi just neis valdkondades, kus nad vajavad tegelikku iseseisvust (strateegilised arengupoliitilised valikud, kontekstipõhised kvaliteedihinnangud).

Teenusemudel pöörab selle ümber:

→ standardiseerida infrastruktuur, et omavalitsused saaksid oma autonoomiat kasutada seal, kus see päriselt loeb — kvaliteedis ja kogukonna kaasamises.

Teenusemudel annaks omavalitsustele:

- **Protsessi infrastruktuuri:** standardvahendid, andmemudelid, mallid, juhendmaterjalid, mis on loodud keskelt ja mida kohalikul tasandil rakendatakse.
- **Kvaliteedistandardid:** minimaalsed teenustasemed, mida kõik omavalitsused peavad järgima.
- **Tugisüsteemid:** ligipääs jagatud ekspertiisile, koolitustele ja ressurssidele.
- **Õppemehhanismid:** süsteemne parendamine selle põhjal, mis toimib üle Eesti, mitte ainult kohapeal.

Mis ei muutuks omavalitsuste jaoks:

- Strateegilised otsused kogukonna arengu prioriteetide üle tehakse endiselt kohalikul tasandil.
- Kontekstipõhine hinnang, mis on sobiv konkreetsele territooriumile ja õigus ning vastutus üksikute detailplaneeringute kehtestamiseks või tagasilükkamiseks.
- Huvide tasakaalustamine kohalikus kontekstis — see jääks endiselt aruteluks ja otsustamiseks kohapeal.
- Jõukohased rakendusviisid, mis sobivad konkreetse omavalitsuse võimekuse ja organisatsioonikultuuriga.
- Otsesuhtlus oma elanike ja kogukonna osapooltega.

4.0 Süsteemsed, valdkondi ületavad leiud

Detailplaneeringu muutmine administratiivsest menetlusest terviklikuks avalikuks teenuseks eeldab mitmete sügavate süsteemsete probleemide lahendamist. Need ei ole eraldiseisvad mured, millel oleks lihtne lahendus, vaid keerukad väljakutsed, mis läbivad kogu süsteemi ja hõlmavad paljusid osapooli, kes peavad tegutsema koordineeritult. Ei omavalitsus, arendaja, riigiasutus ega planeerija suuda neid probleeme üksi lahendada.

Need süsteemsed probleemid loovad fundamentaalsed takistused teenusepõhise lähenemise kujundamiseks, õõnestavad loodavate plaanide ja ruumide kvaliteeti ning kahjustavad osapoolte vahelist usaldust. Ilma nende alustegevuste käsitlemiseta ei piisa üksnes menetluslikest reformidest, et luua prognoositav, kvaliteetne ja kasutajakeskne teenus, mida Eesti vajab.

Strateegiline mõju

Riiklik strateegia ja eesmärgid ei kandu alati üle tegelikeks tegevusteks ega kajastu kohalikul tasandil tehtavates ruumilistes valikutes ja otsustes. Planeeringud ei reageeri olulistele muutustele ja strateegilistele prioriteetidele: kliimamuutused, jätkusuutlikkus, demograafilised trendid, kiire linnastumine, äärelinnastumine jpm. Toimib ka ajaline ebakõla: planeeringud aeguvad kiiresti nende pika valmimisprotsessi tõttu ning need põhinevad sageli vananenud andmetel ning eeldustel.

See loob nii planeeringutasandite „vertikaalse ebakõla“ kui ka „ajalise kokkusobimatuse“ erinevatel tasanditel.

- **Ei reageerita peamistele muutustele.** Kliimamuutused, demograafilised trendid ja linnastumine nõuavad strateegilisi planeerimisvastuseid, kuid detailplaneeringud kas ignoreerivad neid või puudub neil tugev ja selge tahe neid käsitleda.
- **Ajastuline ebakõla tasandite vahel.** Üleriigilised, maakonna- ja kohaliku tasandi planeeringud valmivad eri ajal, muutes järjepidevuse saavutamise peaaegu võimatuks.
- **Planeeringud aeguvad enne kasutamist.** 5-aastased menetlused tähendavad, et kehtestamise ajaks ei vasta plaan enam muutunud vajadustele. Infrastruktuuriotsuseid tehakse kohati aastakümneid vana info põhjal.
- **Strateegilised äärelinnastumise küsimused jäävad lahendamata.** Linn kiidab jätkuvalt heaks plaane põllumajandusmaadel, hoolimata infrastruktuuri puudusest. Nagu üks intervjuueeritav ütles: „meil tulevad siis Haabersti piirkonnas... suured põllud, põllulapid lihtsalt, mis on nagu detailplaneeringutega täis pandud.“
- **Strateegilisi otsuseid tuleb teha mitte ainult maa, vaid ka tehnovõrkude ja nende võimekuse kohta.** Võrguettevõtjad peavad tagama võrkudega varustatuse ja võrkude vastupidavuse mitte üksnes tänaseks, vaid paljudeks aastateks. Detailplaneeringud aitavad koguda infot piirkonna arengu kohta, et kavandada võrguga seotud investeeringuid strateegiliselt (intervjuueeritav).

Soovitus	Kirjeldus
Nõuda, et detailplaneeringud tõendaksid kooskõla strateegiliste prioriteetidega kõigil tasanditel	Iga planeering peab sisaldama lühikirjeldust selle kohta, kuidas see on kooskõlas riiklike, regionaalsete ja üldplaneeringute eesmärkidega ning kuidas see toetab kohaliku omavalitsuse arengukavas seatud arengueesmärke.
Võimaldada omavalitsustel määratleda üldplaneeringus strateegilised prioriteedid siduvate tingimustena	Kui omavalitsus tuvastab kriitilise lasteaedade puuduse, saab üldplaneering määrata tingimuse, et suurte elamualade arendamisel tuleb tagada lasteaia rajamine. Kui omavalitsus soovib vältida äärelinnastumist, saab üldplaneering määrata tiheduse läviväärtused või infrastruktuurinõuded, mis muudavad rohealade arendamise majanduslikult ebaotstarbekaks. See annab omavalitsustele vahendid strateegiliste prioriteetide jõustamiseks planeerimise kaudu, selle asemel et loota arendajate vabatahtlikule joondumisele.
Kehtestada nõue kasutada ajakohaseid andmeid koos maksimaalse vanuse piirangutega andmeliikide kaupa	Planeeringutes ei tohi kasutada andmeid, mis on vanemad, kui eksperdid peavad valdkonniti vastuvõetavaks. Näiteks liiklusuuringud, mis on vanemad kui kolm aastat; demograafilised prognoosid, mis on vanemad kui viis aastat; taristu läbilaskevõime hinnangud, mis on vanemad kui kaks aastat. 1999. aasta pärandikaitsenormid ei ole vastuvõetavad.
Luu positiivsed stiimulid strateegiliselt kooskõlalistele arendustele	Luu „roheline koridor“ arendustele, mis on kooskõlas riiklike eesmärkidega (tihedam hoonestus, kliimakohanemine, pärandikaitse, taskukohane elamufond).
Strateegilised stsenaariumid	Nõuda, et planeeringud käsitleksid strateegilisi stsenaariume, arvestades kliimat, demograafiat ja linnastumist kogu projekti elutsükli jooksul. Plaanid peavad selgitama, kuidas on arvestatud pikaajalist elujõulisust mõjutavate teguritega: kliimakohanemise meetmed ekstreemsete ilmastikutingimuste jaoks, demograafilised prognoosid teenusevajaduste kohta, linnastumise surve taristule. Fookus peab olema kavandatavate ruumide elukaarel (tavaliselt 50+ aastat), mitte üksnes praegusel olukorral. Muudab strateegilise mõtlemise nähtavaks ja kohustuslikuks, mitte vabatahtlikuks.

**Strateegilise kontrolli
tööriistad**

Luu standardiseeritud tööriistad, mida omavalitsused kasutavad hindamaks, kas planeering toetab või on vastuolus kohaliku arengukava, üldplaneeringu, regionaalsete prioriteetide ja riiklike eesmärkidega. Kontrollnimekirjad, käsiraamatud või juhendid konkreetsete küsimustega: kas planeering toetab või õõnestab tihedusnõudeid? Kas see võimaldab või takistab kliimakoormuse vähendamist? Kas see on kooskõlas taristuinvesteeringute plaanidega? Loob süsteemse meetodi strateegiliseks hindamiseks, mitte juhuslikud hinnangud.

**Üldplaneeringute
tugevdamine**

Ajakohastada üldplaneeringud täpsete maakasutuse määrangute, kliimaküsimuste ja kogukonna prioriteetidega. Projektid, mis vastavad üldplaneeringu tingimustele, võiksid liikuda otse projekteerimistingimuste taotlemise faasi. Vähendab detailplaneeringute arvu üksnes nende juhtumiteni, mis on tõeliselt keerukad ja vajavad eraldi kaalumist.

Võimekus ja pädevus

Omavalitsuste võimekus ja pädevus on väga erinev. See on kriitilise tähtsusega, kui soovitakse, et detailplaneering toimiks tegeliku teenusena. Ükskõik, kui hästi teenuseid saab disainida ja reguleerida, on tegelikkuses nii, et ilma inimesteta, kes suudavad teenuse väärtust pakkuda, ei ole võimalik detailplaneeringu protsessi üle Eesti teenusena toimima panna. Esiteks: ilma planeerijata ei ole omavalitsuses kedagi, kes tegelikult planeeringuid koostaks ja protsessi koordineeriks — mis on huvitatud osapoolte jaoks teenuse põhiline väärtus.

Ülevaade kõigi 79 omavalitsuse veebilehtedest annab nüansirikkama pildi. 79 omavalitsusest 55-s on vähemalt üks planeerija või planeerimisega tegelemiseks määratud inimene olemas. Siiski pole kõik planeerimise eest vastutavad inimesed spetsialistid — nad võivad vastutada, kuid mitte omada vajalikke teadmisi. Üksiku planeerija võimekust mõjutavad koordineerimiseks olemasolevad tööriistad, tugi ja ühtlustatus omavalitsuse sees (eriti poliitilise juhtkonna ja tehnilise personali koostöö), samuti riikliku juhendmaterjali ja koolituste kättesaadavus.

Ka siis, kui roll on õigesti määratletud, sõltub planeerija suutlikkus protsessi tõhusalt juhtida teda ümbritsevatest süsteemidest, ekspertiisist ja töökeskkonnast. Võimekus ei seisne ainult inimeste arvus, vaid ka nende toetatuses, töökoormuses ja oskuste tasemes. Üksiku inimese võimekus ei võrdu asutuse võimekusega — isegi väga pädevad planeerijad ei tule toime, kui planeeringute maht ületab nende suutlikkuse. Näited:

- **Ebaühtlane tehniline pädevus omavalitsuste lõikes.** Suured kvaliteedierinevused ressurssidega hästi varustatud omavalitsuste ja nende omavalitsuste vahel, kes maadlevad elementaarsete funktsioonidega: GIS-i baasteadmised, tehniliste jooniste või keskkonnahinnangute lugemine.

- **Erialane areng ei vasta töö nõudlikkusele.** Planeerijad vajavad pädevust rohkem kui kümnes tehnilises valdkonnas (GIS, keskkonnahindamine, pärand, taristu, õigus jne). Kolmeaastane õppeperiood tekitab kitsaskohti. Ebajärjekindlad kvalifikatsiooninõuded tähendavad, et sertifitseerimata praktikutel puudub jätkukoolituse kohustus. Koolitusi küll on, kuid need pole süsteemselt struktureeritud.
- **Teadmised on seotud üksikisikute, mitte süsteemidega.** Ekspertiis eksisteerib konkreetsete inimeste sees, mitte ülekantavates süsteemides. Kui hea planeerija lahkub, kaob koos temaga võimekus. Omavalitsuste vahel puuduvad mehhanismid vastastikuseks õppimiseks. Rohkem teadmisi kandub edasi mitteametlike võrgustike kaudu kui formaalsete koolituste kaudu. Nagu üks intervjuueeritav ütles: „ühte visiooni ja ühte viisi ei ole praegu“.
- **Puudub oskus ekspertiisi tulemuste tõlgendamiseks.** Omavalitsusi käsitletakse „pädeva asutusena“, kuid neil võib puududa piisav tehniline teadmine selle hindamiseks, mida nad heaks kiidavad. Nad peavad võtma arvesse infrastruktuuri, kultuuripärandit, keskkonnamõjusid ilma asjakohase sisesmise ekspertiisita. Väikesed omavalitsused ei suuda ettepanekuid adekvaatselt hinnata, ei suuda neid kindlalt tagasi lükata ega võidelda juriidilistes vaidlustustes. Detailplaneerimise protsess tagab, et vastavad riigiinstitutsioonid on kaasatud, et pakkuda vajalikku ekspertiisi, kuid kohalikud omavalitsused ei pruugi alati osata seda tõlgendada või täielikult mõista. See muudab nad sõltuvaks konsultantide kvaliteedist, mis kõigub märgatavalt.
- **Mõned planeerijad töötavad üksi, ilma kolleegideta, ilma võimaluseta kellegagi otsuseid valideerida — täielikus isolatsioonis.** Isegi kogenud planeerijad jäävad ummikusse, kui kõik vastutus on nende õlgadel üksi.
- **Mitteametlikud teadmiste võrgustikud toimivad planeerijate jaoks hästi.** Facebooki grupid, kolleegidevaheline tugi ja mentorlus kannavad teadmisi edasi, sest ametlikud süsteemid puuduvad. Samas inimesed, kes identifitseerivad end menetlejatena, mitte planeerijatena, ei pruugi üldse mõeldagi nende ressursside kasutamisele.

Soovitus	Kirjeldus
Standardiseeritud protsessimallid ja kontrollnimekirjad	Üksikasjalikud töövoomallid levinud planeerimissituatsioonide jaoks, mis talletavad ekspertteadmised korduskasutatavasse vormi. Vähendab sõltuvust üksikisikute kompetentsist, toetab vähemkogenud planeerijaid.
Kogenud planeerijate rotatsiooniprogramm	Paljude ressurssidega omavalitsuste vanemplaneerijad töötavad teatud aja väiksemates omavalitsustes — mitte konsultantidena, vaid kolleegidena, kes jagavad oma praktikat. Teadmiste ülekandmine toimub koos töötamise kaudu. Sellise programmi korraldajateks võiks olla näiteks ELVL, Planeerijate Assotsiatsioon või isegi kohalike omavalitsuste konsortsiumid, mis teevad koostööd. Kui programm on osa suuremast sertifitseerimisskeemist, võib selleks vajada riiklikku organit, mis vahendab või toetab, näiteks MaRu.
Omavalitsusteülene töövarjuprogramm uutele planeerijatele	Alustavad planeerijad praktiseerivad eri suurusega omavalitsustes, omandades erinevaid töömeetodeid. Vältides nii professionaalset isoleeritust ning luues võrgustik enne, kui seda päriselt vaja läheb.
Strateegilised stsenaariumid	Luu „roheline koridor“ arendustele, mis on kooskõlas riiklike eesmärkidega (tihedam hoonestus, kliimakohtlemine, pärandikaitse, taskukohane elamufond).
MaRu kui kompetentsikeskus regionaalsete üksustega	Regionaalsed tehnilise toe üksused. Luua maakondlikul tasandil GIS-, keskkonnamõju hindamise, taristu ja pärandi spetsialistide meeskonnad, kellelt väikesed omavalitsused saavad küsida tehnilisi hinnanguid. Mitte konsultandid — vaid ühine kompetents, mida jagatakse mitme omavalitsuse vahel. → Juhtumipõhine konsultatsiooniteenus: planeerijad saavad küsida kogenud kolleegidelt formaalset konsultatsiooni, mille käigus antakse olukorra ülevaade ja dokumenteeritud juhised. Muudab mitteametliku „kellegagi arutamise“ toe süsteemseks. → Regionaalsed tehnilised hindamismeeskonnad: maakonna tasandi eksperdid keskkonna, taristu ja GIS-i valdkonnas, kelle poole väikesed KOV-id saavad pöörduda hindamiste jaoks.
Jätakuõppe nõue kõigile planeerimistegevusega tegelevatele isikutele	Muuta pidev erialane areng kohustuslikuks kõigile planeerijatele, sõltumata sertifikaadi olemasolust. Struktureeritud õppekava katab kümnet ja enam tehnilist valdkonda, mida planeerijad vajavad.

