

PLANEERIMINE TAAS LIHTSAKS

KAUR LASS

AS Pöyry Entec arhitektuuri- ja planeerimisosakonna juhataja
kaur.lass@poyry.com

PÄRAST TAASISEISESVUMIST on Eesti olnud vaba riik. Vabam ja edumeelsem kui paljud pikalt vabadust nautinud Euroopa riigid või tihti vabaduse etaloniks seatud USA. Meie ühises vabas riigis on otsustamise kord reguleeritud seadustega. Täna jätvavad seadused otsustamisel strateegiliste valikute tegemise õiguse kohalikele omavalitsusele. Seda tehakse planeeringute kaudu ja see peaks olema lihtne. Vähemalt ideaalis.

Ideaalis peaksid head arenguideed saama omavalitsuse toe. Neid tuleks kajastada planeeringutes ja arengukavades. Julged ja edumeelsed ideed aitavad Eesti külades kohalikku elu ja ettevõtlust edendada, tagades võimaluse elada linnast kaugemal. Me vajame ettevõtlikkust, innukaid inimesi, edumeelset arhitektuuripoliitikat, tasakaalustatud arengut ja korraldavat looduskaitset. Ennekõike vajame innovaatilisust ja eetilist igapäevaelust. Vajame tuge julgetele arenguideedele, mida õnneks Eestimaal veel jagub. Selleks et ideed teostuksid, on vaja muuta oma suhtumist. Vaid ausus ja korrektsus ning julgus kaitsta seadusega tagatud huve aitab ametnike suhtumist muuta. Riik, kohalik omavalitsus ja sealsed ametnikud on meie ehk kodanike jaoks. Riik ja kohalik omavalitsus peavad kodanike raha eest tagama kodanike seaduslike huvide kaitset. Ametnikega asjaajamine peab olema läbipaistev ja meeldiv. Ometi küsivad paljud neist, kes viimasel kolmel aastal on planeeringute ja arengukavade koostamisega kokku puutunud, mis mõte on üldse midagi kavandada ja plaanida, kui iga teine idee uputatakse bürokraatiasse. Ametnik kardab vastutust ning see kartus maandatakse otsustamise edasilükkamise ja igasugu lisanõuete leiutamisele. Mis mõte on järgida seadust, kui täna rikuivad seda karistamatult suisa ministri tasemel ametnikud?

Maksumaksjate ja ettevõtjate raha totaalse raiskamise näite pakub tänane keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH), milles üha enam võimutseb anarhia. KSH eksperdile seab seadus ranged nõuded. Ministri tasemel allasutused ja osa kohalikest omavalitsustest ei pea aga vajalikuks, et KSH ekspert nendele nõuetele ka vastaks. Näiteks lastakse planeeringu elluviimisest tekkivat keskkonnamõju hinnata keskkonnamõju hindamise (KMH) ekspertidel, kellel ei ole nõutavat vähemalt kaheaastast planeeringute koostamise kogemust. Enamasti tähendab see oskamatus kaalutleda ja näha tervikpilti. Planeeringu käiku ja selle eesmärke, mis on määratud planeerimisseadusega ei mõisteta.

Mujal maailmas koolitatakse planeerijaid oma otsuseid kaalutlema ja motiveerima, mõistma linnaruumi ja külamiljööd, tajuma keskkonnaestetiikat, teadma olulisemaid keskkonnanõueteid ja omavalitsuse toimimise majanduslikke eeldusi. Enamasti õpitakse seda ülikoolis ja õpingute juurde käib kohustuslik praktika. Teadmatust selles valdkonnas ei saa asendada KMH litsentsiga. Teadmatust tuleb asendada ja seda saab asendada ainult teadlikkusega. Selleks on vaja ka meie riigis hakata kiiresti koolitama planeerijaid, kes enne detailidesse uppumist tajusid suurt pilti ja oskaksid olulist ebaolulisest eristada.

