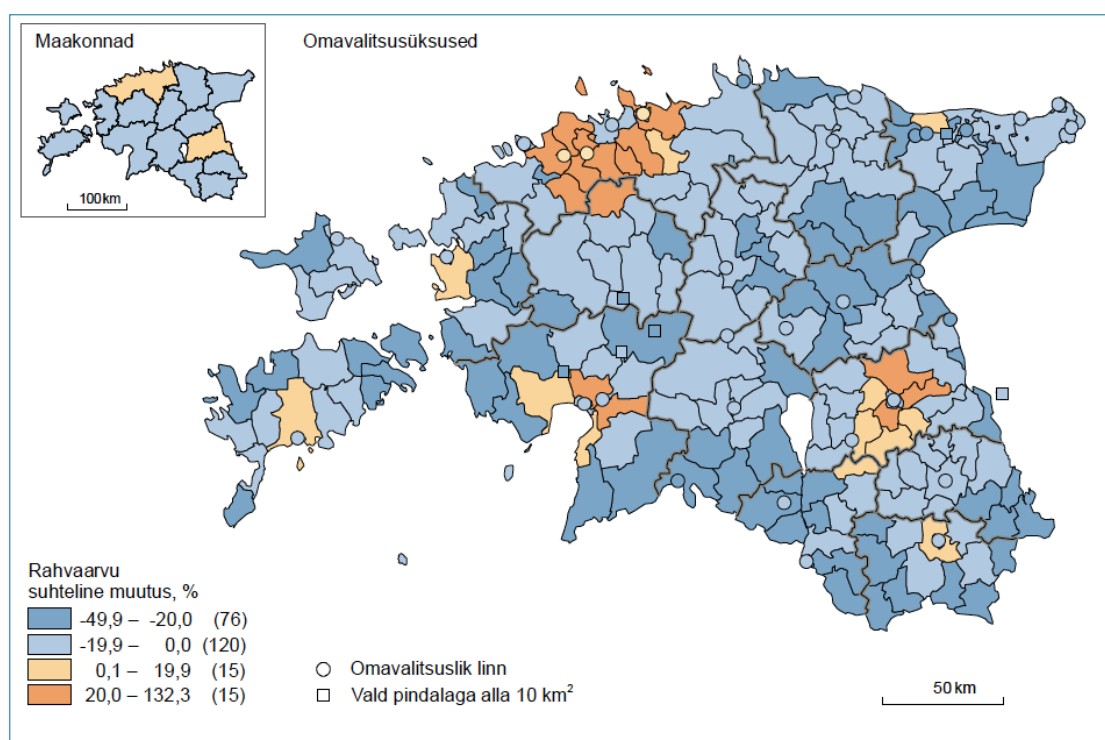


SISSEJUHATAVAID JUHISEID KAHANEVATE PIIRKONDADE RUUMILISEKS PLANEERIMISEKS

1. Kahanevate piirkondade tunnusjooned 1
2. Kahanevate piirkondade ruumilise planeerimise eripära 2
3. Soovitusi planeeringute koostamiseks kahanemise tingimustes 3

1. Kahanevate piirkondade tunnusjooned

Eesti, nagu ka mitmete teiste Euroopa riikide rahvastik on vähenemas. Statistikaamet on kinnitanud, et tegemist ei ole lühiajalise trendiga - Eestit ootab ees pikk periood, kus rahvaarv pidevalt väheneb ja elanikkond vananeb.



Rahvaarvu suhteline muutus kahe rahvaloenduse vahelisel perioodil (31.03.2000-31.12.2011), Statistikaameti andmed.

Kahaneva asustuse all aga ei mõelda ainult rahvastiku vähenemist ja vananemist. Samavõrra oluline, teinekord algpõhjusena tähtsamgi, on langev majanduslik aktiivsus. Kahanevate piirkondade ettevõtluskeskkonnale on omane ühelt poolt töökohtade ja teisalt töötajate nappus – struktuurne tööjõupuudus, kus tööjõu pakkumine ja nõudlus ei ühti. Vähenev elanike arv muudab halvasti kättesaadavaks teenused, kuna kasutajate hulk väheneb. Ühistranspordiühendus lähimasse keskusesse, kus teenust tarbida ja töö/koolis käia, ei pruugi kasutajate vähesuse tõttu olla tasuv.