Pädevusstandardid koos hindamissüsteemiga	Määratleda selged pädevustasemed (baas-, kesk-, edasijõudnute tase) peamistes planeerimisrollides. Annab planeerijatele ja omavalitsustele selguse olemasolevate oskuste ja arendamist vajavate lünkade kohta. Loob läbipaistvuse võimekuse kohta.
Heakskiidetud konsultantide register koos kvaliteedijälgimisega	Luu planeerimiskonsultantide kvalifikatsioonisüsteem, mille raames hinnatakse regulaarselt nende töö kvaliteeti.
Tehniliste oskuste koolitus	Struktureeritud õppekava põhioskuste jaoks (keskkonnamõju hindamine, GIS, tehniliste jooniste lugemine) koos praktilise õppega. Mitte „meil pole ühte visiooni“, vaid selge õpitee.
Jagatud planeerimisteenused väikeste omavalitsuste vahel	Selle asemel, et igas omavalitsuses oleks üks ülekoormatud inimene, jagavad 3–4 väiksemat omavalitsust ühte väikest meeskonda. Piisav maht spetsialiseerumiseks, kolleegid otsuste valideerimiseks ning võimekus asendada üksteist puhkuste perioodil ja haigestumise ajal.
Heade praktikate vahetusprogramm	Õnnestunud uuendused dokumenteerida ja pakkuda kasutamiseks teistele omavalitsustele, et need ei jääks ühte kohta kinni.
Regionaalsed kvaliteedi ressursimeeskonnad	Arhitektuuri- ja linnadisaini ekspertiis väikestele omavalitsustele planeeringute ülevaatamiseks. Mitte arendaja palgatud konsultandid, vaid sõltumatud hindajad, kes aitavad omavalitsusel hinnata, kas plaan loob kvaliteetset ruumi.

Seadused ja regulatsioonid

Ülereguleerimine on tekkinud osaliselt selleks, et vältida vigu, probleeme või halbu otsustuseid, mis mõnikord tekivad ülereageerimise tulemusena. Kuid probleem seisneb selles, et pole võimalik reguleerida iga üksikut tegevust, mida inimene võiks ette võtta. Tõhusam viis protsessi arendamiseks ei pruugi olla uute ja detailsemate regulatsioonide loomine, vaid osalevate inimeste oskuste ja võimekuse tõstmine — pidev koolitamine, arendamine ja kogu valdkonna professionaalsuse kasvatamine.

Analüüsi käigus kuulsime paljudelt intervjueeritavalt ettepanekuid lihtsalt „kõrvaldada“ see, mis ei tööta. Kuid õige pea selgus, et sageli oli takistus tekkinud hoopis puuduliku info, oskuste, enesekindluse, otsustamist võimaldavate tööriistade või tajutud/tegeliku toetuse puudumise tõttu. Näiteks soovitati mõnikord eemaldada poliitikut protsessist, kuna neil puudub planeerimisalane pädevus — kuid kuna nad on ametnikud, kelle ülesanne on kogukonda teenida, siis probleem ei ole nende osalemine, vaid nende võimekus ja tugi informeeritud otsuste tegemiseks. Näited:

- **Regulatsioonid tekivad reaktsioonina varasematele probleemidele.** Iga mineviku ebaõnnestumine lisab nõudeid, ilma et vananenud nõudeid eemaldataks. Nagu üks intervjueeritav

ütles: „kogu see... ajalugu on koondunud siis niisuguseks dokumendiks, kus kõige hullemat versiooni üritatakse ära hoida“.

- **Seaduse mitmeti tõlgendatavus tekitab ebakindlust.** Kuigi seadus defineerib mõned mõisted (nt puudutatud isik PlanS § 127 lg 4), jätab see tõlgendamisruumi — näiteks kes „ümbruses asuvatest“ omanikest on „oluliselt mõjutatud“? Mõni omavalitsus arvestab 50 meetrit, teine 100, kolmas otsustab juhtumipõhiselt. Sama nõuet tõlgendavad erinevad ametnikud erinevalt. Seaduse ja praktika vahel on lõhe.
- **Seaduse täitmist ei jõustata.** Intervjuudes kirjeldati korduvalt, et seadust järgides probleeme poleks — „tähtajad on määratud, protseduurid on määratud... kui neid järgitakse, asjad toimivad.“ Probleem on selles, et täitmist ei kontrollita. Ühe planeerija sõnul: „mitte mingit järelevalvet seaduse täitmise üle ei ole olemas.“ Sama planeerija tõi välja ebavõrdsuse: kui inimene eksib seaduse vastu, „võetakse su load ära“, aga kui asutus eksib, „siis ei ole mitte mingisuguseid meetmeid.“ Tulemuseks on olukord, kus „ametnikud tõlgendavad igast määrusi, seadusi ka — väga subjektiivselt“ ning „linn ikkagi kuidagi väga vabalt tõlgendab seda planeerimisseadust“.
- **Väikesed omavalitsused ei suuda keerukaid nõudeid läbida.** Üks inimene väikeses omavalitsuses ei suuda kindlalt orienteeruda planeerimisõiguses, keskkonnanõuetes, taristupiirangutes ja poliitilises surves. Küsimused lükatakse „ülespoole“ ja oodatakse vastuseid, samal ajal kui arendus seiskub.

Vastutus ja võim

Detailplaneeringu protsessis esineb vastutuse puudumist ja võimutasakaalude häireid mitmel tasandil. Need, kellel on otsustusõigus, "ei kanna karistust" viivituste või kokkulepetest mittekinnipidamise eest, kuid need, kellel pole võimu, peavad vastutama kõige eest. Praegu puuduvad mehhanismid konfliktide lahendamiseks või kohustuste jõustamiseks ning tähtaegadest kinnipidamise korda kasutatakse omavalitsuste poolt harva.

Peamised tähelepanekud on:

- Omavalitsustel ja riigiasutustel pole viivituste eest tagajärgi, samas kui huvitatud osapooled kannavad kõik rahalised (ja mainega seotud) riskid.
- Poliitikud tühistavad arhitektide ja planeerijate professionaalsed hinnangud.
- Väikesed omavalitsused tunnevad survet võtta vastu ükskõik milline projekt ning aktsepteerida arendajate soovitatud planeerijaid, isegi kui varasem kogemus on olnud halb.
- Spetsialistid peavad oma arvamuste eest ametlikult vastutama. Sisemise vastutuse rõhutamine üritab luua usaldusväärset ebakindlas süsteemis.
- Puuduvad tagajärjed, kui mõni osapool protsessi aeglustab. Riigiasutused võivad protsesse igas etapis peatada. Asutused võivad ühepoolset arendusi blokeerida või aeglustada. Isegi tähtaegade olemasolul võivad riigiasutused tulla viimasel hetkel uute nõuetega: „*kui mingi riigiamet seal hiljem*“

ärkab... mis me siis teeme sellega?“ (intervjueeritav).

- 60-päevased vastamisajad on tavapärased, samal ajal kui omavalitsused peavad vastama päevadega: „andke andeks, et kui mul on mingi teema, ma pean kahe-kolme päevaga vastama... absurd“ (intervjueeritav). Lisaks pole selget autoriteeti konfliktide lahendamiseks.
- Tallinna linnal on ressursse protsessi optimeerimiseks. Ta saab planeerida strateegiliselt nii, et vajadus väliste planeerijate järele väheneb, lihtsustada oma platvorme, luua uusi malle. Väiksematel omavalitsustel, kelle jaoks sama protsess hästi ei tööta, selliseid ressursse pole, kuid seadus kehtib neile samamoodi. Tulemuseks on süsteem, mis kohtleb erinevaid omavalitsusi ebavõrdsest. Mitte seaduse rikkumise tõttu, vaid võimekuse erinevuse tõttu.
- Arendus-survega piirkondades saavad omavalitsused läbi rääkida; mujal peavad nad tegema järeleandmisi. See süvendab regionaalseid erinevusi: jõukad piirkonnad saavad kogukonnale rohkem kasu, vaesemad aga toetavad sageli eraarendusi.
- Kogenud arendajad teavad, et tegelik planeerimine algab enne formaalset protsessi — eelläbirääkimised ametnike ja poliitikutega kujundavad tulemusi juba enne algatamist. Need, kellel puudub kogemus või kontaktid, sisenevad formaalsesse protsessi „külmalt“ ja kogevad rohkem takistusi. Süsteem premeerib neid, kes teavad, kuidas mitteformaalselt tegutseda.

Enamik vastutust ja võimutasakaalu käsitlevaid soovitusi on esitatud aruande protsessipõhises osas.

Mastaap ja olulisus

Detailplaneeringu protsess rakendab samu menetlusnõudeid sõltumata projekti suurusest või kontekstist. Üks inimene, kes soovib jagada oma krundi kaheks elamukrundiks, läbib sama protsessi, mida kasutatakse terve tööstusala rajamiseks. „Üks suurus sobib kõigile“ lähenemine muudab protsessi väikeste projektide jaoks ülemäära ressursimahukaks ning ei paku piisavat strateegilist hindamist suurtele arendustele. Näiteks:

- Detailplaneeringut peetakse vajalikuks suuremate piirkondade puhul, sest sageli omavalitsused ei mõtle lahendusi terviklikult läbi. Seda saaks lahendada ajakohaste ja sisukate üldplaneeringutega.
- Üldiselt peeti detailplaneeringu protsessi „liiga ressursimahukaks“, „väikeste projektide“ ja „ühe krundi lahenduste“ puhul (allikas: intervjuu).
- Praegune kord ignoreerib konteksti. Samad nõuded kehtivad nii Tallinna kesklinnas kui hajaasustuses; puudub eristus linnalise arengu ja üksiku maamaja vahel. Universaalne protsess ei arvesta kardinaalselt erinevaid planeerimisvajadusi.
- Intervjueeritavad märkisid, et „üksikmajade puhul on see natuke üle võlli“ — eraldiseisvad hooned ei peaks vajama detailplaneeringut, välja arvatud juhul, kui need mõjutavad olulisel määral ümbritsevat linnaruumi.
- Detailplaneering on mõistlik uute alade puhul — kus puuduvad hooned või infrastruktuur — või keerukates kontekstides, kus juurdepääs on veel lahendamata. Kuid olemasolevate hoonestatud piirkondade puhul: „Sa võid üsna täpselt ette näha, mida oodata... Miks peaks sellisel juhul detailplaneeringut vaja olema?“ (intervjueeritav)

Soovitus	Kirjeldus
Eristatud menetlustasemed vastavalt projekti ja krundi keerukusele	Tuvastasime vähemalt kolm erinevat keerukusastet võimalike erinevate protsessivariantidena: 1. Lihtsustatud ja kerge protsess juba üsna selgelt määratletud või väikese mõjuga projektidele. Näiteks: ühe krundi projektid, kus piirid ja ümbrus on juba välja ehitatud; ühe elamu projektid. (Seda tuleks kasutada ainult siis, kui on väga hea põhjus mitte kasutada projekteerimistingimusi.) 2. Keskmise mahuga menetlus (praegune protsess koos parandustega), kus on rohkem avalikku osalemist ja eksperthinnanguid. Kasutatakse aladel, kus kõik piirid pole välja ehitatud, puuduvad olulised tehnilised ühendused või kus projekt on oluliselt keerukam (nt segakasutusega alad). 3. Mahukas ja põhjalik menetlus projektidele, mis mõjutavad oluliselt linnaruumi või kogukonda, nagu terved uued linnaosad, uued tuulepargid jmt. Nendes projektides korraldataks laiapõhjaline avalikkuse kaasamine juba algusest peale, koos selgelt planeeritud eesmärgipäraste tegevustega.

5.0 Kvaliteedi parandamine

Kvaliteet kui prioriteet ja väljakutse

Kvaliteet detailplaneeringus kajastub mitmel omavahel seotud tasandil: protsessi kvaliteet, tehtava töö kvaliteet, koostatud planeeringute kvaliteet ning lõpuks ka valmivate ruumide ja hoonestuse kvaliteet. Need tasandid on lahutamatud. Halb protsess ei suuda toota kõigis aspektides häid planeeringuid ning halvad planeeringud ei loo süsteemselt häid ruume. Kuigi kvaliteediga seotud küsimused läbivad kõiki käesolevas aruandes kirjeldatud prioriteete ja süsteemseid probleeme, on kvaliteediväljakutse nii fundamentaalne, et väärib lisaks eraldi käsitlust.

Kvaliteetse ruumi loomine

Kvaliteetse ruumi loomist või arendamist peeti projekti algusest peale üheks prioriteediks. Planeerimine.ee platvormil on toodud kvaliteetse eluruumi definitsioon, mis kirjeldab seda järgmiselt:

„Jätkusuutlik ja kõrge kvaliteediga elukeskkond on multifunktsionaalne, turvaline, pakub võrdseid võimalusi, on kergesti ligipääsetav, säästab ressursse ja toetab majandustegevuse kestlikku arengut, omab neutraalset või positiivset keskkonnamõju (sealhulgas toetab kliima- ja elurikkuseesmärke), väärtustab pärandit, on esteetiliselt nauditav ning soodustab kuulumistunnet.”

Siiski näitas meie uurimistöö, et selle prioriteedi saavutamisel on mitmeid takistusi. Need hõlmavad muu hulgas:

- Puudub **ühine, üleriigiline arusaam** sellest, mida kvaliteetne ruum tähendab kõigil planeerimistasanditel. Kuigi definitsioon olemas, ei ole see ühtlaselt tuntud, mõistetud ega rakendatud.
- **Definitsioon on liiga üldine ja jätab palju tõlgendusruumi.** Näiteks „esteetiliselt meeldiv“ tähendab eri inimestele erinevat asja ning pole muudetud rakendatavaks ja praktiliseks. Kuigi on olemas tööriistakast (<https://planeerimine.ee/tooriistakast/>), mis annab juhised ja aitab nendele küsimustele vastata, ei tundu selle kasutamine (või teadlikkus selle olemasolust) veel laialdaselt levinud olevat.
- **Liigne keskendumine protseduuri korrektsusele, mitte sisulisele kvaliteedile.** Rohkem tähelepanu pööratakse protsessi järgimisele kui selle tagamisele, et planeeringud — ja neist tulenevad ruumid — oleksid päriselt head.
- Ebaühtlane planeerimisalane pädevus omavalitsustes mõjutab tugevalt ruumilisi otsuseid.
- Hirmupõhine regulatiivne keskkond nihutab fookuse planeeringu sisuliselt kvaliteedilt menetluslike vigade vältimisele.
- Pole ühtseid standardeid selle kohta, kes on planeerija või kuidas tagada töö kvaliteeti üle Eesti.

Planeeringute kvaliteet

Vastus küsimusele, mis on „kvaliteetne planeering“, ei ole Eestis üheselt mõistetud. Süsteemi osalejatel puudub ühine arusaam kvaliteedist — iga osaline toob kaasa oma tõlgenduse. Nagu üks intervjuueeritav ütles: „Igaühel on oma arusaam“. Puudub ühine raamistik omavalitsuste, arendajate ja elanike vahel, mis muudaks abstraktsed kvaliteedimääratlused praktiliselt rakendatavaks ning suunaks hindamist ja otsustamist.

Muud kvaliteeti mõjutavad probleemid:

- Professionaalsed standardid erinevad suuresti, sõltudes planeerija taustast (maastikuarhitekt, arhitekt, geograaf), mis mõjutab planeeringute kvaliteeti ja detailitaset.
- Copy–paste lahendused tekitavad kontekstiga sobimatuid lahendusi.
- Puudub süsteemne kvaliteedikontroll või parendamise protsess, mis aitaks probleeme avastada või ühiseid praktikaid luua.
- Poliitilised otsused tühistavad professionaalsed hinnangud, kus poliitikud kiidavad heaks arendusi, mida spetsialistid kvaliteedilistel põhjustel tagasi lükkavad või mõjutavad planeeringuid valimistsüklite põhjal.

Protsessikeskne, mitte tulemus- või ruumikeskne

Eesti planeerimissüsteem on muutunud ülemäära protsessikeskseks, pöörates vähe tähelepanu sisulistele tulemustele. Ametnike jaoks on tähtsam grammatiline ja juriidiline korrektsus kui sisulised ruumiküsimused. Kõik sammud tuleb läbi teha isegi siis, kui heakskiit on sisuliselt kindel ning kulutatakse mitmeid kuid õigusliku dokumentatsiooni koostamisele, mis ei lisa tegelikku väärtust vaid loob õiguskindlust, et lahendust kohtus ei tühistataks. Edukust ei mõõdetata tegelikult — seda mõistetakse pigem „plaani kehtestamine“ või protsessi kestuse kaudu, mitte selle kaudu, millist väärtust või mõju planeering kogukonnale loob.