Eristusvõime viib alati sisulise taipamiseni, mõistamiseni. Selleks tuleb planeerimine ja KSH kiiresti jälle ühe järelevalvajaga üheks protsessiks ühendada. Kui protsess on tervik, siis hakkab ka planeerimise tegelik sisu ehk kaalutlemine toimima. Kaalutlemine on loomulikult ka planeeringu elluviimise mõju ulatuslik käsitlemine ja valikute põhjendamise oskus. Et mõista oma vastutust ja osata teha pädevaid valikuid, peavad näiteks volikogude liikmed paljudes riikides enne otsuse tegemise õiguse saamist läbima lühikoolituse. Riigi tasandil tuleb selle oskuse tagamiseks ja vastutuse selguse huvides viia ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaldkond taas ühe ministri tasemele alla. Väike riik ei suuda ühe ministri tasemel sidusvaldkonna

tundjat palgal pidada. Kui need valdkonnad kolme ministri tasemele jagati, ei lasknud vastuolud end kaua oodata. Võib juhtuda, et keskkonnanõuete spetsialistid või majandusministri tasemele ehitusvaldkonna koordineerijad ei näe planeeringu strateegilise valiku tegemise või kaalutlemise vahendit, millest oleneb meie keskkonna ilme ja mis muuhulgas kujundab ka meie linnaruumi. Otsuseid suunates ei saa lähtuda detailidest, vaid tuleb mõista üldisi seoseid ning laskuda sealt samm-sammult detailsemale tasandile. Selline on ka eneseteostamise ja eduka äri loogika. Kõigepealt läheb vaja visiooni ja usku sellesse. Visioon realiseerub, kui tegutsed selle nimel ehk järgid paikapandud strateegiat. Neidsamu põhimõtteid vajab ka Eesti looduskaitsevaldkond. Ka siin on vaja nägemust, kuidas korraldada inimese ja looduse koostoimimist. Lihtsalt keeldumisest tuleb loobuda. Selle asemel läheb vaja oskust inimesi suunata. Siis on ehk ka vähem metsikut turismi, ATV-dega looduse hävitamist ning inimeste maalt eemalpeletamist. Looduskaitse peavad hakkama planeeringutesse viima oma tingimusi. Et puhkajat suunata, tuleb kõigepealt arvestada seda, et inimene on looduse loomulik osa, mitte vaenlane. Kui suunamine on mõistlik ja maaomanikega vastastikuseid huvisid arvestav, pole riigil vaja korraldada maadevahetuse või nende väljaostmise ja siis jälle nendega parseldamise kampaaniaid. Selle kõik saaks asendada vastastikku kasuliku koostööga maaomanikega, nendega ausa läbirääkimisega, millest saaksid kasu nii maaomanikud kui ka riik. **Koostöö otsimisele ja kõigi osaliste võrdsele kohtlemisele ning kohalikul tasandil otsustamisele tugineb ka ajakohane ruumiline planeerimine. Seaduste piires toimimiseks suudab kohapealne kogukond alati kehtestada parimad reeglid.** Oma kodukandi tundja arvamus on tihti parem eksperdi arvamusel. Ükski KMH litsents, seadus ega taimede uuring ei asenda kunagi inimese oskust teha teadlikku valikut, sh strateegilist valikut arengusuundade vahel.