Kahanevatele linnalistele piirkondadele on iseloomulik tühjade ja lagunevate hoonete ning kasutusest väljalangenud rajatiste rohkus. Potentsiaalseks ohuks on sageli ka kõrgeenenud kuritegevus.

Elanike vähenemise ja ettevõtluskeskkonna madala aktiivsuse tõttu kahaneb ka kohaliku omavalitsuse tulubaas, mis muudab keerukaks avalike teenuste tagamise. Eelkõige on raskusi haridussfääris ja tervishoius, sageli on problemaatilised ka turvalisus ja heakord.

Kahanev asustus on iseloomulik näiteks monofunktsionaalsetele (tööstus)asulatele ja intensiivse põllumajandusega maapiirkondadele, kus tööjõu vajadus on olulisel määral vähenenud.

Kahanemine ei ole seotud ainult demograafiliste muutustega nagu sündivuse vähenemine ja elanikkonna vananemine. Lisaks majanduse ümberstruktureerumisest mõjutatud nõrgenevale ettevõtluskeskkonnale mängivad olulist rolli ka laiemad trendid nagu linnastumine, ootus elukvaliteedid tõusule, mobiilsuse kasv. Tavaliselt ei põhjusta kahanemist üks tegur vaid mitmete asjaolude kumuleerumine või progresseerumine¹.

Kahaneva piirkonna:

- elanikkond on viimasel viiel aastal oluliselt vähenenud või näeb seda ette rahvastikuproгноos ja vanuseline struktuur näitab olulist eakate osakaalu
- majanduslik aktiivsus on langemas, esineb struktuurne tööpuudus,
- teenused on raskesti kättesaadavad, teenuste valik on vähenemas,
- silmatorkavalt arvukalt leidub mahajäetud hooneid ja rajatisi,
- investeerijate huvi on madal.

2. Kahanevate piirkondade ruumilise planeerimise eripära

Ruumiline planeerimine kahaneva elanikkonnaga piirkondades eeldab **loobumist traditsioonilisest, kasvule orienteeritud planeerimisest**. Selle asemel on otstarbekas keskenduda olemasolevate väärtuste (kohapealne konkurentsivõimeline ettevõtlus, teadvustatud identiteet, ajalooline hoonestus, loodusväärtused) ja traditsioonide säilitamisele ning kohapealse ressursi kasutamisele või selle taasavastamisele. Elukeskkonna kvaliteedi säilitamine kahanemise tingimustes eeldab **tegevuste ruumilist koondamist ja ümberkorraldamist**. See omakorda seostub ruumimustrite ja –kasutuse läbimõtle misega – keskuskohtade ja -alade määratlemisega. Elavad ja hästitoimivad linnakeskused ja väikekeskused maapiirkondades aitavad edendada kogu regiooni elujõulisust. Samaaegselt tuleb tähelepanu pöörata paindlikele lahendustele liikuvuse ja teenuste kättesaadavuse osas hajaasustuses. Need, maakonnaplaneeringule ja ka üldplaneeringule sobivad ülesanded, toimivad **riiklike, valdkonnaüleste otsuste olemasolul**. Seetõttu on ruumiline planeerimine üks paremaid instrumente ka kahanemisega kohanemiseks, sest selle ülesanne on erinevate valdkondade integreerimine.

¹ 2004.a California Ülikooli Berkeley harus loodud kahanevate linnade uurimisrühm (*Shrinking Cities International Research Network, SCIRN*) on kahaneva linna defineerinud vähemalt 10 000 elanikuga tiheasustusalana, kus rahvaarv on vähenenud rohkem kui 2 aastat ja mille majanduskeskkonda iseloomustab struktuuraalne kriis.

Väheneva rahvaarvu ja madala majandusaktiivsuse puhul tuleb põhjalikult **kaaluda planeeringuga seatavate tingimuste ja täiendavate piirangute seadmise vajadust ja iseloomu**. Majandustegevust kitsendavate või piiravate põhimõtete seadmine strateegilisel planeerimistasandil (nt: väärtuslikel põllumajandusmaadel lisaks tavapärasele põllumajandusele ka puhkemajandusega tegelevate turismitalude tegutsemise keelamine) tagab küll ühe väärtuse säilimise, kuid kahandab oluliselt piirkonna elujõulisust ja atraktiivsust elupaigana.