Paljud protsessimuudatused, mõõdikud ja käitumismustrid keskenduvad sellele, kuidas protsessi järgida, mitte sellele, millise tulemuse see annab:

- **Komade kallal norimine sisuliste küsimuste asemel.** Arendaja 2 kirjeldab „*lehekülgede kaupa... komakohtade norimist*“, samas jäävad strateegilised teemad tähelepanuta.
- **Dokumenteerimine otsustamise asemel.** Arendaja 3 kirjeldab 4–5 kuud kuluvaid õigustoiminguid, mille lisaväärtust on arendaja poolt vaadatuna raske mõista.
- **Tegevuste, mitte tulemuste mõõtmine.** Keskkonnaamet jälgib 30-päevasele tähtajale vastamist, mitte seda, kas keskkonnakaitse tegelikult saavutati.
- **Menetluslik vastavus vs. planeeringu kvaliteet.** Üks omavalitsuse planeerija täheldas nihkumist „protsessi kontrollimiseks“ mõeldud lähenemise suunas — tulemuste hindamine jääb tahaplaanile.

- **Menetlusvigade vältimise keskne roll.** Mitmed intervjueeritavad töid välja, et vältitakse „menetlusvigu“, mis protsessi uuesti käivitaks — see tähendab, et protseduuriline täpsus muutub sisulisest planeerimisest olulisemaks.
- **Dokumentide tootmine koostöö asemel.** Kogenud planeerija töö välja, et areng lihtsatest joonistest massiivsete dokumentideni pole toonud kaasa kvaliteedi paranemist — see viitab protsessi laienemisele ilma tulemustele keskendumiseta.
- **Protsessi lõpetamine vs. probleemide lahendamine.** Mitu intervjueeritavat märkis, et planeerimises keskendutakse rohkem nõutud sammude läbimisele kui ruumiliste probleemide lahendamisele.

Lisaks mõõdab süsteem menetluslikku vastavust, mitte tulemuse kvaliteeti. Planeering võib olla protseduuriliselt laitmatu, kuid sisuliselt halb — ja siiski heaks kiidetud.

Kvaliteeti kui sellist ei arutata ega hinnata otseselt. Pigem hinnatakse „sobivust“. Süsteem püüab vältida halbade ruumide ehitamist, mis ei vasta kogukonna vajadustele või kahjustavad seda, kuid eelkõige püüab süsteem vältida kaebusi ja kohtuvaidlusi rahulolematute elanikega või muudel motiividel vaidlustajatega.

Kvaliteedisoovitused

Soovitus	Kirjeldus
Määratleda kvaliteet protsessi alguses	Kohustuslik kvaliteedikontroll enne LSK (lähteseisukohtade) seadmist. Enne lähteseisukohtade määramist kutsuda kokku inimesed, kes hakkavad seda konkreetset planeeringut kvaliteedi alusel hindama (arhitektid, linnadisainerid, pärandispetsialistid), et kirjeldada, mida kvaliteet selle konkreetse koha puhul tähendab. LSK sisaldaks seejärel konkreetseid kvaliteedikriteeriume, mitte üldiseid.
Kvaliteedi ülevaatus komiteed ja sessioonid	Kvaliteedikesksed ülevaatus sessioonid protsessi keskel. Olulistes etappides (nt eskiislahenduse valmimisel) toimub struktureeritud ülevaatus, mis keskendub täielikult küsimusele: „kas see loob kvaliteetset ruumi?“ — mitte menetluslikule kontrollile. Väikesed omavalitsused saavad taotleda abi regionaalselt kompetentsiüksuselt.
Kvaliteedivastutaja määramine igas omavalitsuses	Määrata inimene kvaliteedikoordinaatoriks. Vastutus tuleb anda konkreetsele rollile, mitte käsitleda omavalitsust ainult menetlejate kogumina. Suuremad omavalitsused võivad luua eraldi ametikoha, väiksemad võivad jagada regionaalset spetsialisti.

Muuta kvaliteedikriteeriumid arusaadavaks ja rakendatavaks	Kvaliteedi hindamise raamistik, mis on seotud definitsiooniga. Multifunktsionaalsuse/turvalisuse/ligipääsetavuse/jätkusuutlikkuse definitsioon tuleb jagada konkreetseteks, hinnatavateks kriteeriumideks, mida erinevad osapooled suudavad tegelikult hinnata. Mitte „esteetiliselt meeldiv“ kui abstraktne mõiste, vaid näiteks „kas see loob kasutatavaid sissesõiduteid?“ või „kas see tagab püsivad jalakäiguteed?“ — asjad, mida saab näidata ja hinnata. Veebilehel https://planeerimine.ee/tooriistakast/esteetiliseltmeeldiv/ on juba olemas mõningane teave ja juhised, kuid võiks lisada rohkem lisamaterjale, et käsitleda erinevaid ruume (näiteks avalikud pargid ja kontorihooned võivad vajada kvaliteedi hindamiseks veidi erinevaid aspekte). Lisaks võiks olla rohkem materjale, mis täiustavad olemasolevaid (näiteks visuaalsed juhised, arhitektide kontaktid, kes saaksid hindamisel abiks olla jne).
Rollipõhised kvaliteedikontrolli nimekirjad	Rollipõhised kvaliteedikontrolli tööriistad. Erinevad osalised hindavad erinevaid kvaliteedi dimensioone: Muinsuskaitseamet kontrollib pärandi väärtustamist, Keskkonna- ja Kliimaministeeriumi valdkond kliima/elurikkuse mõju, omavalitsus ligipääsetavust/turvalisust/multifunktsionaalsust. Igal ühel on selged kriteeriumid oma pädevusvaldkonnas. Need koonduvad terviklikuks kvaliteedipildiks, selle asemel, et kõik hindaksid kõike pealiskaudselt. Suurem fookus sisul ja tervikpildil: kas see plaan loob väärtust ja aitab meil saavutada kõiki võimalikke piiranguid arvesse võttes parima tulemuse?
Järelevalve ja audit pärast planeeringu elluviimist	Kvaliteediauditid pärast planeeringu realiseerumist (2–5 aastat hiljem). Hinnatakse tegelikke tulemusi võrreldes kvaliteedidefinitsiooniga. Kas see lõi multifunktsionaalse ruumi? Kas see on ligipääsetav? Kas see toetab kliimaeesmäärke? Tulemused aitavad omavalitsusel õppida, mis töötab. Kuigi see soovitus on pigem kui kohaliku omavalitsuse sisemine õppemehhanism, võiks olla huvitav võrrelda seda teavet ka riiklikul tasandil. Kui teavet jagatakse riiklikul tasandil, on oluline meeles pidada, et kontekst võib mõjutada seda, mis töötab ja mis mitte, ning kõik parimad praktikad ei pruugi sobida kõikidesse erinevatesse paikadesse.
Korduvate formaalsete ülesannete standardimine, et vabastada võimekus sisuliseks kvaliteeditööks	Standardiseeritud menetlusmallid: lepingud, algatamisvormid, arvamuste vormid. Standardiseerida kvaliteedi hindamise protsess, et omavalitsus ei peaks iga kord uuesti leiutama, kuidas kvaliteeti hinnata.

**Kvaliteedikontrolli
tööriistad ja mallid**

Levinud planeeringutüüpide (elamutihedust lisavad arendused, äripinnad, segakasutusega alad) jaoks luua standardne kvaliteedi hindamise protsess, mis vähendab kognitiivset koormust küsimuselt „*kuidas ma seda hindan?*“ ning suunab fookuse küsimusele „*kas see on tegelikult hea, väärtuslik?*“.

**Omaavalitsuste kvaliteedi
aruandlus**

Omaavalitsuse koostatud aruanne planeerimisprotsessi käigus loodud ruumikvaliteedi kohta. Mitte menetluslikud mõõdikud (mitu planeeringut kinnitati), vaid tulemuspõhised mõõdikud (kui palju loodi ligipääsetavat, multifunktsionaalset, kliimapositiivset ruumi). See eeldab lahendust, mis mõõdab realiseeritu kvaliteeti, mitte ainult planeeringu kvaliteeti. Planeering võib olla hea, aga loaetapis võib tulemus muutuda.

**Tulemustel põhinevad
heakskiitmise
kriteeriumid
protseduuriliste
kriteeriumite kõrval**

Selle asemel, et hinnata üksnes „*plaan sisaldab kõiki nõutud dokumente*“, võiks heakskiitmise eelduseks olla „*plaan tõendab, et see loob turvalise, ligipääsetava, multifunktsionaalse ruumi, mis toetab kliimaeesmärke*“.

6.0 Protsessi leiud

6.1 Protsessi ümberstruktureerimine ja nimetamine

Üks olulisemaid soovitusi detailplaneeringu protsessi parandamiseks tuleneb mõõtkava ja asjakohasuse peatükist: luua vähem keerukate projektide jaoks kergem detailplaneeringu protsess, mis nõuab vähem avalikkuse kaasamist (kuigi arvestab seda siiski) ning toimib lühema ajaraamistiku sees.

Olemasoleva detailplaneeringu protsessi puhul teeme ettepaneku üle vaadata ja valideerida viis olulist struktuurimuudatust:

1. Muuta eelkonsultatsioonid formaalseks. Teha need kohtumised ametlikeks nõustamismomentideks, koos protokollide dokumenteerimise ja nende avalikult kättesaadavaks tegemisega. See loob läbipaistvuse ja vastutuse juba varajastes etappides.

2. Alustada protsessi taotluse esitamisest. Algatada detailplaneeringu protsess taotluse esitamisega, kaotades kaks praegust eelhinnangu etappi: „DP vajaduse hindamine“ ja „algatamine“. See vähendab halduskoormust ja kiirendab algust.

3. Muuta koostamine eraldiseisvaks etapiks. Tunnustada planeeringu lahenduse koostamise tööd selgelt määratletud etapina, millel on kindlad ootused, väljundid ja tähtajad, selle asemel, et käsitleda seda määratlemata perioodina algatamise ja kooskõlastamise vahel.

4. Alustada LSK-d (lähteseisukohti) ühise koostöö koosolekuga. Alustada LSK koostamise protsessi koosloomelise kohtumisega, milles osalevad võtmeisikud: huvitatud isik, planeerija ja omavalitsus. See tagab, et LSK põhineb jagatud arusaamal, mitte ei valmi isolatsioonis.

5. Viia avalikkuse kaasamine paralleelses etappi ekspertarvamustega. Võimaldada avalikkusel, kooskõlastajatel ja võrgustike valdajatel arvamusi anda samal ajal, mitte järjestikuliselt. See hõlmab:

- Varajast, uurimuslikku (mitte õiguslikult siduvat) avaliku arvamuse küsimist koostamisetapi alguses
- Avalikkuse hilisema kaasamise säilitamist sõltuvalt krundi keerukusest ja planeeringu mõjust
- Avaliku väljapaneku nõuete säilitamist

6. Käsitleda vastuvõtmist pigem lõpetava tegevusena, mitte eraldiseisva etapina. Selle asemel, et käsitleda vastuvõtmist omaette etapina koos eraldi ajakavaga, määrata see heakskiitmise protsessi lõppetgevuseks, mis võimaldab seda lihtsustada. Lõpliku kinnituse andmine toimub ikka kohaliku omavalitsuse poolt. Soovitus ei ole kinnitust täielikult kaotada, vaid protsessi lihtsustada, eeldades, et kohalik omavalitsus on olnud kogu protsessi vältel aktiivsemalt kaasatud.

6.2 Oluliste hetkede / etappide analüüs

Järgnevad protsessileiud ja -soovitused on struktureeritud protsessi võtmekohtade ja tegevuste järgi ning sisaldavad teenusdisaini põhimõtetele vastavalt: tegevusi, samme, reegleid, tööriistu, rolle ja muud tüüpi soovitusi ning tähelepanekuid.

Enne algatamise taotlust

Algatamisele eelnevad tegevused toimuvad praegu mitteametlikult ja ebaühtlaselt, luues nii võimalusi kui ka probleeme. Kuigi varajane nõustamine võib aidata ootusi ühtlustada ja konflikte vähendada, tekitab nende tegevuste mitteametlik olemus ebaõiglust, õõnestab avalikkuse kaasamist ja võib muuta uurimuslikud arutelud sisuliselt siduvateks kokkulepeteks.

Mõned konkreetsed leiud:

- **Inimesed helistavad omavalitsustele ette ja uurivad**, kas projekt saaks heakskiidu ja kui kaua see võiks kesta. See on arendajatele oluline tegevus, sest saadud info põhjal tehakse otsuseid kruntide ostmise kohta. Ainult kontaktidega inimesed saavad kasu, mis **muudab protsessi ebaõiglaseks**. Lisaks muudab asja keeruliseks see, et neid konsultatsioone tavaliselt ei registreerita ega avalikustata.
- **Protsessieelsed tegevused teevad protsessi näiliselt pikemaks**. Huvitatud osapooled võivad olla juba alustanud planeeringu koostamisega, investeerimisega ja eskiislahenduse loomisega. Selleks ajaks, kui planeerimine „ametlikult algab“, on neil tekkinud fikseerunud ootused ja pöördumatud kulud.
- Mõned omavalitsused on näiliselt formaliseerinud eelneva tegevuse eelkokkulepete kaudu, mille eesmärk on luua mitteametlik kokkulepe. See võib viidata sellele, et mittesiduvalt eelnevalt läbi rääkimine võib olla kasulik ressursside jaotamiseks, ettevalmistuseks ja ülevaate saamiseks piirkonna arengutest.
- Algatusele eelnevate tegevuste loomise põhjuseks võib olla ka naabrite kaasamise vajadus, kui nähakse ette võimalike konfliktide esilekerkimist.
- **Eelkokkulepped võivad olla väga positiivsed, kui tingimused ei muutu**. Kui aga tingimused või kontekst muutuvad, mõjutab see eelkokkulepet ning suurendab usaldamatust osapoolte vahel ja kogu protsessi usaldusväärsuse puudust.
- **Algatusele eelnev töö muutub 'de facto' planeeringuks**. Eeltegevused võivad muutuda probleemseks avaliku kaasamise seisukohalt, kuna need muutuvad sisuliselt valmis planeeringuks: „*me saame enne algatamist juba praegu selle detailplaneeringu sisuliselt valmis*“ (intervjueeritav). Algatamine muutub juba tehtud töö kinnitamiseks, mitte planeerimise alguseks, ning ülejäänud protsessist saab pigem protseduuriline mäng.

Soovitus	Kirjeldus
Vähendada isiklike eelkonsultatsioonide vajadust	Üks viis vähendada eelkonsultatsioonide vajadust on muuta teave, mille kohta inimesed omavalitsustelt küsivad, avalikuks, ligipääsetavaks, läbipaistvaks ja arusaadavaks. See tähendab keskkonna loomist, kus detailplaneeringu ettevalmistamiseks vajalik info on arendajatele juba kättesaadav. Täpsemalt: → Ajakohastatud üldplaneering → Visuaalne tööriist/kaart, mis näitab täpselt, millised krundid nõuavad DP-d → Kohaliku planeeri ja kommentaarid keerukate kruntide kohta → Iga krundi kohta märke võimalike DP-s vajaminevate kaalutluste kohta (mitte siduv) → Iga omavalitsuse prioriteetsed arenguvajadused ja -piirkonnad (ajakohastatud) → Riigiasutuste (kooskõlastajate) ja arvamuse andjate (võrguettevõtete) juhendid, soovitusel, standardid ja andmebaasid → Lingid ajakohastatud tehnilistele andmebaasidele (vee-, elektri-, gaasivõrk jne) → Oma planeeringu ees olevate DP-de järjekord menetluses
Muuta eelkonsultatsioonid formaalseks	Selle asemel, et oodata huvitatud osapoolte telefonikõnesid arendus- või planeerimisosakonnale, kehtestada „konsultatsioonipäevad“, mille käigus omavalitsus saab anda (mitte siduvat) tagasisidet võimalike detailplaneeringuprojektide kohta. Dokumenteerida ja avalikustada kohtumiste osalised ning arutelude peamised punktid. See aitab nii avalikkust teavitada kui ka luua omavalitsuse sees ülevaadet võimalikest saabuvatest projektidest ning seni toimunud aruteludest.

Algatamine

Enamik analüüsi tulemusena kogutud algatamise etapiga seotud muudatusettepanekuid ei olnud seotud mitte selle täiustamisega, vaid pigem etapi täieliku kaotamisega või eesmärgi selge määratlemisega.

Seda järgmistel põhjustel:

- **Kolmepoolse lepingu ebamäärasus** — keda planeeri esindab? Levinud arusaam on, et

planeerija töötab sisuliselt arendaja heaks, kuna arendaja on see, kes teenuse eest maksab, samas kui planeerimisestuse kohaselt toetab planeerimiskonsultant eeskätt omavalitsuse tegevust.