Seadusesätete ebavõrdne kohalda-

mine on meid täna viinud selleni, et KSH aruande koostajaid valitakse liiga tihti puhtalt hinna järgi, nende pädevus jääb teisejärguliseks. Niikaua kui see jätkub, valmivad aruanded, milles ei ole seatud ühtki keskkonnaningimust või säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimust. Ja nii on need puudu ka planeeringutes. Subjektiivsus on muutumas üleüldiseks mureks, sest Keskkonnaministeeriumis otsustavad KSH aruannete kvaliteedi üle inimesed, kes ise ei vasta KSH eksperti kriteeriumile. Tihti on kesised ka nende planeerimisalased teadmised. Nii võibki ette tulla absurdne olukord, kus mõni keskkonnateenistus ei kooskõlasta planeeringut enne, kui on andnud heakskiidu KSH aruandele. Puhtalt rumalusest tehakse KSH tagantjärele hindamiseks. See on eesmärgitu, kasutu ja jabur raharaiskamine. Veelgi hullem, viimasel ajal esineb olukordi, kus keskkonnateenistused ja Keskkonnaministeerium proovivad keskkonnamõju hindamisel välja pressida uuringuid, mis oleksid pidanud neil endil ammu tehtud olema. Saaremaal puhkeala jaoks detailplaneeringut ja KSH-d koostades ilmnes hiljuti olukord, kus riik ei olnud Natura-alade valikut põhjendanud ühegi tõsiseltvõetava väliuuringuga. Riikliku Looduskaitsekeskuse kui Keskkonnaministeeriumi allasutuse töötaja julges suisa avalikult arutelul välja tuua, et Natura-alasid moodustati nii, et vaadati vaid Eesti põhikaarti. Kui silma hakkas sobiv ala, panigi asjaosaline selle tulevase hoiualana kaardile. Väidetavalt polnud faktide uurimiseks aega ega raha. Ministeerium lihtsalt eiras seadust, mille ta ise oli ette valmistanud, unustades põhjendamistava. Hoiuala pandi kiiresti paika, ilma et inimesi oleks sellest seaduses ettenähtud korra kohaselt teavitatud. Inimestelt võeti ära nii kaasareakimise kui ka oma huvide õigeaegse kaitsmise võimalus. Näiteks Kihelkonnal unustati valla esindajad suisa süstemaatiliselt Natura-alade moodustamise diskussioonile kutsumata. Nemad olevat nimelt esitanud tülakaid küsimusi. Ja loomulikult, kui ala oli alusetult moodustatud, ilmus KSH programmi avalikule arutelule Keskkonnaministeeriumi alluvuses oleva Riikliku Looduskaitsekeskuse esindaja ja hakkas maaomanikult riigi poolt tegemata uuringuid nõudma. Loomulikult maaomaniku kulul. Viimast süüdistati plaanis teha looduse keskele puhkekeskus, seda alal, kus riik ei ole turismi korraldanud. Tagamõisa pool-

saarel on ca 30 000 hektarit kaitstavaid alasid. Looduskaitse aga piirdub siltide ülespaneku ja kõige keelamisega. Tegelikult looduskaitset ei olegi, sest tihti ei teatagi, mida kaitstakse, ning igaüks võib keset kaitstavat ala lõket teha, telkida või autoga tiirutada. Kui OÜ Suviste Põllumajandus-saadused hakkas puhkekeskuse jaoks planeeringut kavandama, siis muidugi märkas riik, et uuringud on puudu. Neid asuti nõudma KSH koostamise ajal ja maaomaniku kulul. Sellesama omaniku kulul, kellele enne seadust eirates moodustatud hoiualaga piirangud seati. Sama käitumismalli on kasutatud mujalgi, näiteks Hiiu- ja Pärnumaal ja ka Harjumaal. Tegelikult ei ole keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk seaduse järgi sugugi mitte uuringute koostamine. **KSH aruande koostamise eesmärk on otsustajapoolse teadliku strateegilise valiku tegemine.** Otsustaja silmaringi avardamine. Olemasoleva info alusel otsuste motiveerimine. Nii ei jäänudki meil planeerijana muud üle, kui soovitada maaomanikul oma huve kohtus kaitsta. Õnneks teadis OÜ Suviste Põllumajandus-saadused vägagi hästi, et tema õigusi on rikutud, ja nii ka tegi. See mis aga ilmnes, oli üllatav. Tallinna Halduskohtus leidis nimelt veenvalt tõestamist fakt, et riik on vajalikud eeluuringud tegemata jätnud. Kohus leidis, et Natura raames on hoiuala moodustatud suvaliselt, s.t ilma tõsiselt võetavate põhjendusteta, seega seaduse eesmärke eirates. Siit selgub, miks ei saanud planeeringu koostajad riigilt keskkonnamõju strateegiliseks hindamiseks vajalikku teavet. Uuringuid lihtsalt polnud. Ja see seletab ka, miks neid planeerijalt või maaomanikult nõutakse. Riik lihtsalt ei tea, mida ta kaitseb. Loodetavasti taipavad maaomanikud, mida selline olukord tähendab. Inimeste vara ehk maa väärtus nulliti subjektiivsetel põhjustel (loe: ilma igasuguse vähegi aktsepteeritava põhjuseta). Jooni tõmmati suvaliselt selle järgi, kas maaomanikul oli ministeeriumi joonetõmbajate seltskonnas keegi tuttav või mitte. Ja sama meetod kipub kohati kehtima ka mõju hindamisel. Ühel juhul lubatakse vähe koormatud KMH ekspertidel, kes ei vasta KSH eksperti nõuetele, mõju hinnata. Ja teisel juhul ei kooskõlastata planeeringut ka siis, kui selle KSH aruande on koostanud kõikidele nõuetele vastav ekspert ning selle koos planeeringuga keskkonnateenistusele planeeringu kooskõlastamise ajal tööversioonina