Täpsemal planeerimistasandil, eelkõige kohaliku omavalitsuse üldplaneeringutes, on otstarbekas loobuda juhtotstarvete (maa-alade valdavate maakasutusfunktsioonide) väga konkreetsest ja ühesest määramisest. Keskusalade konkurentsivõimele aitab enam kaasa **segafunktsioonidega maa-alade määratlemine** – maa-alale antakse mitmeid, konkreetse koha eripärast lähtuvaid ja omavahel sobivaid kasutusviise. Keskuse maa-ala on siin vast kõige enam Levinumaks näiteks (soovituslike leppemärkide järgi tähistab *maa-ala, kus asuvad kontsentreeritud elamu, ameti- ja valitsushoonete, kaubandus-teenindushoonete, büroo, kultuuri- ja spordihoonete, vaha aja veetmise ja muude keskusesse sobivate maakasutuse juhtotstarbega maa-ala*). Samavõrra on otstarbekas kasutada elamumaa kombineerimist väikeettevõtlusega, vähendades sundliikumisi ja võimaldades töötada elukoha lähedal. Siinkohal on mõistagi vajalik lahenduse läbimõtlemine ja kasutustingimuste seadmine selliselt, et maakasutusfunktsioonid üksteist ei häiriks.

Kuid tuleb silmas pidada, et pelgalt füüsilise struktuuri muutustest ei piisa. Muutunud olukorraga kohanemiseks on vajalikud on ka nn pehmed investeeringud – debadid, arutelud, rühmatööd, mis on samuti avaliku planeerimisprotsessi oluliseks osaks. Kahanemise tingimustes omandab **avalikkuse kaasamine otsustelangetamise** tavapärasest veelgi olulisema rolli. Keerukate otsuste elluviimine eeldab uutesse eesmärkidesse uskumist ja laiapõhjalist toetust nii elanike kui ettevõtjate seas. Seetõttu on planeeringuga samaväärselt tähtis **planeeringu elluviimise tegevuskava**. Siinkohal on asjakohane Saksamaa näide, kus kahanemise tingimustes rõhutatakse eriti planeeringute elluviimise tähtsust, millega paralleelselt hinnatakse ka planeeringu asjakohasust ja vajadusel koostatakse uus strateegiline plaan. Planeeringutega kavandatu (nt elamurajooni ümberkujundus, linnakeskuse elavdamine hoonestuse renoveerimise ja võrkude väljaarendamisega, tööstuspargi rajamine) elluviimise rahastamisel kehtib nõ kolmandiku reegel – 1/3 rahast tuleb riigilt; 1/3 omavalitsuselt; 1/3 erasektorilt. **Riigi poolne teadlik tegutsemine ja tugi on kahanemisega kohanemiseks hädavajalik.**

3. Soovitusi ruumiliseks planeerimiseks kahanemise tingimustes

3.1 Uue olukorra teadvustamine

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

Siinkohal on olulised alljärgnevad pidepunktid:

- Vaatenurk – iga muutus, ka kasvu asendumine kahanemisega, võib olla uus võimalus.
- Tasandite ülesus – kahanemise tunnistamine on oluline nii riiklikul, regionaalsel kui kohalikul tasandil, nii otsustelangetajate kui otsuse elluvijate hulgas.

- Valdcondade ülesus - kahaneva asustuse puhul on paratamatult vajalikud struktuuralsed muutused, läbimõeldult "kokku tõmbuma" peavad kõik eluvaldkonnad.
- Efektiivsus koos paindlike lahendustega – efektiivsuse suurendamine ei saa olla ainult ühepoolne "riigi kokkutõmbumine", mis tekitab ääremaa kogukondades mahajätuse tunde. Vähenevata ressursidega hakkamasaamine ei tohi võrdustuda sõnumiga "saage ise hakkama" vaid eeldab oluliselt suuremat tähelepanu regionaalpoliitikale.
- Liigse negatiivsuse vältimine – kahanemise aktsepteerimine on keerukas kasvu väärtustavas ühiskonnas, lihtne on "minnalaskmismeeleolu" tekkimine, mis ei võimalda tõhusat tegutsemist planeeringute koostamisel ja nende elluviimisel.
- Teadlik tegelemine piirkonna kuvandiga – usk regiooni tulevikku on vältimatult vajalik. Siinkohal ei tuleks keskenduda ainult nn inimestele väljapoolt (nt turistidele, potentsiaalsetele investoritele) vaid piirkonna imidžiga tuleb tegeleda samavõrra ka elanikkonna, eriti noorte seas.