- **Algamise protsess ise võtab ebamõistlikult kaua aega.** Ametlik algamisotsuse tegemine lisab protsessile mitmeid kuid, mis tundub täiesti ebavajaliku ajakuluna juhul, kui huvitatud osapoolel on lahendus juba välja töötatud.
- **Algatuse viivitused tekitavad surve heaks kiita ettevalmistatud lahendused.** Arendajad kirjeldasid dokumente, mis „seisavad juriidilisel laual 3+ kuud“ ilma edasiliikumisetä, ning 4–5 kuu pikkust juriidiliste tekstide koostamise perioodi. Viivitused tähendavad, et protsessi ametliku alguse ajaks on arendaja juba teinud märkimisväärseid investeeringuid konkreetse lahenduse suunas.

Algamise etapi soovitus

Soovitus	Kirjeldus
Planeerijad kui KOV-i võimekus	Kui detailplaneeringu protsess muuta riigi pakutavaks teenuseks, on vaja, et omavalitsused oleksid võimelised seda teenust ise osutama. Kolmepoolne lepingumudel, kus planeerija tasu maksab arendaja, on sellele põhimõttele otseses vastuolus. Üks lihtsamaid lahendusi kolmepoolse lepingu ebamäärasusele ja planeerija neutraalsuse küsimusele on see, et teenust pakuksid ainult omavalitsuse planeerijad või et omavalitsus vastutaks planeerija teenuse ostmise eest. Arendajad võivad soovi korral tuua kaasa ka oma planeerija, ent planeeringulahenduse töötab välja omavalitsuse jaoks töötav planeerija. See eeldab aga märkimisväärseid muudatusi KOV-i eelarvestamises ja vastutusalades. Vahepealse sammuna võiks planeerija tasu jagada omavalitsuse ja arendaja vahel. Selleks tuleks kokku leppida kriteeriumid, mille alusel mõlemad pooled sobiva planeerija valivad.
Planeerimisteenuse tasu	Asendada kolmepoolne leping mudeliga, kus planeerimise tellib omavalitsus ning seda rahastab arendaja makstav tasu. Arendaja maksab tasu omavalitsusele, omavalitsus tellib planeerija otse. Planeerija vastutab kvaliteedi eest omavalitsuse ees, mitte arendaja rahulolu eest. See eemaldab finantssõltuvuse, mis tekitab professionaalset huvide konflikti, kuid jätab arendaja kulukohustuse samaks. Toob planeeringu koostamise kulu nähtavaks.
Planeerimise alustamine alates taotluse esitamisest	Taotluse esitamine käivitab planeerimise koos projektitüübile vastavate baasnõuetega. Kõik piiride määratlused, LSK koostamine, mõjutatud isikute tuvastamine ja vajaduse korral KSH otsustamine toimuvad reguleeritud esimese etapina, mitte mitteametliku eelprotsessina. Omavalitsus kontrollib taotluse täielikkust 30 päeva jooksul ning alustab koosloomet LSK koostamiseks. Kaotab eristuse eel- ja põhietapi vahel ning toob lisab läbipaistvust.

Mõjutatud isikute automaatne leidmine	Kasutada automaatseid ruumipäringuid, mis tuvastavad kinnistuomanikud kindlaksmääratud raadiuses, genereerides kontaktide nimekirja otse GIS- ja kinnistusregistri andmetest.
Standardiseeritud algatamisteate mall	Luu üleriigilised mallid, kuhu lisatakse vaid projektipõhine info. Kiirendab ettevalmistust, tagab õigusliku korrektsuse ja parandab järjepidevust.
LSK koosloomeline koostamine	Asendada omavalitsuse üksinda koostatud LSK ühise töötoaga, milles osalevad arendaja või huvitatud isik, omavalitsus ja planeerija. Ühise arutelu tulemusena valmib kokkulepitud LSK, mis dokumenteerib jagatud arusaama sellest, millistele küsimustele planeering peab vastama.

Koostamine

Praegu reguleerib detailplaneeringu protsess üksnes otsustushetki (algatamine, vastuvõtmine, kehtestamine), kuid mitte tegelikku sisuloomet, mille käigus planeeringulahendused välja töötatakse. Üks teenusdisaini põhimõtteid on tõestuspõhisus — muuta nähtamatud tegevused nähtavaks. Nähtamatuks jääva töö nähtavaks tegemine aitab kaasa paremale juhtimisele ja kvaliteedikontrollile.

Koostamise, kui formaalse ja nähtava etapi määratlemine selgitab, et planeeringulahenduste ettevalmistamine toimub reguleeritud protsessi sees, mitte väljaspool seda. See lahendab praeguse ebaselguse selle üle, millal planeerimine ametlikult algab.

Etapp hõlmaks:

- planeeringu ettevalmistamise ametlikku algust kohe pärast algatamist,
- teavitust kõigile kaasatud osapooltele ja riigiasutustele,
- varajast kaasamist keerukamate planeeringute puhul,
- planeeringulahenduse koostamist paralleelselt kooskõlastamise ja avaliku kaasamisega, mitte järjestikuliselt. See ei tähenda, et kõik algab korraga, vaid et avalikkus kaasatakse kohe, kui esialgsed lahendused on välja joonistatud, mitte alles pärast seda, kui lahendus on juba paigas. Ekspertide arvamused ja avalikkuse panus arenevad seejärel koos, võimaldades mõlemal mõjutada lahenduse kujunemist, selle asemel et avalikkus reageeriks sellele, mida eksperdid juba otsustanud on.

Selline struktuur võimaldaks:

- kokkulepitud ettevalmistustähtaegu, mis määratakse algatamise käigus (vastavalt keerukusastmele),
- vahe-eesmärke ja -väljundeid, mis loovad kvaliteedikontrolli sõlmpunkte (nt kontseptsioon

ülevaatus, eskiislahenduse esitamine),

- omavalitsuse täielikkuse kontrolli kindlaksmääratud vastamisajaga,
- pikendamise mehhanismi, mis nõuab kirjalikku põhjendust,
- protsessi lõpetamise mehhanisme juhul, kui osapool ei täida kokkuleppeid,
- protsessi edenemise raporteerimist keerukamate planeeringute puhul.

Koostamise etapi formaliseerimine muudab planeeringulahenduste ettevalmistamise „mustast kastist“ juhitud loomisfaasiks, millel on selged ootused. See muudab tegeliku planeerimistöö nähtavaks ja struktureerituks, säilitades samas vajaliku paindlikkuse.

Koostamise soovitus

Soovitus	Kirjeldus
Muuta koostamine reguleeritud etapiks kvaliteedikontrolli sõlmpunktidega	Kehtestada koostamine ametliku etapina, mis algab algatamise hetkest. Nõuda vahepealseid väljundeid. Omavalitsus ja asutused hindavad kvaliteeti kontrollpunktides ning annavad tagasisidet ajal, mil muudatused on veel teostatavad. Lisada pikendamise mehhanism, mis nõuab kirjalikku põhjendust, ning protsessi lõpetamise tingimused juhul, kui osapool ei täida kokkuleppeid. Loob sekkumiskohad kvaliteedikontrolliks tootmisfaasi ajal, mitte alles pärast töö valmimist.
Luua uued protsessiskeemid nii, et need näitaksid tegelikku tööd, mitte ainult otsustushetki	Praegused protsessiskeemid näitavad üksnes algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsuseid. Need ei näita, millal planeeringuid tegelikult koostatakse, kes tööd teeb, millised väljundid olemas on või kui kaua iga osa aega võtab. See muudab protsessi kasutajatele arusaamatuks. Luua uued visualiseeringud, mis näitavad DP loomise faase koos otsustuspunktidega: kes planeeringut teeb, mille eest ta vastutab, kui kaua etapid tavaliselt kestavad, mis toimub paralleelselt. Muudab protsessi mõistetavaks, näidates tegelikku tööd, mitte ainult kinnitamisi ja seadust. Need visualiseeringud ei asenda olemasolevaid protsessidiagramme, mis on mõeldud haldusasutustele. Pigem tuleks luua täiendavaid visuaale spetsiaalselt avalikkuse jaoks.

Ekspert hinnangud ja kooskõlastamine

Detailplaneeringu protsess hõlmab paljusid eri osapooli – planeerijaid, kooskõlastajaid, aramusandjaid, arendajaid ja avalikkust – kellel kõigil on erinevad huvid, vastutusalad ja pädevuse

tasemed. Seaduse järgi on kohalikel omavalitsustel ülesanne protsessi juhtida ja hallata. Praktikas ei ole see juhtimisroll aga alati selgelt või järjepidevalt täidetud. Mõned uuringus osalejad kirjeldasid segadust selles osas, et kelle käes on „juhtohjad“. Seda eriti keerukamate planeeringute puhul, mis puudutavad mitut valdkonda.

Protsess sõltub suurel määral mitteametlikust koordineerimisest: planeerijad koguvad erinevate osapoolte tagasisidet eri aegadel, tihti teadmata, mida teised on juba öelnud. See tähendab, et nad peavad tõlgendama, prioriseerima või lepitama vastuolulist sisendit – vastutus, mis formaalselt lasub kohaliku omavalitsuse õlgadel, kuid praktikas jääb sageli halliks alaks. Kuigi mõned osapooled leiavad, et teatud eksperdid peaksid sekkuma juba enne materjalide omavalitsusele esitamist, puudub ühine arusaam, millal ja kuidas see peaks toimuma.

Selle etapi olulisemad järeldused on:

- Praegused tagasisidepraktikad on mugavad (e-kirjad, dokumentide vahetamine), **kuid puudub tegelik dialoog osapoolte vahel.**
- Planeerijad, arendajad, kooskõlastajad ja omavalitsused igatsevad vahetuid aruteluvorme („elav arutelu“), kus küsimused lahenevad kohe — eksperdid saavad selgitada oma vaatenurki, leida ühisosa ja luua loovaid lahendusi. Probleemid vajavad inimlikku suhtlust, kuid süsteem suunab dokumentide vahetamisele.
- Eksperdid peavad protsessis osalema, et täita oma rolli, kuid konfliktide korral on KOV-il või planeerijal keeruline otsustada, **millist valdkonda prioriseerida.**
- Osadel ekspertidel puudub juurdepääs **ajakohastele andmetele ja andmebaasidele**, mida nad vajavad pädevate arvamuste andmiseks.
- **Tagasisideringide piirangute puudumine** võib venitada protsessi väga pikaks — kuigi korduv tagasiside võib tõsta kvaliteeti, võib see ka tekitada lõputuid parandustsükleid.
- **Asutused esitavad killustatud seisukohti, kus eri osakonnad annavad vastukäivat tagasisidet.** Planeerijad peavad seejärel tegelema mitme paralleelse arvamusega, mis kasvatab töömahtu ja pikendab etappi. Puudub asutusesisene kooskõlastamine enne arvamuse edastamist omavalitsusele.
- **Ebaselged keeldumise alused võimaldavad protsessi blokeerimist.** Kui asutused vastavad „Ei saa“, ilma täpsustamata millist õigusnormi rikutakse või millised parandused teeksid lahenduse kooskõlaliseks, jääb protsess seisma.
- Selle etapi üks suurimaid frustratsiooniallikaid on tähtaegadest mittekinnipidamine. Asutused ei järgi tähtaegu ja viivitustel pole tagajärgi.
- Asutuste ja arvamusedjate töö on takistatud, sest neil **puudub ligipääs ajakohastele ressurssidele, andmeallikatele ja täielikele plaanidele.** Eksperdid töid välja, et neil puudub juurdepääs ajakohastele tehnovõrkude andmetele, mürakaartidele, radooniinfot sisaldavatele andmebaasidele ja ajakohastele muinsuskaitse nõuetele, samuti kulub palju aega registritest puuduva info kontrollimiseks. Omavalitsused ei saada alati täielikke dokumente.

Soovitus	Kirjeldus
Kaaluda tagasisideringide arvu piiramist ühe detailplaneeringu puhul	Selle asemel, et lubada lõputuid parandusringe ja tagasisidet, võiks kaaluda piirangu seadmist, mitu korda kooskõlastaja või aramusandja saab tagasisidet anda.
Nõuda asutustelt ja organisatsioonidelt seisukohtade konsolideerimist	Reguleerida, et organisatsioonid esitavad ühe ühise organisatsioonisisese seisukoha, mitte mitu eri osakonna või töötaja arvamust sama planeeringu kohta. Meie intervjuude põhjal võib tuua eraldi välja järgmised teemad: mürakaardid, radooniandmed, taristuvõrkude asukohad ning planeeritud arendused omaavalitsuste piiridest üle ulatuvalt (mida vajavad võrguteenuse osutajad strateegiliseks taristu planeerimiseks).
Naasta dialoogi ja arutelu juurde	Kaaluda protsessi reguleerimist nii, et vähemalt üks reaalajas arutelu toimuks kõigi osapoolte vahel. Selle eesmärk on kuulata kõiki arvamusi, tagasisidet ja leida lahendusi ning kompromisse. Esimene arutelu peaks toimuma varases etapis – enne esimese tagasisidevooru saabumist või kohe selle järel, mitte viimase võimalusena.
Kehtestada selge keeldumise alus, mis on piiratud õigusnormi rikkumisega, ning nõuda parendussoovitusi	Reguleerida, et keeldumine peab viitama konkreetsele õigusnormi rikkumisele ning sisaldama konkreetseid soovitusi nõuetele vastavuse saavutamiseks. Aramusandja, kes ei saa kooskõlastada, peab selgitama, millised muudatused võimaldaksid kooskõlastuse. See muudab arvamused takistuste asemel konstruktiivseks juhiseks. Kui ettepanek on põhimõtteliselt teostamatu ja ükski muudatus ei teeks sellest teostatavat, on asjakohane selge ja kiire tagasilükkamine. Konstruktiivse juhendamise nõue kehtib juhul, kui lahendus on teostatav muudatuste abil.
Tugevdada / luua piirkondliku spetsialisti roll	Taastada nn piirkondlikud ametnikud (TRAM, KeA jne), kes tunnevad oma piirkonna arenguid ja kelle poole saab kiiresti pöörduda. Muuta kontaktid lihtsalt leitavaks (nt PLANISe kaudu).
Piirata kooskõlastusringide arvu	Kehtestada maksimaalne arv ringe: algne kooskõlastus kontseptsiooni tasemel ning lõplik kooskõlastus eelnõu tasemel. Hilisemates ringides tõstatatavad küsimused peavad olema tööpoolest uued ega tohi olla sellised, mis oleksid olnud varasemates ringides tuvastatavad. See loob lõplikkuse ja prognoositavuse, säilitades samas kvaliteedikontrolli.

Rakendada tehniliselt automaatset kooskõlastust tähtaegade ületamisel, mitte jätta seda ainult KOV-i otsustada	Kehtiv seadus ütleb, et vaikimine tähendab nõusolekut, kuid omavalitsused pelgavad kooskõlastada ilma selge vastuseta. Tugevdada automaatse kooskõlastuse mehhanismi: kui asutus ületab tähtaega ilma põhjendatud pikendustaotluseta, loetakse kooskõlastus automaatselt antuks ja see on siduv. Asutus ei saa hiljem tõstatada küsimusi, mis oluks võimalik tuvastada tähtaja jooksul. Muuta olemasolev reegel toimivaks.
Varustada asutused ajakohaste baasandmete platvormidega, et kõrvaldada vajadus baasinfo küsimiseks	Lua ühised digitaalsed platvormid, mis sisaldavad tehnovõrkude andmeid, keskkonna piiranguid, muinsuskaitse objekte, kommunaalvõrke jms ning mis on ligipääsetavad kõigile asutustele ja omavalitsustele. Andmete uuendamist haldaks vastutav asutus. See välistab korduva info kogumise ning tagab, et kõik töötavad sama ajakohase baasi pealt.

Avalikkuse kaasamine

Avalikkuse kaasamine ei ole valikuline — see on ruumilise planeerimise üks põhialuseid ning seda toetab seadusandlus. Kaasamine tagab läbipaistvuse, kaitseb omandiõigust ja annab kogukondadele võimaluse oma elukeskkonna kujundamises kaasa rääkida. See tugineb põhiseaduslikele õigustele, läbipaistvusele ja nii eraomandi kui ühiste väärtuste kaitsele. Hoolimata sellest tugevast õiguslikust ja demokraatlikust alusest eksisteerivad olulised pinged kaasamise eesmärkide ja tegeliku toimimise vahel.

Kõnealuse projekti ning ka varasemate projektide (nt Innosprint) intervjuud näitasid, et mitmed osapooled sooviksid avalikkuse kaasamist vähendada, et protsess kiiremini liiguks, või isegi täielikult kaotada. See tekitab pinge seadusandliku eesmärgi ja praktiliste survepunktide vahel.