eeltutvumiseks esitanud. Loo moraal: kodanik peab oma õigusi kaitsma, vajaduse korral kohtus. Planeerija seda tema eest teha ei saa. Mis on sellel ühist planeerimisega? Sellest sõltub planeerimise kui haldusmenetluse tulemus. Muide, kohus tõdes, et kaitseala moodustamisel tuleb läbi viia seadusega sätestatud haldusmenetlus ja otsus millegi kaitse alla võtmise kohta peab alati ja igal juhul olema ka faktiliselt motiveeritud ning need motiivid peavad sisalduma kas haldusaktis endas (antud juhul Vabariigi Valitsuse määruses) või muus dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.

Viimased kaks aastat on Eesti Projektbüroode Liit süstemaatiliselt kulanud oma liikmete aega ja raha, et avaldada protesti kohmaka seaduse ja dubleeritud menetluse vastu (vt Mauno Inkineni artikkel "Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus vajab kiiret muutmist", Keskkonnatehnika 8/2006). Sisseministeerium saab küll murest aru ja lubab aidata seda lahendada, aga seni lahendust ei ole, sest Keskkonnaministeerium seisab vastu. Seal on palgal isikuid, kes tahavad sekkumisõigust demokraatlikult valitud kohaliku omavalitsuse töösse. Selle sekkumise-ga tahetakse välja pressida oma tegetmata uuringud ja omada vetoõigust. Seega raisatakse täna endiselt raha dubleeritud menetlusele, mida on arvatavasti põhjendanud, osade Keskkonnaministeeriumi spetsialistide vähenenud kursisolek planeeringute senise mõju hindamise praktikaga ja sisuliste valikute motiveerimisega. Näiteks on ära unustatud esimene avalikult läbi viidud üldplaneeringu elluviimise keskkonnamõju hindamise kogemus – Naissaare üldplaneeringu keskkonnamõju hindamine aastal 1997. Sellest kogemusest on planeerijad õppinud. See Soome ja Eesti keskkonnaministeeriumi (siis oli ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaldkond ka meie riigis selle ministeeriumi alluvuses) koostöös läbi viidud pilootprojekt õpetas osalenuid edukalt tegema strateegilisi valikuid arengustsenaariumite vahel. See on ka strateegilisel tasandil otsuste langetamisel mõju hindamise peamine eesmärk. Seda tasub meenutada mitmel põhjusel. Näiteks hiljuti tuli Soome kolleegidega vesteldes tõdeda, et neil usaldatakse eksperte. Meil mitte. Eriti kui ekspert ei kuulu looduskaitseklanni, seltskonda, kus liigub müüt looduskaitse seaduse ülimumslikkusest. See väljendub näiteks meie ja Soome mõju hindamise

aruannete pikkuses. Meil tuleb tõestada kõike. Soomes piisab, kui võtad riigi tehtud uuringu ja teed järelduse. Meil pole varasemat uuringut võtta, sest riik on oma otsused põhjendamatalt jätnud. Ja loomulikult on tegelikkuses ka meil vaid üks ülimuslik seadus – põhiseadus.