Üheks olulisemaks faktoriks kahanevate piirkondade toimetulekul on uut moodi mõtlemise arendamine, mis vaatleb kahanemist kui reaalsust ja leiab muutunud oludes uusi võimalusi. Teisenenud mõtlemisviis annab aluse ka kavade ning planeeringute pikaajalisusele ning järjepidevusele.

3.2 Põhjuste analüüs

Kahanemise põhjuste analüüs annab selgema arusaama väljakujunenud olukorrast ja võimaldab olukorraga kohanemiseks vajalikke tegevusi täpsemalt kavandada. Esmalt on oluline välja selgitada, kas kahanemise näol on tegemist pika-ajalise trendiga. Lühiajalised tõusud ja langused nii demograafias kui majandusarengus on tavapärased ja ei vaja koheseid laiapõhjalisi reageeringuid. Pika-ajaline langustrend nõuab aga laiapõhjalist tähelepanu strateegilise planeeringu näol.

Põhjuste analüüsi puhul on otstarbekas tähelepanu pöörata eelkõige majanduskeskkonna taandarengu algpõhjustele. Analüüsida tuleks, kas tegemist on majanduse restruktureerumisest (eelkõige hõive vähenemine põllumajanduses ja tööstuses) tulenevate nähtudega, olulise suurettevõtja-tööandja tegevuse lõppemisega või mõne muu teguriga.

Kahanemise algpõhjuste analüüsis on vajalik teadus- ja uurimisasutuste kaasamine. Ühelt poolt annab teadusmaailma kaasatus laiema taustapildi ja põhjalikumad seosed erinevate nähtuste ja valdkondade vahel, teisalt aitab hoogustada kahanemisega seotud teadmispõhist tegutsemist ning levitab asjakohast teadmist erinevates ühiskonnagruppides.

3.3 Sihtide seadmine riiklikul ja kohalikul tasandil

Kasvu asendumine kahanemisega eeldab uute eesmärkide seadmist ja nende elluviimist läbi pika-ajalise strateegilise plaani. **Sihtide ülevaatamine on vajalik nii riiklikul kui kohalikul tasandil, kuna kahanemisega kohanemine eeldab laiapõhjalist tegevusprogrammi.** Muutunud olud nõuavad selgete prioriteetide seadmist nii erinevates eluvaldkondades (nt paindlike lahenduste väljatöötamine elutähtsate teenuste tagamiseks ääremaadel) kui maa- ja ruumikasutuses. Teiste riikide, eriti Saksamaa kogemus toetab siinkohal keskendumist eelisarendatavatele/ümberkujundatavate aladele, kus töötatakse välja terviklahendused elujõulisuse tagamiseks. Tähtis on siinkohal tasanditevaheline koostöö – valmidus ümber

kujundada väljakujunenud struktuure, lähtekohti ja programme riiklikul tasandil ja soov riiklikke suuniseid ja võimalusi kasutada kohalikul tasandil. **Väliseksperdid rõhutavad, et kahanemisega kohanemine ei saa piirduda kohapealsete pingutustega, vaid eeldab tuge ja läbimõeldud tegutsemissuuniseid riigi otsustustasandite poolt.**

Regionaalpoliitika omandab kahanemise tingimustes veelgi olulisema tähenduse, **võtmetähtsusega on ka regionaalpoliitiliste otsuste järgmine kõikide riiklike ametkondade poolt.** Eritähelepanu nõuab maa- ja ruumikasutusega seotud institutsioonide – Riigi Kinnisvara AS, Maa-amet – pika-ajaliste tegutsemiseesmärkide ja suuniste ülevaatamine. Kaaluda tuleb eriregulatsioone kahanevatele piirkondadele – nendeks võivad olla nii maksusoodustused, erisused õpetajate ja arstide palkades, garantiid laenude saamiseks, maakasutuslike ja ehituslike piirangute leevendamine, ettevõtjate toetused nt töötajate transpordi korraldamiseks vms. Liikuvuse ja transpordilahenduste otsetoetused on elukvaliteedi säilitamisel üheks võtmesõnaks. **Avaliku raha kasutamine kahanevate ressursside puhul vajab põhjalikku läbimõtet, kuna kuigi seda on piiratud hulgas, annab ta olulise eelise ja omab ka märgilist tähendust.**