Praegune avalikkuse kaasamise raam ja tajumine on valdavalt reaktsiooniline ja negatiivne — keskendutakse probleemidele ning vastuseisule, mida avalikkus võib esitada. Selline raamistik võib takistada sisukat ja väärtuslikumat kogukonna kaasamist. See tekitab küsimuse: mida oleks vaja, et kaasamine oleks nii tõhus kui ka väärtustatud, mitte lihtsalt etapp, millest tuleb „läbi saada“?

Uuringus ilmnes, et avalikkuse kaasamine on paljude osaliste jaoks üks keskseid teemasid — kas etapp, mis ei toimi, mis vajab parandamist või mis on kogu protsessi üks olulisemaid osi. Tuvastatud probleemid hõlmavad:

- **Ajastus tekitab frustratsiooni kõigis osapooltes.** Avalikkuse kaasamine toimub liiga hilja. Avalikustamise ajaks on plaanid sageli olnud kuude kaupa „lukus“, ning motivatsioon neid muuta on väike nii planeerijatel kui ka huvitatud osapooltel. Üks intervjuueeritav märkis: „pärast vastuvõtmist nagunii midagi ei muuda.“ Kodanikud saavad teateid otsustest, mis on sisuliselt juba tehtud, samal ajal kui arendajad seisavad silmitsi nõuetega ümber teha töö, millesse nad on juba palju investeerinud.
- **Individuaalsed toetajad ei osale, kuid organiseeritud vastuseisjad osalevad.**

- **Kommunikatsioon on keskmisele inimesele raskesti mõistetav.** Visualiseeringuid ja keelt on raske mõista. Mahulisi jooniseid tõlgendatakse ekslikult arhitektuursetena, tekitades vaidlusi olematute detailide üle. Tehnilised joonised ajavad inimesi segadusse, samas kui 3D-visuaalid hirmutavad kogukonda, kujutamata tegelikke lahendusi.
- **Protsess ei loo päris dialoogi.** Enamik osalejaid peab kaasamist oluliseks põhimõtteks, kuid käsitleb seda linnukese tegemise kohana. „10% lünk” õõnestab kokkuleppeid — pärast vaidlusi naabritega saavad arendajad projekteerimistingimuste kaudu siiski kuni 10% ulatuses lahendusi muuta, mis on kokkulepetega vastuolus. Inimesed saadavad kirju, mis „kaovad musta auku”, või istuvad koosolekutel vaikides („ei julge midagi öelda”). KOV-id täidavad minimaalseid teavitamiskohustusi, kuid ei tegele sisulise kaasamisega.
- **Kaasamine on ajamahukas ja kasutab vananenud meetodeid.** Üks planeerija peab teavitama inimesi ühe plaani kohta viis korda, kontrollides iga kord, kas inimesed on elus, kas nad on kolinud, kas kontaktid on muutunud. Ajalehekuulutuste nõue püsib, kuigi „ma ei tea ühtegi inimest, kes seal käib midagi vaatamas”. Ulatuslikud teavitamised kulutavad ressursse, ilma et need mõjutatud inimesteni jõuaks.
- **Ebaühtlane praktika tekitab ebavõrdse osalemise.** Seaduse tõlgendamisruum põhjustab variatsioone selles, keda peetakse „mõjutatud isikuks” ja mis on piisav kaasamine. Puudub mehhanism, mis kontrolliks, kas õiged inimesed on kaasatud. Kvaliteet on ebaühtlane ja kontrollimata. Keelebarjäär süvendab probleeme.
- **Eksisteerib hirm avaliku vastuseisu ees ning puudub ruum ideede ja dialoogi jaoks.** Üks intervjueritav ütles kriitiliselt: „mina isiklikult olen aru saanud, et see on selleks, et naabrid saaksid omavahel ära jageleda,” viidates sellele, et protsess toodab pigem konflikti kui vähendab seda.
- **Hoolimata probleemidest suurendab kaasamine õiguspärasust ja vähendab hilisemaid vaidlusi, kui seda tehakse kvaliteetselt.** Kaasamist peetakse „elementaarseks” demokraatliku ühiskonna osaks. Arendamisel olevad digitaalsed töövahendid lubavad olukorda parandada — uus planeeringute infosüsteem võimaldab mass-teavitusi ja paremat info jagamist.

Avalikkuse kaasamise soovitused

Soovitus	Kirjeldus
Avalikkuse varasem kaasamine	Detailplaneeringu algatamisel ja koostamise etapis kaasata avalikkust mitte ainult teavitamise, vaid ka arvamuste ja oluliste vaatenurkade kogumise kaudu (mitte siduv). Tuua esimene avalikkuse puutepunkt ettepoole, ettevalmistusfaasi, mil lahendused on veel paindlikud. Keerukate DP-de puhul luua varajased dialoogitöötoad, kus arutletakse eri arengustsenaariumite üle enne detailse lahenduse koostamist. See nihutab kaasamist vastuseisult sisulisele koosloomisele ajal, mil lahendusi on tõepoolest võimalik kohandada.

**Avalikkuse kaasamise
modereerimine kolmanda
osapoole poolt**

Kuigi materjalide ettevalmistamine jääb plaani koostava planeerija vastutuseks, peaks avalik arutelu ja arvamuste kogumine olema modereeritud erapooletu kolmanda osapoole poolt, kes ei ole detailplaneeringuga otseselt seotud. Võimalikud isikud: avaliku kaasamise spetsialistid, KOVi kommunikatsiooniosakonna juht, MaRu esindaja.

Oluline on, et moderaator ei oleks konkreetse planeeringuga otseselt seotud. Täielikku neutraalsust ei saa garanteerida, kuid eesmärk on vähendada huvide konflikti.

**Avalikkuse kaasamise
astmestamine vastavalt DP
keerukusele**

Mitte iga plaan ei vaja ühesugust kaasamisprotsessi. Lihtne elamuhoone laiendus väljakujunenud krundil vajab teistsugust lähenemist kui uue tervikliku naabruskonna rajamine.

→ Kergete projektide puhul (üks krunt, üksikelamu, vastab üldplaneeringule): ainult teavitus vahetutele naabritele ja mõjutatud isikutele, kirjaliku arvamuse esitamise võimalus struktureeritud vormi kaudu, üks valikuline kohtumine KOVi või mõjutatud isikute soovil.

→ Standardprojektide puhul (mitu krunti, väike üldplaneeringu kõrvalekalle, piiratud taristu mõju): teavitus planeerimise alguses ja eelnõu valmimisel, vähemalt üks kohalolekukoosolek sobival ajal ja kohas, kirjaliku arvamuse esitamise perioodid struktureeritud vormiga, võimalus kasutada töötubasid keerukate valikute arutamiseks.

→ Keerukate projektide puhul (mahukad arendused, olulised üldplaneeringu muudatused, uus taristu, pärandi- või keskkonnatundlikkus, suur mõjutatud isikute arv): algne avalik küsitlus kogukonna prioriteetide mõistmiseks, mitu arutelufoorumit välise moderaatoriga, jooksva info jagamine plaani kujunedes, stsenaariumite töötubade läbiviimine enne lahenduste fikseerimist, teavitused iga suurema vahe-etapi juures.

Kategoriseerimise alused: kruntide arv, kõrvalekalle üldplaneeringust, taristu vajadused, pärandi-/keskkonnatundlikkus, mõjutatud isikute hulk. Annab KOV-idele selge raamistiku, säilitades paindlikkuse kohaliku konteksti osas.

Materjalid, mis on mõistetavad tavakodanikule	Koostada selged protsessivisualiseeringud, mis näitavad: hetke-etappi, mis on juba otsustatud, mis on veel muudetav ja kuidas osaleda. Praegu saavad kodanikud teavitusi ilma kontekstita selle kohta, mis etapp parasjagu käimas on. Saata koos kõikide teavitustega standardne visuaalne ajatelg, mis näitab: • protsessi hetkeseisu; • millised otsused on tehtud; • mis on veel arutusel; • millistele küsimustele otsitakse tagasisidet; • kuidas ja millal tagasisidet esitada; • kuidas tagasisidet käsitletakse.
Uute kommunikatsioonikanalite kasutamine	Nõuda otsest teavitust kõigi projektide puhul kinnisvaraomanikele ja vahetutele naabritele (posti ja e-posti teel), nähtavaid füüsilisi teateid objektil, digitaalsete platvormide kasutamist, kus inimesed saavad tellida teavitusi neile huvipakkuvate piirkondade kohta, KOV-i sotsiaalmeediakanaleid. Võimalikud kanalid: → eesti.ee e-post (või registris märgitud eelistatud kontakt); → sotsiaalmeedia; → kohaliku omavalitsuse koduleht; → riiklik planeeringuregister; → kohapeal asuvad teated.
Arendaja ja KOVi esindajate kohustuslik osalemine avalikel aruteludel	Iseenesest mõistetav: mõlemad osapooled peavad olema kohal, vastama küsimustele ja selgitama otsuseid.
Füüsiline teavitamine ja info objektil	Kohustus, et kõikidel kohtadel, kus koostatakse uut detailplaneeringut, oleks nähtaval füüsiline infotahvel, mis sisaldab mitte ainult projekti ja osapoolte andmeid, vaid ka selget „üleskutset tegutsemiseks” (call to action): kuidas tagasisidet anda, millal ja mis vormis.
KOV-i regulaarne kogukonnainfo kogumine väljaspool DP protsessi	Täna saavad ametnikud tihti teada kogukonna arvamustest alles planeeringu kooskõlastus- või avalikustamisfaasis, mis tekitab vastasseisu. KOV peaks regulaarselt koguma kogukonna sisendeid (aastaküsitlused, töötoad, veebiplatvormid), dokumenteerima vajadused ja prioriteedid ka väljaspool konkreetseid arendusprojekte.
Teavituse kvaliteedi parandamine ja teavitustest loobumise võimalus	Koondada teavitused hetkedele, mil avaliku sisendi tähtsus on kõige suurem. Iga teavitus peab selgelt kajastama: • mida küsitakse; • mida saab veel muuta; • kuidas vastata.

Standardiseeritud tagasiside kogumise tööriistad	Praegu leiutab iga KOV oma tagasiside kogumise vormid, küsimused ja protsessid. Luua valmis kasutatavad arvamusevormid selgete küsimustega, digitaalne platvorm aruteluks ja dokumentide jagamiseks, automaatne kinnitussüsteem, mis näitab, kuidas tagasisidet arvesse võeti.
Planeeringukeel, mis on arusaadav ja visuaalne	Nõuda lihtsas keeles teavitusi ja selgitusi koos diagrammidega, mis näitavad, mida kavandatakse, mis on paindlik ja mis on otsustatud. Pakkuda tõlketeenust mitmekeelsetes kogukondades ning vajadusel tõlki avalikel aruteludel.
Koostöö kohalike organisatsioonidega	Teha koostööd kohalike organisatsioonidega: kaasamistegevuste disainimisel, info levitamisel, tagasiside kogumisel, kohtumiste korraldamisel ning kasutada ära kohaliku kogukonna teadmist selle kohta, keda ja kuidas kaasata.
Kaasamise tööriistakasti loomine	Anda KOV-idele valmis ressursid: • kaasamisplaani kontroll-leht (eesmärgid, tegevused, sihtrühmad); • lihtsas keeles teavituste mallid; • juhendmaterjalid arvamuste esitamiseks; • protsessi selgitavad materjalid, mis näitavad, mis etapis mida saab mõjutada.
Nõuda uuesti konsulteerimist, kui projekteerimistingimused muudavad kokkulepitud aspekte	Kui projekteerimistingimuste kaudu tehakse muudatusi, mis puudutavad avaliku kaasamise käigus kokkulepitud aspekte (nt ehitise kõrgus, paigutus, haljastus), tuleb mõjutatud osapooltega uuesti konsulteerida, mitte ainult neid teavitada. See ei piira 10% paindlikkust tehnilistes küsimustes, mis ei olnud avaliku arutelu teemaks.
Standardiseeritud arvamuse esitamise tugimaterjalid avalikkusele	Sageli lähevad olulised avalikud mured kaduma, kuna inimesed ei oska neid planeerimismõistes formuleerida. Luua vormid juhistega: „Kuidas see Sind mõjutab?“, „Mis täpselt muret teeb?“, „Mis aitaks muret leevendada?“, koos näidetega heast ja vähem heast tagasisidest.

Vastuvõtmine

Meie uurimistöö ei tuvastanud selles etapis nii palju probleeme kui koostamise ja kooskõlastamise kõige intensiivsemates etappides. Siiski esines vastuvõtmise (kinnitamise) etapis ning sellele eelnevas ettevalmistustöös mitmeid kitsaskohti.

- **Õigusloome kitsaskoht.** Pärast seda, kui kõik asutused on planeeringu kooskõlastanud, kulub juristidel 4–5 kuud ulatuslike õiguslike dokumentide (eelnõude) koostamiseks, püüdes vältida

tulevasi vaidlustusi ülemäärase detailsuse kaudu. Selle aja jooksul dokumendid „seisavad laual”, ilma et midagi sisuliselt toimuks, lisades protsessile mitu kuud, kuid parandamata plaani kvaliteeti ega õiguspärasust.

- **Mittevajalik formaalne vastuvõtmine.** Kohalik omavalitsus peab planeeringu enne avalikule väljapanekule suunamist formaalselt „vastu võtma”, kuid volikogu kinnitab plaanid sageli sisulise aruteluta. Seda tajutakse ajakuluna, mis ei loo lisaväärtust. KOV vaatab planeeringulahendust alles hilises etapis, mil see on sisuliselt valmis — liiga hilja, et tulemusi sisuliselt kujundada. Mõned KOV-id pole selles etapis ka kindlad oma otsustusõiguses ja kogeivad survet võtta vastu planeeringuid, mida nad tegelikult ei toeta.

Vastuvõtmise soovitused

Soovitus	Kirjeldus
Luua standardised õigusdokumentide (eelnõude) mallid, vähendades koostamisaega kuudelt nädalatele	Töötada välja riiklikud mallid, mis sisaldavad standardset õiguskeelt ja eraldi välju planeeringuspetsiifiliste detailide jaoks. Juristid täidavad projektispetsiifilise info, selle asemel et iga kord nullist alustada. See vähendab koormust, kiirendab protsessi ja tagab õigusaktidele vastavuse ilma ülemäärase detailsuseta.
Kaotada vastuvõtmise etapp ja tuua KOVi sisuline ülevaatus koostamise etappi, kus see saab tegelikult tulemusi kujundada	Nõuda, et KOV annaks sisulist tagasisidet just ettevalmistusetapis, mil lahendused on veel muudetavad. Pärast kooskõlastamist ja avalikku kaasamist liigub planeering otse kehtestamisele.
Kinnitada detailplaneeringuid koos selgesõnaliste tehniliste tingimustega, mille täitmine lükatakse projekteerimistingimuste või ehitusloa etappi	Praegu saab planeeringus seada tingimusi ehitusprojekti jaoks, kuid planeeringut saab vastu võtta alles siis, kui kõik detailid on lahendatud. See pikendab protsessi, kuna oodatakse tehniliste detailide kinnistamist, mis ei mõjuta põhilist ruumilist lahendust. Soovitame lubada planeeringu vastuvõtmist ka siis, kui teatud tehnilised detailid (näiteks täpsed infrastruktuuridetailid, lõplikud spetsifikatsioonid, detailplaneeringu haljastuslahendused) jäävad lahendamisele ehitusloa etapis. See võimaldab ruumilist lahendust varem kinnitada, ilma et kvaliteet kannataks.

6.3 Planeeringu sisu ja detailsus

Detailplaneeringud koosnevad kirjalikust osast ja graafilisest osast. Meie uurimistöö tõi välja kaks peamist probleemi, mis seonduvad planeeringuga endaga: kooskõlastajate ja võrguhaldajate ootus detailsuse taseme suhtes ning sellest tulenevalt ka see, milliseid ülesandeid detailplaneering tegelikult lahendab. Neid kahte probleemi võib käsitleda ühe ja sama mündi kahe küljena: mida detailsemat infot nõutakse, seda enam hakkab detailplaneering sarnanema projekteerimisega.