Seda artiklit sai alustatud headest ideedest, innovaatilisusest ja vabadusest. Tuleme selle juurde tagasi. **Vabadus riigis tuleb teadlikust tegutsemisest ja otsuste motiveerimisest ning seaduse võrdsest kohaldamisest kõigile.** See peab algama just riiklikul tasandil. Juba üleriigilises planeeringus peab olema paigas riigile oluliste objektide (nt Rail Baltica kiirraudtee, põhimaanteed, kaitseväge keskpõlügenooni, ohtlike jäätmete lõppladustamispaiga) asukohavalik. See peab loomulikult olema igaühele arusaadavalt põhjendatud. Näitena toodud Rail Baltica puhul sisaldab üleriigiline planeering motivatsiooni rajada see eesmärgiga võimaldada liikuda Euroopast keskkonnasõbralikult kiiresti siia ja pääseda siit omakorda kiiresti Euroopasse. Sellist raudteed läheb muu hulgas vaja ka turismi edendamiseks. Turism omakorda pakub alternatiivi tavapärasele põllumajandusele. Turismi teadlik arendamine võimaldab luua töökohti maapiirkondadesse ja seega seal edasi elada. Toimiva turismi jaoks on vaja infrastruktuuri ja teenindust, ennekõike aga senise proteksionistliku looduskaitse asendamist korraldava looduskaitsega. Korraldavat looduskaitset on vaja ka selleks, et maal saaks edasi talu pidada ja äri teha. Eesmärk pole ju välistada Eesti maapiirkondades elamist ja ettevõtlusega tegelemist, nagu uute Natura-alade ja kaitsealade jõuga läbisurumine seda viimasel ajal teeb. Natura programmi eesmärk on ju säilitada ka maal elatav keskkond ja korraldada inimeste liikumist teadlikult. Suunata liikujat ja koolitada inimesi mõistma paikkonna väärtusi. Panna need maapiirkondades toimima koos ettevõtlusega. Selleks on vaja lõpetada inimeste jõuga maalt linna ajamine. Soosima peab turiste suunavate puhkekeskuste rajamist looduse keskele. Talunik peab teadma tõde, seda, kuidas ausalt maal edasi elada. Looduskaitsekeskusest peab saama koolitaja, suunamise korraldaja. Seda enam, et meil on maal elada soovijaid ja meie maal on, mida vaadata. Teistel vähem vabadel riikidel on meilt palju õppida. Teadliku suunamise korral on Eestil potentsiaali muuta turistide

siin viibimise (loe: meile raha jätmise) aeg pikemaks. Selleks on vaja soosida nii väikseid turismitalusid kui ehitada loodusväärtuste lähedusse maailma tippasemel teenindust pakkuvaid puhkekomplekse. Viietärnihotelli kauni looduse keskel maailmast igalt poolt ei leia. Peab olema midagi, mis näitab meie looduse vahelduvust ja eripära. Puhkekompleksid või SPA hotellid looduse keskel võiksid olla ka infokeskused, kust saab näiteks juhendi esmaklassilise matkaraja läbimiseks. Sellise matkaraja läbimiseks, mis suunab külastaja sinna, kus keskkond tema viibimist talub, ja eemale sealt, kuhu inimjalg ei peaks astuma. See oleks parem kui eespool mainitud Saaremaa puhkekompleksi hoiualaks määramise käigus tehtud väliuuringute mõneleheline kokkuvõte, kus tõdetakse, et ala poollooduslike koosluste säilimine on inimese sekkumiseta ebatõenäoline. Tekib küsimus, et kui see on ebatõenäoline, miks siis inimene ka sealt maalt veel väevõimuga minema aetakse. Ja ilmselt aetaksegi, sest Riiklik Looduskaitsekeskus on riik riigis ehk hetkel demokraatialle mittemomaselt diktatuuri printsiibil toimiv. Looduskaitse korraldamise oskust ei ole omandatud, sest raha lolluste tegemiseks on liiga palju. Peale uhkete maasturite on ka võim keelata. Kas võimu ja autode ihaldus ei ole mitte nõukogude aja pärand? Võim ja auto pole aga vabadus. Kui suunamise või korraldamise asemel keelama hakata, siis eesmärgini ei jõuta. Seda teab iga lapsevanem. **Vabadus on hoopis usaldamine ja võrdsus. Partnerlus ja just võrdne partnerlus, kus kõik osapooled koostööst midagi võidavad. Eesti looduskaitse ja keskkonnamõju hindamise kord vajab kiiresti paradigma muutmist. Vaja on korraldavat looduskaitset ning planeerimine ja KSH tuleb liita üheks protsessiks. See teeniks meie kõigi huve.**