Kohalikul tasandil on tähtsad ruumiliselt läbimõeldud otsused omavalitsuse tegevusvaldkondades – haridus, sotsiaalhoolekanne ja tervishoiukorraldus, ettevõtluse soodustamine, turvalisus, vaba aja veetmise võimalused ja avalik ruum. **Omavalitsuse üldplaneering ja pika-ajaline arengukava on olulised strateegilised tegevuskavad kahanemisega kohanemiseks.** Uue üldplaneeringu koostamisel on otstarbekas üle vaadata ka varasemalt kehtestatud detailplaneeringud – sageli on mitmed nõ buumiaja planeeringud kaotanud oma aktuaalsuse ja planeeringualad vajavad uuenenud olukorras teistsuguseid kasutusviise. Sillaks riikliku ja kohaliku tasandi vahel on näiteks ka maade munitsipaliseerimiskorra ümbervaatamine, võimaldamaks kohalikul omavalitsusel konkreetsemaid tegevusi maakasutuse kujundamisel. Kahanevates piirkondades võiks kaaluda ka kohalikule võimule seatud ettevõtluspiirangute ülevõimendamise loobumist (nt võib teenuspakkuja puudumisel olla selleks kohalik omavalitsus). Kuna riik otsib kahanemise tingimustes efektiivsust suurendavaid lahendusi, tähtsustuvad paratamatult kohalike kogukondade poolt tehtavad tegevused. **Kohaliku omavalitsuse planeerimistasand on ka koht, kus arutada koos elanikega, millist rolli on kogukond valmis ja nõus võtma.** Ka siin on oluline avaliku võimu roll tasakaalustajana – tähtis on nii koostöötlemine, kuidas edasi liikuda kui ka valmidus toetada kohalikke initsiatiive.

3.4 Planeeringuline lähenemisviis

Lääne kogemus näitab, et esmalt on loomulikuks sooviks keskenduda planeerimises eelkõige majandusliku languse ümberpööramisele, kahanevate piirkondade majandusliku konkurentsivõime tugevdamisele. Sellist lähenemist järgivad eelkõige suurlinnad (nt Detroit) ja ajaloolised tööstuspiirkonnad. Viimased arengud Ida-Saksamaal, USA-s ja ka näiteks Poolas ning Soomes toovad rohkem esile kahanemise tingimusega kohaldumisele suunatud lähenemisi. Kasutusele on võetud järgmised planeerimispõhimõtted:

- Elukeskkonna diferentseerimine – loobumine kogu riigis ühtemoodi lahenduste elluviimisest
- Ruumilise arengu koondamine, ehitusalade läbimõeldud suunamine, teenuskeskuste määratlemine
- Uuenduslike kasutusviiside leidmine kasutusest väljalangenud maa-aladele – nt päikesepargid, kogukonnaaiad jms
- Ehitatud keskkonna “tagasiandmine” loodusele – linnametsade ja – parkide

- kavandamine kasutusest väljalangenud maa-aladele
- Linnalise keskkonna saneerimine eelisarendatavate alade terviklahenduste põhiselt (mitte üksikhoonete keskendudes)
- Multifunktsionaalsus – ühe hoone, rajatise või maa-ala kasutamine erinevatel otstarvetel, et tõsta efektiivsust ja hoida madalal kulusid
- Sobivate hoonete renoveerimine avaliku võimu poolt ja kogukonna kasutusse andmine (teenuste tagamiseks, kaugtöökontoriks vms)
- Korterelemute piirkondade ja sealse elukeskkonna kohandamine vähenenud elanikkonna vajadusi arvestades (nt korteripindade suurendamine korterite ühendamise läbi, kohaldamine elanike vanusgrupi vajadustele)
- Liikuvuse toetamine – keskuste ühendamine tagamaaga nii ühistranspordi, nõudetranspordi kui ka kergliiklusteedega, et võimaldada teenuste tarbimist ja töörännet
- Piirkondlike mõttekodade, kohapealsete algatuste ja koostöö toetamine kahanemisega kohanemise algatuste elluviimiseks
- Otsuselangetamise kohaliku kompetentsi kasutamine

Asustuse kahanemine, mis põhjustab olulisi muutusi ruumikasutuses, toob kaasa vajaduse suurendada ruumilise mõtlemise diskursust kõigis valdkondades. Ruumiline planeerimine on üheks oluliseks vahendiks kahanevate oludega kohandumisel.