Detailsuse mahu osas näitas meie uurimistöö järgmist:

- Kooskõlastajad nõuavad liiga palju täiendavaid uuringuid olukordades, kus nende oma erialane pädevus võiks otsuste tegemiseks olla piisav.
- **Planeeringud muutuvad valedel teemadel liiga detailseks.** Näide valest detailsuse tasemest on näiteks materjalide täpsed kirjeldused või mõõtmed, mis peaksid olema projekteerimisotsused: *"kirjeldatakse ära äärekivi paiknemine, kõnnitee laius, asfaldi materjali koosseis... see on tegelikult projekteeri ülesanne."* (intervjueeritav) *"Detailplaneeringusse pannakse asju, mis tegelikult peaksid olema ehitusprojekti tasandil lahendatud."* (intervjueeritav)
- Sageli mainitud üledetailiseerimise allikaks on tehnilised nõuded, mida esitavad tehnovõrkude valdajad. Võrguoperaatoreid tajutakse nii, et nad kohtlevad detailplaneeringuid kui ehitusprojekte: *"tegelikult see on meie projekti staadium... me räägime mingi toru nihutamisest, mingi 50 sentimeetrit."* (intervjueeritav). Samas ei võeta sageli arvesse, et võrguettevõtjad peavad strateegiliselt planeerima ja arvestama kogu piirkonna või regiooni vajadustega vähemalt järgmise 5 ja enama aasta jooksul.
- Huvitaval või isegi paradoksaalsel kombel tekitavad detailsemad planeeringud rohkem küsimusi. Lihtsamad plaanid tekitaksid vähem vastuväiteid, kuid praktika kuhjumise tulemusena on planeeringud muutunud üha spetsiifilisemaks. Nüüd eeldavad kõik, et planeeringud sisaldavad ehitusprojekti tasemel detaili. Nagu üks intervjueeritav märkis: *"kui neid ei oleks siin joonisel, siis ei hakkaks küsima."*
- **„Maksimumplaneeringu” nähtus.** Bürokratlikud nõuded kuhjuvad ja viivad toimimatuse suunas. Aastakümnete jooksul on iga planeerimises ette tulnud probleemi järel lisatud uusi nõudeid, et vältida kordumist. Mõnikord ei osata enam selgitada, miks mõni nõue eksisteerib, kuid kardetakse seda eemaldada.
- Mahtusid näitavaid visualiseeringuid tõlgendab avalikkus ekslikult kui arhitektuurseid lahendusi, mistõttu hakatakse küsima detaile, mis nende hinnangul on olulised. Reaktsioonina sellele on mõned planeerijad hakanud avalikkusele näidatavaid visualiseeringuid veelgi detailsemaks muutma, mis loob konflikte olematute detailide üle.

Soovitus	Kirjeldus
Tehniliste detailide ja lahenduste otsuste eristamine (ehitustingimused)	Nõustuda, et teatud tehnilised detailid ei ole selles etapis täielikult määratletud ning täpsustatakse järgmises projektifaasis. Detailplaneering saab olla heaks kiidetud tingimuslikult, kui huvitatud isik nõustub, et need küsimused lahendatakse enne ehitusloa väljastamist.
Siduv kokkulepe detailsuse piiride kohta planeerimise ja projekteerimise etappide vahel riiklikul tasandil	Luu selge riiklik dokumentatsioon selle kohta, millised otsused tehakse detailplaneeringu käigus ja millised lükkuvad ehitusprojekti etappi. Esialgne kategooriate jaotus võiks olla järgmine: • planeerimine otsustab tiheduse, kõrguse, hoonestuse ulatuse, üldise taristu paigutuse; • projekteerimine otsustab materjalid, täpsed mõõtmed, fassaadilahendused, sisemised paigutused.
Piirata detailplaneeringud strateegilistele küsimustele ala arengu kohta	Detailplaneering peaks vastama küsimustele: kas arendus sobib siia, kuidas see seostub ümbritseva alaga, millist taristu mahtu on vaja, millist avalikku ruumi see loob. Planeering peab toimima raamistikuna, mis näitab võimalusi kindlate parameetrite piires, mitte etteantud üksikasjaliku lahendusena.
Riiklike juhiste loomine, mis määratlevad sobivad detailsuse piirid planeerimise ja projekteerimise etappide vahel	Planeerimisseadus sätestab, et detailplaneering peab käsitlema arhitektuurseid tingimusi, taristu asukohti ja ehitusõigust, kuid ei anna praktilist selgust selle kohta, kus lõpeb planeerimine ja algab projekteerimine. See ebaselgus võimaldab võrguvaldajatel nõuda ehitusprojekti tasemel täpsust, soodustab kaitsemehhanismina üledetailiseerimist ning jätab KOV-id olukorda, kus nad ei saa ebaproportsionaalseid detailnõudeid tagasi lükata. Tuleb koostada autoriteetsed riiklikud juhised koos konkreetsete näidetega, mis näitavad erinevates planeerimissituatsioonides sobivat detailsust ja liigset detailsust.

6.4 Toetav taristu

Rahastus

Kuigi tehnilise taristu rahastamiseks on olemas õiguslik raamistik (KOVIDel peab olema tehnilise taristu kord) ning Riigikohus kinnitas 2024. aastal, et arendaja kohustused tuleb määrata juba detailplaneeringu menetluses, toimuvad läbirääkimised praktikas mõnikord juhtumipõhiselt. See tekitab arendajatele ebakindlust. Võimutasakaalude tõttu suudavad jõukamad piirkonnad välja kaubelda suurema avaliku hüve, samas kui vaesemad omavalitsused toetavad rohkem erasektori arendusi.

- **Taristukohustuste läbirääkimine on ajamahukas ja kurnav nii omavalitsustele kui arendajatele.** Õiglase proportsiooni leidmine avaliku taristu rahastamises tekitab pidevaid vaidlusi ning võimendab ebavõrdseid võimupositsioone. Omavalitsustel puudub selge õiguslik alus panuse nõudmiseks, mistõttu tuleb see iga kord eraldi läbi rääkida. Arendajad, kes on nõrgemas läbirääkimispositsioonis, saavutavad sageli vähem, kui oleks õiglane, samas kui tugevamas positsioonis arendajad saavad endale soodsamad tingimused.
- **Arendajate jaoks tulevad taristukulud tihti üllatusena, mitte eelnevalt teadaoleva kohustusena, mis suurendab protsessi ettearvamatust.** Kulud saavad selgeks alles hilises etapis läbirääkimiste järgselt, mis tekitab rahalist ebakindlust. Puudub läbipaistev tasustruktuur või standardvalemid.
- **Puuduvad selged ja süsteemselt rakendatavad reeglid selle kohta, millise taristu rajab arendaja ja mille eest maksab omavalitsus.** Kas arendaja peab ehitama kogu ühendustee või ainult oma krundi osa? Kes maksab kogu piirkonda teenindavate tehnovõrkude võimsuse suurendamise eest? Kes rahastab uutele elanikele vajaliku pargi või koolikohtade loomise? Ebamäärasus tekitab konflikte ja viivitusi.
- **Tallinn on välja töötanud kaasrahastusmudeli, mis vähendab läbirääkimispingeid, ning mida on seni pigem positiivselt hinnatud.** Kuigi see ei lahenda kõiki taristu rahastamise probleeme, vähendab struktuurne kaasrahastusmudel mõningast ebakindlust kulude ja kohustuste osas.

Taristu soovitused

Soovitus	Kirjeldus
Luua õiguslik raamistik, mis võimaldab omavalitsustel nõuda arendajatelt taristupanust arenduse mõjude alusel	Luua omavalitsustele selge õigus nõuda arendajalt panust taristu rajamiseks, mis on vajalik arenduse teenindamiseks – teed, tehnovõrgud, pargid, koolid, avalik ruum. Panusenõuded põhinevad objektiivsetel kriteeriumidel: ühikute arv, ruutmeetrid, eeldatav elanikkond, liiklusköormus, tarbimine tehnovõrkudes.
Kaasrahastusmudelite juhiste väljatöötamine	Luua juhised, mis võimaldaksid kõigil omavalitsustel rakendada sarnaseid mudeleid läbipaistvate valemite ja selgete taristukulude jagamise reeglitega ning mehhanismidega panuste koondamiseks mitme arenduse vahel. Muudab edukad kohaliku tasandi lahendused kättesaadavaks kõigile omavalitsustele.

Läbipaistva taristutasu kalkulaatori loomine, mis pakub prognoositavaid kulusid juba protsessi alguses	Luua standardvalemid, mis näitavad arenduse parameetrite põhjal vajaliku taristupanuse suurust. Kalkulaator on saadaval protsessi alguses, et arendajad saaksid hinnata projekti tasuvust enne planeerimisse investeerimist. Näiteks: elamuarenduse puhul 2 000 € korteri kohta kohaliku taristu jaoks + 500 € ühiku kohta piirkondlike parenduste jaoks; äripindadel 30 €/m ² liiklusrõõgu alusel; tööstusaladel vastavalt tehnovõrkude tarbimisele.
Selgete reeglite kehtestamine, mis eristavad arendaja taristukohustused omavalitsuse kohustustest	Määratleda, mida peab rajama arendaja (otseselt arendust teenindav taristu) ja mida peab rahastama omavalitsus (piirkondlikud süsteemid, tuleviku kasvuks vajalik lisavõimsus). NB! See tekitab väljakutse ressursside vähesusega omavalitsustele, kes vajavad arengut, kuid ei suuda katta oma taristukohustusi. Ilma riikliku toetusmehhanismi või alternatiivse rahastusmudelita võib selge vastutuse piir tõsta esile probleemi, mida seni on varjatud ebamääraste läbirääkimiste kaudu, kus arendajad sisuliselt subsideerivad omavalitsuse vastutust või arendused toimuvad ebapiisava taristuga. See teema vajab täiendavat analüüsi.
Luua mehhanismid panuste koondamiseks juhtudel, kui mitmel arendusel on ühised taristuvajadused	Kui mitu arendust vajavad sama taristut (nt teede uuendus, tehnovõrkude võimsus, pargiala), tuleb luua süsteem kulude õiglaseks jaotamiseks kõigi kasusaajate vahel, mitte jätta kogu koormust esimesele arendajale või jätta taristu rahastamata. See on eriti oluline piirkondlike parenduste puhul, mis teenindavad aja jooksul mitut kinnistut.

Kanalid, tööriistad ja platvormid

Detailplaneerimist toetav tehniline taristu on omavalitsustes killustunud. Iga omavalitsus kasutab erinevaid taotluse esitamise ja menetluse jälgimise süsteeme, millel on erinevad dokumenteerimismõõdud, vormingud ja suhtluskanalid. Arendajad ja planeerijad, kes töötavad mitme omavalitsusega, peavad pidevalt uuesti õppima, milliseid ootusi ja töövooge igas kohas kasutatakse. Üleriigiline planeeringute infosüsteem on PLANIS on välja töötamisel, kuid selle kasutamine ei saa kohalikele omavalitsustele lähialal kohustuslikuks. Eestis puudub hetkel veel kohustuslik standardiseeritud digitaalne keskkond, mis annaks ühtse vaate protsessile, selle osalistele ja nende sisenditele. Erinevused suurendavad keerukust ja põhjustavad arusaamatusi, eriti kui tegevused ja otsused ei ole läbipaistvad ega kergesti jälgitavad. Tööriistade ja nende kasutusviisi ühtlustamine võiks vähendada hõõrdumist ning muuta protsessi etteaimatavamaks kõigile osapooltele. See aitaks ka nihutada kogemust killustatud haldustoimingute kogumikust millegi poole, mis toimib ühtse teenusena. Hetkel on küll arendamisel planeeringute menetluse infosüsteem PLANIS, kuid see ei ole veel kasutusele võetud.

- **Killustunud süsteemid omavalitsustes tekitavad ebaühtlase kogemuse.** Iga omavalitsus kasutab erinevaid taotlussüsteeme, dokumenteerimismõõdeid ja vorminguid info talletamiseks,

protsessi visualiseerimiseks ja kaartide esitamiseks. Arendajad ja planeerijad, kes tegutsevad mitmes omavalitsuses, peavad pidevalt uuesti õppima töövooge või otsima infot erinevatest kohtadest.

- **Omavalitsused loovad iseseisvalt tööriistu, et täita üleriigilisi puudujääke.** Tallinn lõi seletuskirja mallid. MaRu töötas välja juhendid, mis selgitavad, millist nõu nad saavad anda. Võrguettevõtjad ehitasid kaugkütte GIS-süsteeme. Iga omavalitsus leiutab sarnaseid lahendusi selle asemel, et kasutada ühist taristut.
- **Ebatäielikud digisüsteemid ei võimalda inimestel saada vajalikku teavet.** MaRu ei näe üleriiglikult, mis planeerimisvaldkonnas toimub. Planeerijad kontrollivad KOV-i andmebaase, mitte üleriigilisi, sest info on „seal uuem“. Olemas on mitu kokkusobimatut andmebaasi. Võrguettevõtjatel puudub ühtne süsteem, mis näitaks kõiki kavandatavaid arendusi, mis mõjutavad nende võrkude võimekuse planeerimist. Nad peavad nägema piirkonna arenguid tervikuna, kuid info on killustunud.
- **Planeerijatel ja ametitel puudub juurdepääs ajakohastele alusandmetele, mida nad vajavad oma tööks.** Mürakaardid, radooniandmed, tehnovõrkude asukohad ja pärandikaitse kitsendused on hajali eri allikates või puuduvad täielikult. Kulub palju aega põhiinfo küsimisele, mis peaks olema kergesti kättesaadav.

Kanalite, tööriistade ja platvormide soovitusel

Soovitus	Kirjeldus
Nõuda PLANISE kasutuselevõttu	Nõuda omavalitsustelt üleriigilise platvormi kasutamist plaanide esitamiseks, dokumentide hoiustamiseks, teadete edastamiseks, kooskõlastamiseks ja menetluse jälgimiseks. → Dokumentide hoiustamine ja versioonihaldus → Planeeringu staatuse jälgimine (millises etapis, kes parasjagu töötab) → Mass-teavitused (asendades käsitsi kontrollimise) → Standardiseeritud esitlusvormingud → Kooskõlastusvoog ametkondadega → Avalik juurdepääs planeeringutele
Lua üleriigiline planeerimisandmete platvorm, mis koondab kõik vajalikud alusandmed	Integreerida tehnovõrgud, keskkonnatingimused, pärandikaitse objektid, aktiivsed planeeringud ja ehitusload ühte ligipääsetavasse süsteemi koos API-liidestega. Välistab korduva info küsimise ja tagab, et kõik töötavad sama alusinfo pealt. → Pakkuda API-t, mis võimaldab võrguettevõtjatel näha arenguid, mis mõjutavad nende võrke.
Lua saadavalolevate tehnovõrkude andmebaasid	Lua üleriigiline andmebaas, mis näitab tehnovõrkude asukohti, olemasolevat võimekust, planeeritud laiendusi ja liitumisnõudeid. Teha see kättesaadavaks omavalitsustele, planeerijatele, arendajatele ja ametitele. Andmeid uuendavad võrguettevõtjad või nende enda platvormide API kaudu.

Üldplaneeringud

Üldplaneeringud peaksid andma strateegilise raamistiku, mis suunab detailplaneerimist, vähendades vajadust juhtumipõhise läbirääkimise ja mahukate detailplaneeringute järele. Meie uurimistöö näitas aga, et üldplaneeringud ei täida sageli seda rolli, tekitades olulisi probleeme kogu süsteemis. Samal ajal teatasid mõned omavalitsused, et neil on nii tugevad ja selgelt sõnastatud üldplaneeringud, et detailplaneeringu vajadus on peaaegu täielikult kadunud. See oli teadlik strateegia vähendada detailplaneeringute koostamise vajadust ja selle läbi ka halduskoormust väiksemates ja vähemate ressurssidega omavalitsustes.