Siinkohal tasuks taas meelde tuletada, mis on planeeringu elluviimise aluseks olevate strateegiliste valikute mõju hindamise eesmärk. See on otsustaja teadlikkuse tõstmine. Laia silmaringiga ja kaalutlusi lahti kirjutada suutev KSH ekspert peab seega toetama planeerijat ja kohalikku omavalitsust planeeringu elluviimiseks vajalike keskkonnatingimuste väljatöötamisel ning otsuste motiveerimisel. Hindamise aruandest peavad keskkonnatingimused kanduma planeeringusse, sest nii omandavad need planeeringu elluviimisel ehitus- ja arendustegevuse juriidilise aluse.

Aeg on meil kõigil (sh ametkondadel) aru saada, et eduka riigi alus on oskus teha teadlikke valikuid iga päev ja igal tasandil – ettevõtjast KSH ekspertidini, planeerijast tavakodanikuni. Keskkond on meie ühiskasutatav ruum – linnaruum, külamiljö, majandusruum, kultuuriruum, loodus, s.t keskkond kõige laiemas mõttes. Kõige rohkem mõjutab seda ehitamine, mis valdavalt toimub planeeringute alusel. Hea planeeringuga hoonetus saab olla väärtuslik. Tallinna Vanalinn on näiteks teadlikult planeeritud hoonete kogum ja see kogum on terviklik ja unikaalne keskkond. **Selleks et edukas olla on meil peale unikaalse tehis- ja looduskeskkonna vaja ka strateegiat ehk kaugema eesmärgi saavutamise teadlikku püstitamist. Strateegia alusel valmivad lõpuks planeeringud ja arengukavad ning nende alusel koostatavad tegevuskavad, mille järgi meie riigi ametkonnad peavad tegema oma otsuseid. Selleks et strateegia toimiks, tuleb kokku leppida ühises visioonis ja selle alusel koostada teadlik tegevuskava. Mõju hindamine on seejuures vaid vahend valiku tegemiseks strateegiliste stsenaariumite vahel.** Olgu meil siis ka oskust hakata oma riigis seadma teadlikke eesmärgi. Olgu meil oskust lubada inimestel elada Eesti küllades ja ettevõtjatel tegutseda looduse keskel. Olgu meil kindlus selles, et ka ministeeriumites täidetakse seadust. Olgu meil ka julgust erineda muust Euroopast ja olla tõeliselt vaba. Vaba oma valikutes ja vaba oma maa saatuse kujundamisel. Selleks on vaja meist igaühel teha emotsionaalsete valikute asemel teadlikke valikuid kõigile võrdselt kohaldatavate seaduste raames. Ja samas on vaja vältida liigset ülereguleeritust. Meil on vaja julgeid tegutseda tahtvaid kodanikke. Seega jääb üle loota, et meil oleks rohkem selliseid ettevõtjaid nagu Suviste Põllumajandussaaduste omanik, kes võitleb hoiualade moodustamisel nii paljusid maaomanikke tabanud ühe riigiameti võimu väärkasutamise vastu. Õigesti, ausalt ja kohtu kaudu. Muidu pole meil vabadust. Jäävad vaid hoiualad, mis ei pruugi säilida, ning välismaale kolinud kodanikud, kes häbenevad oma eestlaslikku talupojamõistust. Ometi väärriks tunnustust just talupojamõistust, mis annab meie oskuse raskest olukorrast välja pääseda ning nii rahva kui riigina püsima jääda. Ehk laseb see meil ka looduse kaitsmise läbinähtavaks ja planeerimise taas ratsionaalseks teha.