Sammud kahaneva piirkonna strateegilise planeeringu koostamisel:

1. Olukorra teadvustamine – kahanemisele otsustajate tähelepanu juhtimine nii kohalikul kui riiklikul (maakondlikul) tasandil
2. Kahanemise põhjuste analüüs, tulevikuvõimaluste läbimõtlemine
3. Strateegilise plaani koostamine koostöös piirkonna elanike ja ettevõtjatega, sh
 - a. valdkonnaüleste eesmärkide seadmine
 - b. keskuste ja eelisarendatavate alade määramine, et vältida vähese ressursi hajumist ja killustumist
 - c. piirkonna eripära toetavate väärtuste esiletoomine
 - d. segafunktsiooni laialdane kasutus maakasutuse juhtotstarvete puhul
4. Plaani elluviimine koostöös kogukonna, ettevõtjate ja riiklike ametiasutustega

3.5 Võimalusi kahanemisega toimetulekuks

Kuigi kahanemise teadvustamine on Eestis algusjärgus, on siiski juba käivitunud muutunud oludega kohanemist hõlbustavaid programme ja algatusi. Nendeks võib pidada näiteks KIKi poolt pakutavat toetust tööstushoonete lammutamiseks, MKMi pooset kortermajade lammutamise meedet, ka Eesti väikelinnade keskväljakute kujundusvõistlust "Hea avalik ruum". Koostatud ja ellu viidud on ka mitmeid elukeskkonna parendamise projekte, samuti on kõne all olnud senisest suurem tähelepanu munitsipaalelamispindadele, soodustamaks noorspetsialistide elamisvõimalusi väikekohtades. Siiski on nende algatuste näol tegemist üksiküritustega, mis on küll sammud õiges suunas, kuid ei too tõenäoliselt kaasa laiapõhjalisi muutusi. Kahanemisega kaasneva läbianaalüüsimiseks ja edasiste tegevussuundade seadmiseks oleks vajalik **pilootplaneeringu**(te) koostamine, kus määratakse riigi ja kohaliku tasandi

võimalused ja vajadused. Just strateegiline ruumiline planeering koos elluviimise kavaga annab vajaliku laiapõhjalise ja valdkonnaülese lähenemise edukaks kahanemiseks. Piloottplaneeringute koostamine nõuab vältimatult koostööd riikliku ja kohapealse planeerimistasandi vahel, samuti on otstarbekas kaasata uurimisasutusi ja erialaorganisatsioone. Heaks kandidaadiks on siinkohal Valga linn, kus kahanemisega kaasnevate teemade tegelemist on juba alustatud linna üldplaneeringu ettevalmistustööde näol.

Lisaks kahanemisele tuleb ruumilise planeerimise meetodilisel arendamisel tähelepanu pöörata ka elanikkonna vananemisele. Eakate vajadustega arvestamine planeerimisel on "hallinevas Euroopas", kus aastaks 2060 on ligikaudu kolmandik elanikest vanemad kui 65 aastat, üheks olulisemaks tegevussuunaks.

Näiteid kahanevate linnade planeeringutest

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

Eesti linnadest on **Valga** teinud linna uue üldplaneeringu ettevalmistamisel põhjalikku eeltööd kahanemise ulatuse ja iseloomu kindlakstegemiseks. Koostatud on kruntide tegeliku kasutuse andmebaas, mille järgi on kasutusel näiteks vaid 78% kortermajadest, 53% kultuurimälestistega maaüksustest ja üldistatult 80% linna hoonestusaladest. Lahatud on kahanemise tagajärgi ja välja on töötatud tegevussuunad kahanemisega kaasnevate probleemide leevendamiseks. Kava edaspidiseks koosneb kolmest olulisest tegevusest – 1) kesklinna taaselustamine; 2) elupindade kohandamine praegustele vajadustele; 3) äri- ja tootmismaade taaskasutamine. Eduka kahanemise planeerimisega tegelev linnaarhitekt on rõhutanud, et üheks oluliseks kitsaskohaks on ebapiisav probleemi tunnistamine ja sellest arusaamine ühiskonna tasemel - ükski linn ei saa kahanemisega ainult ise hakkama.

Huvitavat lugemist: <http://www.ru.uni-kl.de/en/ips/research/networks-and-cooperations/shrinking-cities-international-research-network-scirn/>
<http://www.shrinkingcities.eu/>
<http://www.planetizen.com/node/60940>
<http://www.thepolisblog.org/2009/09/planning-for-shrinking-cities.html>

Juhised koostas Eesti Planeerijate Ühingu
töörühm Pille Metspalu eestvedamisel