Tähelepanekud selle teema kohta:

- **Vananenud üldplaneeringud loovad ebakindlust.** Tallinna üldplaneering pärineb 2001. aastast, linnaosa planeeringud on erinevas seisus. Arendusprojektid nõuavad ulatuslikke läbirääkimisi, sest strateegiline raamistik on aegunud: *“Tallinnas on üldplaneering väga vana... sellest ka see kokkuleppimine. Kui meil oleks uus üldplaneering...”* 1990ndate alguse planeeringud on endiselt kehtivad, kuid ei vasta tänaste kooskõlastajate nõuetele, luues õiguslikke auke ja riske: *“Praegu... meil kehtivad väga vanad planeeringud. Aastast 91 ja 92... need kehtivad siamaani... see on hästi riskantne koht.”*
- **Planeeringu liigid on ebaselged ja nendega kavandatavad tegevused on dubleerivad.** Osapooled on segaduses, mida peab lahendama üldplaneering ja mida detailplaneering: *“Meil on liiga palju segadust, mis on üldplaneeringu ja detailplaneeringu rollid.”* Üldplaneering läbib avaliku protsessi ja siis detailplaneering kordab sama, samade otsuste jaoks — tekitades mõttetut dubleerimist.
- **Planeerimishierarhia ei toimi.** Riiklikud planeeringud on liiga strateegilised, maakonnaplaneeringud liiga vanad ja rollilt ebaselged, üldplaneeringud ajale jalgu jäänud — mistõttu kõik strateegilised küsimused lükkuvad detailplaneeringu tasandile, mis ei ole selleks loodud. Üldplaneeringu ajakohasus võib olla nii kaitsja kui tõkestaja; regulaarne uuendamine muudaks detailplaneeringud mõjusamaks.
- **Seal, kus üldplaneering toimib hästi, kaob detailplaneeringu vajadus peaaegu täielikult.** Väga kvaliteetsed uued üldplaneeringud võivad täielikult elimineerida vajaduse detailplaneeringute koostamiseks. Setomaa 2022. aasta üldplaneering tehti eesmärgiga vähendada halduskoormust: *“selline uus üldplaneering on selle mõttega tehtud, et halduskoormust vähendada.”* Perifeersetal aladel hea üldplaneering + madal arengusurve = detailplaneeringust saab suuresti mittevajalik bürokraatia. Tulevikus väheneb detailplaneeringu vajadus veelgi, kui üldplaneeringud uuenevad ja tihendus kasvab: *“ma arvan, et neid on vaja üldiselt vähem teha tulevikus.”*
- **Üldplaneeringute uuendamine ja kehtetuks tunnistamine on keeruline.** Süsteemis puuduvad mehhanismid süsteemseks “õiguslikuks koristuseks”. Kui mõni detailplaneering on menetluses juba 23 aastat, peavad töötajad toime tulema ajalooliste vigadega samal ajal, kui nad püüavad rakendada uusi lähenemisi: *“sa ei saa minevikku muuta... sa pead sealt lihtsalt siis kuidagi edasi minema.”*

Üldplaneeringute soovitused

Soovitus	Kirjeldus
Üldplaneeringute tugevdamine detailplaneeringu koormuse vähendamiseks	Üldplaneeringud peaksid andma selged ja piisavalt detailsed raamistikud, mis välistavad detailplaneeringu vajaduse tavapära olukordades. See hõlmab täpseid maakasutuse määratlusi, selgeid kvaliteedinõudeid ja piisavaid tingimusi, et projekteerimistingimused saaksid asendada paljusid detailplaneeringuid.
Võimaldada üldplaneeringute sagedasemaid uuendusi	Luu mehhanismid, mis võimaldavad üldplaneeringuid lihtsamalt ja kiiremini ajakohastada, et need püsiks ajakohased ja kasutatavad. Alternatiivina kehtestada kohustus, kui tihti üldplaneeringuid tuleb uuendada või milliste tingimuste täitumisel loetakse üldplaneering aegunuks.
Luu mehhanismid vananenud planeeringute süsteemseks õiguslikuks korrastamiseks	Välja töötada protseduurid 1990. aastatest pärit planeeringute kehtetuks tunnistamiseks või uuendamiseks, mis on küll endiselt kehtivad, kuid ei vasta tänastele nõuetele ega heale planeerimistavale. Vähendada vanade planeeringute kuhjunud „tehnilist võlga“.

7.0 Inimesed süsteemis

Detailplaneering ei ole üksnes juriidiline menetlus, vaid ka inimeste vaheline keerukas suhete ja suhtluste süsteem. Tehnilised protseduurid, õiguslikud nõuded ja halduslikud struktuurid toimivad ainult läbi nende inimeste, kes neid tõlgendavad, nendega läbi räägivad ja neid ellu viivad. Meie uuring erinevate detailplaneeringu protsessi osalistega tõi esile olulised mustrid selles, kuidas eri osapooled süsteemi kogevad, millena nad oma rolle mõtestavad ja kuidas nad protsessi läbivad. Nende inimdünaamikate mõistmine on süsteemi parandamise seisukohalt kriitiline, kuna pelgalt menetluslikud reformid ei saa lahendada probleeme, mille juured peituvad selles, kuidas inimesed oma tööst aru saavad, kuidas nad teisi tõlgendavad ja kuidas nad oma vastutusi mõtestavad.

Erinevad ruumikäsitlused

Oluline ja tähelepanuväärne järeldus, mida tuleb meeles pidada detailplaneeringu süsteemi reformimisel, on see, et erinevad osapooled käsitlevad ruumi täiesti erinevalt, tihti ilma, et nad ise neid erinevusi teadvustaksid. Arhitektid ja linnaplaneerijad mõtlevad ruumile ruumilise kvaliteedi, kasutajakogemuse ja esteetilise ühtsuse vaatest. Nad hindavad ettepanekuid küsimustega: kas see loob head avalikku ruumi või kas see toetab linnaruumi tervikut. Arendajad käsitlevad ruumi peamiselt finantsväärtuse kaudu: ehitatav pind, investeeeringu tasuvus, turupositsioon. Nad küsivad, kas see on finantsiliselt tasuv või mis on maksimaalne arendatav pind. Mõned omavalitsuse planeerijad käsitlevad ruumi strateegiliselt, mõeldes, kuidas üksikud projektid sobituvad laiemate kogukonna arengueesmärkide, infrastruktuuri võimsuse ja poliitiliste prioriteetidega. Nad küsivad, kas see vastab meie üldplaneeringule või kas seda saab kasutada vajalike avalike teenuste saavutamiseks.

Kooskõlastajad näevad ruumi oma konkreetse mandaadi kaudu: muinsuskaitse spetsialistid näevad ajaloolisi kihte ja kultuurilist tähendust, keskkonnaekspertid näevad ökosüsteeme ja loodusprotsesse, võrguoperaatorid näevad võrgustikke ja võimsusepiiranguid. Igaüks vaatab sama füüsilist ruumi täiesti erinevast kontseptsuaalsest raamist.

Erinevad lähenemised ei ole valed, need on lihtsalt erinevad ning protsessis vajalikud, et luua planeering, mis ühendab mitmekesiseid perspektiive ja ekspertiisi. Probleem tekib siis, kui osapooled ei tunnista, et teised töötavad fundamentaalselt erinevate mudelite järgi. Näiteks arendaja, kes on frustreritud, et “omavalitsus muudab pidevalt nõudeid” ja omavalitsuse arhitekt, kes on frustreritud, et “arendaja ei mõista linnakvaliteeti”, räägivad tihti teineteisest mööda, sest nad käsitlevad sama ruumi täiesti erinevast vaatepunktist.

Detailplaneeringu protsess peaks looma ruumi, kus need erinevad käsitlused tehakse nähtavaks, räägitakse läbi ja integreeritakse. Kuid praegu võimendab protsess tihti arusaamatusi.

Planeerijad või menetlejad?

See, kuidas inimesed end professionaalselt identifitseerivad, mõjutab oluliselt seda, kuidas nad detailplaneeringu protsessile lähenevad. Selles dokumendis räägime tihti planeerijatest, kuid tegelikkuses võib planeerija roll või selle märgistus olla kasutusel väga erineva taustaga inimeste poolt.

Omavalitsuse töötajad, kes identifitseerivad end kui planeerijad, väljendavad suuremat huvi ruumilise kvaliteedi, proaktiivse arengu ja strateegilise mõtlemise vastu. Nad kirjeldavad frustratsiooni, kui administratiivsed koormused takistavad neil teha "päris planeerimistööd". Need, kes identifitseerivad end menetlejate (administratiivsete töötajate või menetlejatena), keskenduvad rohkem menetluslikule korrektsusele, koordineerimisele ja õiguslikule nõuetele vastavusele. Nad kirjeldavad frustratsiooni, kui eeldatakse, et nad teeksid planeerimisotsuseid väljaspool oma pädevust.

Üks omavalitsuse ametnik kirjeldas end: *"me sisuliselt oleme nagu menetlejad, eks ju, ja siis me kontrollime neid planeeringuid ja vaatame nende vastavust normidele ja seadustele".* See protseduuriline fookus peegeldub ka nende töös: *"sa teed, teed ainult seda, mis sa pead tegema ja... hästi pingsalt jälgid, et see oleks sul õige protsess".*

Arhitektid, kes töötavad omavalitsuse planeerimisrollides, toimivad märgatavalt erinevate mustrite järgi. Nad järgivad protsessi kuni elluviimiseni, säilitavad fookuse ruumilistele tulemustele, mõtleavad arengu üle holistiliselt ja väljendavad rahulolu isegi keerulise protsessi korral, sest näevad oma tööga loodavat käegakatsutavat ruumilist muutust. Üks omavalitsuses töötav arhitekt kirjeldas oma rolli: *"minu ülesanne on... mõista, millist kvaliteeti see projekt toob linnale",* rõhudes töö tulemustele, mitte protsessile. Teine märkis: *"Püüan hoida sellist terviklikku vaadet sellele, kuidas mingit piirkonda tuleks arendada".*

Administratiivne personal kirjeldab oma tööd seevastu pigem takistuste haldamisena kui loomisena. Aeg kulub mitte strateegilisele sisulisele tööle, vaid *"kogu see bürokraatia ja töö manageerimine ise võtabki juba kaks nädalat".* Planeeringud seisavad määramatult: *"on ka planeeringuid, mis on seisnud siin aasta kaks, kolm, viis, kümme",* tekitades tunde, et töö ei jõua kunagi lõpule. Ühe väiksema omavalitsuse ametniku kogemus peegeldas isolatsiooni, öeldes et *"olen nende plaanidega väga üksi, nagu see oleks minu isiklik huvi".*

Need erinevad professionaalsed identiteedid ei ole vaid individuaalsed erinevused. Need peegeldavad süsteemseid probleeme rollide selguse, professionaalse toe, töökorralduse ja süsteemis tegelikult väärtustatud ning premeeritud tegevuste osas.

Planeerija kui süsteemi keskne ühendaja süsteemis ja protsessis

Üks olulisemaid mustreid meie uuringu ja sihtrühmade kaardistamise tulemusel on see, et planeerija (kas on väline konsultant või omavalitsuse töötaja) toimib peamise ühendajana detailplaneeringu süsteemi osapoolte vahel. Peaaegu iga teine osapool on ühenduses planeerija kaudu. Planeerija haldab suhteid huvitatud isikutega, koordineerib omavalitsuse ametnikega, suhtleb kooskõlastajatega, kaasab avalikkust, reageerib asutustele, peab läbirääkimisi võrguoperaatoritega ja sünteesib ekspertide panust.

Konsultant-planeerija kirjeldus sellest, kuidas ta areneb individuaalsest tegijast, *"ühenduslülina nagu erinevate osapoolte vahel",* illustreerib seda reaalsust. Planeerija on ainus isik, kes peab mõistma kõigi teiste vajadusi, tõlkima erinevaid professionaalseid keeli, haldama vastuolulisi ootusi ja mingil moel koostama planeeringu, mis rahuldab (või vähemalt ei solvaks fataalselt) kõiki osapooli.

See tekitab tohutut survet ja selgitab paljusid süsteemi puudujääke. Kui keskne koordinaator on liiga vähepädev, puuduliku toe või vastuoluliste lojaalsustega (näiteks välised planeerijad, keda palkavad

arendajad), kannatab kogu süsteem.

Planeerija kvaliteet ja suhted, mida ta suudab luua, määravad põhimõtteliselt, kas planeering õnnestub või muutub konfliktseks. Süsteem sõltub tugevalt üksikutest koordinaatoritest, mitte struktuurset toetusest koordineerimisfunktsiooni täitmisel.

Arendajate kogemus: ettearvamus kui põhihüda

Arendajad kirjeldasid, et samade projektide puhul võib protsess võtta mõnedest kuudest kuni aastakümneteni, ilma et oleks võimalik ennustada konkreetse protsessi kulgu. Üks arendaja veetis terve aasta lihtsalt kokkuleppe saavutamiseks, kui palju saab arendada. Projektid seisavad mitmeid kuid ilma tegevuse või suhtluseta. Nõuded muutuvad protsessi keskel pärast märkimisväärseid investeeringuid. Infrastruktuuri võimekus selgub alles aastaid pärast planeerimist. Poliitilised otsused tühistavad juba sõlmitud tehnilised kokkulepped.

Ebakindlus on mitte ainult tüütu, vaid ka finantsiliselt koormav. Maa ja investeeringute kandevõime koguneb. See ebakindlus teeb võimatuks äriprotsesside planeerimise, partneritega kohustuste võtmise ja tarkade finantsotsuste tegemise.

Kodanikud: keeruline sisenemine ja arusaamatus

Mitmed intervjuud näitasid, et kodanikud seisavad protsessis osalemisel silmitsi takistustega. Visualiseeringud on segadusttekitavad - inimesed tõlgendavad regulatiivseid skeemearhitektuuriliste ettepanekutena. Kasutatud žargoon ja tehniline keel ei ole ligipääsetav. Üks planeerija märkis: *"juba üle nelja aasta siin keskkonnas töötades.. sa üldse enam ei samastu inimestega, et millest nad aru ei saa"*, sest planeerimisloogika muutub professionaalidele nii loomulikuks.

Planeerija arutelu visualiseerimise probleemide üle illustreeris seda: "hästi segadusse ajavad inimesi need 3D visualiseeringud, kus on nagu need kuubikud joonistatud". Avalikkus tõlgendab planeerimise graafikat arhitektuuriliste ettepanekutena, mitte regulatiivse raamistikuna, nõudes pidevat selgitust, milleks praeguse protsessi kõrvalt ei jätku aega.

Valitud ametnikud seisavad silmitsi sarnase segadusega, esitades küsimusi asjade kohta, mis kuuluvad projekteerimisfaasi, mitte planeerimise juurde, nagu üks planeerija märkis: *"küsitakse pigem asju, mis on juba projekteerimise käigus tegelikult"*.

Killustunud koostöö ja mitteametlikud võrgustikud

Koostöö detailplaneeringu süsteemis on muutunud järjest fragmenteeritumaks. Formaalne koordineerimine toimub ametlike kanalite kaudu (kirjad arvamuse taotlemiseks, koosolekud, dokumenteeritud kokkulepped), kuid nagu eelnevalt mainitud, ei võimalda need formaalsed mehhanismid sageli tõelist dialoogi või probleemide lahendamist. Mitmed intervjuueeritavad kirjeldasid koordineerimist kui *"saadame dokumente lihtsalt edasi-tagasi"*, mitte tõelist koostööd.

Selle fragmentatsiooni vastukaaluks on välja kujunenud ulatuslik mitteformaalne tugivõrgustik. Eesti

Planeerijate Liidu Facebooki grupp toimib peamise professionaalse tugimehhanismina, pakkudes praktilist abi rohkem kui formaalsed institutsionaalsed kanalid. Planeerijad kirjeldasid küsimuste postitamist gruppi ja vastuste saamist tundide jooksul kolleegidelt üle Eesti, kes on sarnaseid olukordi kogenud. Üks planeerija märkis: *"see Facebooki grupp on mingil määral asendanud institutsioonide rolli"*.

Omaavalitsuse planeerijad helistavad kolleegidele teistes omavalitsustes, et küsida, kuidas nad konkreetseid olukordi lahendanud on. Arendajad hoiavad suhteid konkreetsete omavalitsuse töötajatega, keda nad teavad, et saavad protsessi navigeerimisel tegelikult aidata. Kooskõlastajad arendavad mitteformaalset ajastuse ja infovahetuse korraldust, mida ametlik protseduur ei kajasta.

Need mitteformaalsed võrgustikud on süsteemi toimimiseks hädavajalikud. Need pakuvad paindlikkust, teadmiste jagamist ja probleemide lahendamist, mida formaalsed struktuurid ei suuda. Kuid nende mitteformaalne olemus tekitab ka probleeme, sealhulgas läbipaistvuse ja regulatsiooni puudumist. Uued planeerijad ilma väljakujunenud võrgustiketa on raskustes, väiksemad omavalitsused jäävad isoleerituks. Mitteformaalselt jagatud teadmine ei muutu institutsionaalseks õppetööks.

Asutused ei ole monoliidid

Süsteemi lisab keerukust see, kui me kaardistame "asutusi" kui ühte osapoolt (nt Muinsuskaitseamet või Keskkonnaamet), viitame me tegelikult organisatsioonidele, kus töötavad mitmed inimesed, igaüks oma töökoormuse ja prioriteetidega. Konsultant-planeerija märkis, et päästeteenistuse ametnikud töötlevad "mingi seitse erinevat projekti" päevas erinevate projektitüüpide vahel. See tähendab, et detailplaneeringut läbi vaatav isik haldab samal ajal mitut muud vastutust, mis mõjutab reageerimise kiirust ja tähelepanu viisil, mida planeerijad või omavalitsused, kes asutust ühe osapoolega võrdsustavad, ei näe.

Profiilid

Meie uuringu tulemuseks oli üheksa erineva profiili väljatöötamine, mis kujutavad, kuidas erinevad osapooled süsteemis käituvad, millised on nende eesmärgid, prioriteedid, takistused, toetavad tegurid ja teekonnad. Need profiilid ei ole demograafilised kategooriad, vaid käitumuslikud ja kogemuslikud mustrid, mida me oma intervjuude ja uurimistegevuste jooksul täheldasime.

Profiilid esindavad arhetüüpe: hoiakute, eesmärkide, töökonteksti ja väljakutsete kombinatsioone, mis meie andmetes eristatavate mustritena välja joonistusid. Üks inimene võib erinevatel aegadel ilmutada mitme profiili omadusi või tema käitumine võib projektist või olukorrast sõltuvalt profiilide vahel muutuda. Profiilid on järgmised:

- Pühendunud arendaja
- Kogenud jurist

- Proaktiivne planeerimiskonsultant
- Visionääriskohalik arhitekt
- Strateegiline kohalik planeerija
- Ülekoormatud menetleja
- Küüniline volikogu liige
- Mugav kooskõlastaja
- Praktiline võrguoperaator

Need profiilid aitavad illustreerida detailplaneeringu protsessis kogetava kogemuse mitmekesisust ning annavad konkreetseid referentspunkte selle mõistmiseks, kuidas erinevad osapooled protsessis navigeerivad. Need on esitatud käesoleva aruande lisades.

8.0 Järgmised sammud ja soovitused rakendamiseks

Käesolevas aruandes esitatud soovitusel kujutavad endast võimalikku strateegilist suunda, mis põhineb süsteemsel uuringul ja kasutajauuringul, mis on läbi viidud teenusedisaini põhimõtteid rakendades. Need ei ole veel valideeritud lahendused, mis oleksid kohe rakendamiseks valmis. Eesti detailplaneeringu süsteemi transformeerimine nõuab hoolikat ülesehitust, sidusrühmade kaasamist ning nende ideede iteratiivset arendamist testitud ja rakendatavaks lahendusteks.

Valideerimine ja täpsustamine

Esimene samm, mida soovitame, on ideede sisemine valideerimine töörühmas ning seejärel valideerimine süsteemi poolt mõjutatavate osapooltega. Mõned aruandes esitatud soovitusel on läbi töötatud juba uuringu ja koosloomesessioonide käigus, kuid mitte kõik. Eriti teenustepaketi ja kvaliteedisovitusel vajavad täiendavat valideerimist ja kooskõlastamist asjakohaste osapooltega. Paljud soovitusel vajavad põhjalikumaid tööd ja analüüsi ning sihtrühmade kaasamist protsessi (eriti juriidilised eksperdid, kes ei olnud osa meie töörühmast). Näidetena võib välja tuua hariduse formaliseerimise (kus asjakohasteks osapoolteks oleksid Haridusministeerium ja Eesti Planeerijate Ühing) või regionaalsete planeerimisoskuste keskust loova idee, kus võtmetähtsusega osapooled oleksid MaRu ja ELVL.

Töörühmade lähenemine

Soovitame nende ideede arendamiseks luua hübriidsed töörühmad, kuhu kuuluvad nii avaliku kui erasektori esindajad ning kaasata ka avalikkust. Töörühmad on võimas formaat süsteemsete muudatuste rakendamiseks, kui on selged eesmärgid ja ootuspärased tulemused. Need tekitavad osalejates omandiõiguse, kaasavad erinevaid perspektiive ning võimaldavad ideid erinevates stsenaariumite kaudu uurida. Selle tööga jätkamine, vajab meie hinnangul süsteemi moodustavate osapoolte organiseerimist, mitte ainult väliskonsultantide kaasamist. Soovitusel hõlmavad mitut valdkonda ja nõuavad koostööd osapoolte vahel, kes peavad muudatuste rakendamiseks ühiselt tegutsema.

Muudatuste juhtimise põhimõtted

Soovitame läheneda protsessi muutmisele muudatuste juhtimise perspektiivist, tagades, et muudatus rakendatakse järjepidevalt ning et protsessis osalevad inimesed usuvad ja mõistavad, miks teatud muudatusi või reforme pakutakse ning kuidas neisse panustada.

Nii keeruka protsessi nagu detailplaneeringu transformeerimine nõuab püsivat pingutust, mitme organisatsiooni koostööd ja kannatlikkust ajal, mil uusi lähenemisviise testitakse, täpsustatakse ja järk-järgult omaks võetakse. Mõned soovitusel saab rakendada suhteliselt kiiresti (mallid,

kontrollnimekirjad, juhendmaterjalid), samas kui teised nõuavad pikaajalist võimekuse arendamist, kultuurilisi muutusi ja struktuurireforme.

Lühiajalised võidud võivad hõlmata standardseid malle lepingute, algatusvormide ja arvamuste vormide jaoks; parendatud kommunikatsioonijuhiseid omavalitsustele; ning formaliseeritud eelkooskõlastuse dokumenteerimise nõudeid. Keskmise tähtajaga muudatusteks võiks olla kvaliteedikontrolli protsessid enne LSK-d, regionaalsete kompetentsikeskuste arendamine, koolitusprogrammid omavalitsuse töötajatele ning kihilise keerukuse süsteemi katsetamine. Pikaajaline transformatsioon hõlmaks teenuse täielikku ümberkujundamist MaRu teenuseomanikuna, üldplaneeringute uuendamist, omavalitsuste võimekuse arendamist teenuse pakkumiseks ning kultuurimuutust protseduurilisest järgimisest kvaliteedile orienteeritud tulemuste suunas.

Piloot- ja testimise lähenemine

Süsteemi laiaulatusliku rakendamise asemel soovitame piloteerida konkreetseid soovitusi vabatahtlike omavalitsuste või kindlat tüüpi projektide puhul. See võimaldab õppimist, täpsustamist ja väärtuse demonstreerimist enne laiemat juurutamist. Edukad piloodid loovad tõendeid ja annavad hoogu laiemaks omaksvõtuks.

Kokkuvõte

Selle projekti eesmärk oli mõista, kuidas Eesti detailplaneeringute protsessi saaks parandada teenusedisaini meetodite abil. Läbi ulatusliku uurimistöö planeerijate, arendajate, omavalitsuse töötajate, kooskõlastajate ja teiste süsteemi osapooltega tuvastasime mitu fundamentaalset arusaama selle kohta, kuidas süsteem toimib ja kus peituvad parendusvõimalused.

Üks olulisemaid järeldusi on lihtne: süsteemi erinevad osapooled kogevad detailplaneeringut täiesti erinevalt ja neil on põhimõtteliselt erinevad arusaamad selle kohta, mis on oluline. Arendajad kogevad radikaalset ettearvamatus. Omavalitsuse menettejad tunnevad end ülekoormatuna ja üksikuna. Planeerijad on lõksus vastuoluliste ootuste vahel. Kodanikel on raskusi arusaamisega, milles nad osalevad ja mida neilt oodatakse. Kooskõlastajad pakuvad teadmisi, mida võidakse, aga ei pruugita kasutada. Nende erinevate kogemuste mõistmine on süsteemi parandamise seisukohalt hädavajalik. Lahendused, mis aitavad üht gruppi, võivad teisele tekitada probleeme, kui neid ei kujundata kõiki perspektiive arvestades.

Need erinevad kogemused paljastavad sügavamad süsteemsed probleemid, sealhulgas märkimisväärsed võimusuunised, mis mõjutavad tulemusi. Tugevad arendajad nõrkades omavalitsustes saavad oma tahtmise. Hästi organiseeritud elanike grupid jõukates piirkondades blokeerivad arengut. Poliitikud sõidavad üle professionaalsest otsustusvõimest. Samal ajal on vastutus nii killustunud, et keegi ei tunne end vastutavana selle eest, kas planeering tegelikult kogukonnale väärtust loob. Kõik teevad oma osa, kuid süsteem tervikuna toodab tulemusi, mille eest ükski osapool ei vastuta. Selle lahendamiseks on vaja selgemaid vastutussuhteid ja läbipaistvamaid mehhanisme, mis võimaldavad teha kompromisse vastuoluliste prioriteetide vahel.

Kvaliteet tõusis esile kui üks olulisemaid järeldusi. Kvaliteedil puudub jagatud definitsioon, süsteemsed hindamiskriteeriumid ja vastutus. Planeeringud võivad olla protseduuriliselt perfektsed, kuid sisuliselt halvad ning ikkagi heaks kiidetud. Protsess on keskendunud õiguslike probleemide ärahoidmisele, mitte parema ruumi loomisele. Kvaliteet on tihedalt seotud nii võimekusega (kas inimestel on oskused ja teadmised kvaliteedi hindamiseks ja loomiseks) kui ka strateegilise perspektiiviga (kas on selge visioon, mida hea areng peaks saavutama). Siin on tohutu võimalus: luua ühine arusaam kvaliteedist, arendada hindamismehhanisme, kehtestada vastutus tulemuste eest ja nihutada fookus protseduurilisest järgimisest sisulise väärtuse loomisele.

Kvaliteedi probleem on otseselt seotud strateegilise lõhega. Detailplaneeringud peaksid ühendama riiklikud ja piirkondlikud strateegilised prioriteedid kohaliku arenguga, kuid see seos on sageli puudulik. Strateegilised dokumendid eksisteerivad mitmel tasandil, kuid ei anna detailplaneeringule selget suunda. Planeeringuid tehakse ilma selge arusaamata, kuidas need laiematele eesmärkidele kaasa aitavad. Detailplaneeringute taasühendamine strateegiliste prioriteetidega ja tagamine, et planeeringud loovad kogukondadele tõelist strateegilist väärtust, on hädavajalik töö.

Kvaliteet ja strateegiline väärtus kujunevad seda võimaldavas keskkonnas, kontekstis, mis ümbritseb detailplaneeringut ja mõjutab protsessi. Võimaldava keskkonna (näiteks põhjalikud üldplaneeringud, suhtlus- ja infokanali tööriistad, olemasolevad andmebaasid ja standardid) mõju protsessi kiirusele ja kvaliteedile on tohutu. Aegunud üldplaneeringud loovad fundamentaalse ebakindluse. Puuduvad

andmed infrastruktuuri võimekuse kohta sunnivad aastaid tööle projekti kallal, mis võib osutuda võimatuks. Puuduvad tööriistad ja platvormid tähendavad, et iga omavalitsus leiutab lahendusi ise. Kehvad andmebaasid ja standardid muudavad põhitegevused raskemaks kui peaksid olema. Vajalik on märkimisväärne töö parimate tingimuste loomisel, et kvaliteetne detailplaneering oleks võimalik. Sellepärast kirjeldavad paljud meie soovitusel tööriistade loomist, mida saab planeeringu koostamisel sisendina kasutada.

Kuid isegi parema võimaldava keskkonna olemasolul ei saa süsteem paraneda ilma, et investeeritaks inimestesse, kes tööd teevad. Usaldust loova, inimesi võimestava, üleregulatsiooni vältiva ja kvaliteeti loova protsessi loomine nõuab inimeste ettevalmistamist oskuste ja teadmiste, tööks vajalike sobivate tööriistade, ressursside, selgete reeglite ja vastutuse ning juhise pakkumise kaudu. Üldine võimekuse ja oskuste tõstmine süsteemis on fundamentaalne tulemuste parandamiseks.

See investeering avaldub mitmel kujul. Suur osa meie soovitustest käsitleb korduvate tööprotsesside standardiseerimist ning toetavate dokumentide ja kontrollnimekirjade loomist, mis vabastavad aega, et inimesed saaksid keskenduda protsessi kvaliteedile. See järgib ideed anda tööriistu süsteemi inimestele, kes peavad protsessiga töötama, mitte lihtsalt koormata neid rohkemate reeglitega. Tööriistad aitavad kanda mõtteviisi ja muuta selle tegudeks. Tööriistad võivad toetada arengut, kujundades tööprotsesse ja vähendades koormust ebavajalikel hetkedel.

Teine toetusvorm on seaduse operatiivseks muutmine. Planeerimisseadus reguleerib süsteemi, kuid seaduse tõlkimine praktilisse igapäevatöösse jääb üksikute planeerijate ja omavalitsuste õlule. Kui tõlgendamine jääb inimestele ilma juriidilise pädevuseta, võib seadus muutuda nii kiiruse kui kvaliteedi takistuseks. Märkimisväärne osa soovitustest käsitlebki seaduse ja regulatsioonide operatiivseks muutmist: anda inimestele selgemad tööriistad ja juhised, mis järgivad seadust ning aitavad selle ellu viia ilma, et peaks olema juriidiline ekspert. See ei tähenda seaduse muutmist, vaid selle rakendatavaks tegemist.

Väikesed omavalitsused ei saa seda koormust kanda üksinda ning vajavad süsteemset regionaalset tuge: kompetentsikeskusi, mis pakuvad teadmisi, jagatud tööriistu, koolitusprogramme ja raamistikku, mis selgitab ootusi. Olulisem koormuse jagamisest näib olevat regionaalne toetus võtmetähtsusega kvaliteedi ja süsteemi üldise parendamise jaoks, tagades ligipääsu teadmiste ja ressurssidele sõltumata omavalitsuse suurusest või võimekusest.

Need erinevad toetuse ja investeeringu vormid võiks organiseerida ühtsemalt teenuse transformatsiooni kaudu. Üks meie põhisoovitusi on võtta detailplaneeringut teenusena, mitte ainult administratiivse protsessina, mis avab parendamisvõimalusi. Teenusekeskne mõtlemine loob selgust rollides (kes teenust pakub, kes seda kasutab, millist väärtust see loob), kehtestab standardid kasutajakogemuse jaoks, loob vastutuse tulemuste eest ja võimaldab süsteemset parendamist. See ei tähenda, et detailplaneering oleks katki, kuna see ei ole praegu teenusena korraldatud; kuid teenuse transformatsioon võiks pakkuda struktuuri, selgust ja tuge, mida süsteem praegu vajab.

Organisatsiooniliste küsimuste kõrval annab väärtust protsessisammude ja tegevuste ümber mõtestamine kvaliteedi ja tulevase vastupidavuse vaatenurgast, arvestades kohaliku omavalitsuse autonoomiat, võimekust ja konteksti. Mõned meie soovitusel käsitlevad konkreetseid protsessimomente (eelkoostöö, LSK koostamine, avalik kaasamine) eesmärgiga muuta need tegevused tähenduslikumaks ja tõhusamaks, samal ajal võttes arvesse omavalitsuste erinevat

konteksti ja ressursse.

Erineva konteksti arvesse võtmine on hädavajalik, sest detailplaneeringute reaalsus on väga mitmekesine. Mis töötab Tallinnas, ei pruugi töötada Setomaal. Mis mõistlik keeruka linnalise täienduse puhul, ei pruugi olla mõistlik lihtsa maapiirkonna arengu puhul. Kõik lahendused ei pruugi sobida igasse konteksti. Sellegipoolest keskenduvad paljud soovitusel raamistike ja tugisüsteemide loomisele, mida saab piirkondlikult kohandada, mitte üksiklahenduste peale sundimisele.

Uurimus tuvastas probleeme ja püstitas parendusvõimalusi, kuid tegelik parendus nõuab pidevat koostööd kõigi süsteemi osapooltega. Soovitused vajavad valideerimist, täpsustamist ja testimist nende inimestega, kes neid rakendavad ja keda need mõjutavad. Omavalitsuse töötajad, planeerijad, arendajad, kooskõlastajad, ametiasutused ja kodanikud omavad teadmisi ja perspektiivi, mis on parenduste tegemiseks hädavajalikud. Transformatsioon toimub pideva koostöö kaudu, mitte lahenduste ülalt alla kehtestamise kaudu.

Detailplaneering määrab, kus inimesed elavad, kuidas linnad arenevad ja millise ehituskeskkonna pärandame tulevastele põlvetele. Uuringutulemus kirjeldab nii seda, kus on protsessi probleemikohad, kui ka seda, kus peituvad parendusvõimalused. Edasine töö nõuab investeringuid, koostööd ja püsivat pingutust, kuid võimalus luua süsteem, mis tõeliselt teenib kõiki, kes sellest sõltuvad, on reaalsus.

Lisad

- Profiilid
- Protsessi diagramm soovitustega

Autor: Velvet OÜ

Registrikood: 11016984

Aadress: Harju maakond, Tallinn, Põhja-Tallinna linnaosa, Telliskivi tn 60a/5, 10412

Lahtiütlus: Selle aruande eestikeelne versioon on tõlgitud inglise keelest tehisintellekti abil.