

ESPON



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

Transnational Brief

Ruumilise planeerimise süsteemide uued väljakutsed ja uus mõtlemine: kaemusi ESPON-i projektidest

Ruumilise planeerimise süsteemide uued väljakutsed ja uus mõtlemine: kaemusi ESPON-i projektidest

Praegu koostamisel olev ruumilise planeerimise roheline raamat on poliitika dokument, mille eesmärk on analüüsida ruumilisi väljakutseid ja pakkuda välja võimalikke lahendusi. Roheline raamat võib mõjutada õigusaktide muudatusi, juhendmaterjale ja institutsionaalseid ümberkorraldusi.

Selle rahvusvahelise ülevaate eesmärk on tutvustada asjakohast ESPON-i uurimistööd, mis võib aidata kaasa rohelise raamatu koostamisele, eelkõige seoses järgmisega: a) jätkusuutliku ja kaasava territoriaalse arengu piirkondlikud strateegiad, b) ruumilise planeerimise süsteemid Euroopas, c) suurlinna-alade ruumiline planeerimine ja d) näitajad integreeritud territoriaalsete investeeringute mõju mõõtmiseks.

Jätkusuutliku ja kaasava territoriaalse arengu piirkondlikud strateegiad

Muutuvate planeerimissüsteemide kontekstis on kohalikus ja regionaalses halduses osalejatel järjest vähem 'kõvasid' meetmeid projektide elluviimiseks, nt õigusaktid või rahastamine, ja nad toetuvad üha enam 'pehmetele' meetmetele: keskendumisele suhtlusele, koordineerimisele ja koostöösuhete loomisele teiste osalejatega, sealhulgas ettevõtetega, valitsusväliste organisatsioonidega, survegruppidega ja kodanikega. Selles kontekstis on ESPON-i uurimistöö eesmärk uurida praktikaid, mis võimaldavad ühitada pidevalt arenevaid institutsionaalseid konfiguratsioone regionaalse planeerimise uute arusaamade ja väljakutsetega. Keskenduti neljale projektis osalenud territooriumile, mis asuvad Ühendkuningriigis, Taanis, Itaalias ja Portugalis; igaüht neist territooriumitest iseloomustab eriomane tasakaal 'pehmete' ja 'kõvade' meetmete vahel.



Corona Verde projekt Piemonte maakonnas (Itaalia) algatati 2000ndate aastate alguses mitut omavalitsust hõlmava algatusena. Eesmärk oli luua ökoloogiliste koridoride võrk, et ühendada Turini suurlinna-alal asuvad regionaalsed pargid. Aastate möödudes oli tulemuseks nii kohalike osalejate institutsionaalse võimekuse üldine paranemine kui ka nende hulgas uue strateegilise teadvuse tekkimine.

Corona Verde haldusstruktuur on pidevalt arenenud; alt-üles lähenemise abil on kaasatud osalejate ja linnade arv suurenenud. Programmi esimest etappi (2000–2006) iseloomustasid killustatud sekkumised kohalikul tasandil: 24 omavalitsust said ELi rahastuse kohalikeks projektideks, tegemata koostööd regionaalse omavalitsusega. Selle tulemusel olid enamik väljavalitud omavalitsusi need, millel oli juba kogemusi ELi

projektidega. Corona Verde projekti teises etapis (2007–2013) tekis tugev haldus nii vertikaalse kui ka horisontaalse koostöö näol. Selles etapis sai projektist vahend nii strateegiliste kui ka maastiku- ja linnaplaneerimise eesmärkide integreerimiseks mitmetasandilises raamistikus. Töötati välja strateegiline üldkava, et panna paika keskmise ja pika tähtajaga haldusmeetodid ja tegevusstrateegiad, mis on ühised kõigile osalejatele ja millest juhendatakse programmi rakendamisel. Lisaks omavalitsuste koostöö väärtustamisele hakkas regionaalne omavalitsus ise propageerima teadlikkust keskkonna- ja maastiku küsimustest. Teise etapi lõpus oli projektiga seotud 93 omavalitsust ja 38 muud osalejat, kes kõik toetasid Corona Verde kontseptsiooni ja strateegiat.

Seega toetub programmi 'integreerimine' (eri osalejate võime koordineerida ja ühitada oma poliitika) peamiselt ühisele visioonile ja teadmistele, mis on sõnastatud üldkavas, mitte aga uue 'kõva' haldusterritooriumi loomisele. Teisisõnu koosneb see mitteformaalsest raamistikust, mille vahendusel saab arutada ja saavutada ühiseid eesmärke. Lisaks sellele oli Corona Verdel samuti oluline roll Turini suurlinna-alale uue nägemuse loomisel, millega edendati uuenduslikku ja alternatiivset lähenemist linna kvaliteedile ja linnaarendusele.

Territoriaalsed haldus- ja ruumilise planeerimise süsteemid euroopas

Ruumilisel planeerimisel on kaks peamist mõõdet. Esiteks hõlmab see protseduurilist mõõdet, milles rõhuasetus on seatud otsustamisprotsessile. Teine mõõde hõlmab planeerimise sisulisi aspekte, st poliitika eesmärkide saavutamise ja territooriumide ümberkujundamisega seonduvat. Selles mõttes ei ole olemas ühtset nägemust ruumilisest planeerimisest. Näiteks Eestis tõlgendatakse seda kontseptsiooni erinevalt muudest riikidest protseduuriliselt ja see viitab peamiselt eesmärkide seadmisele ja strateegia väljatöötamisele kohalikul tasandil; Leedus on see määratletud aga vastupidi sisuliselt ja see viitab haldusaparaadile, mis rakendab planeerimise poliitikaid.

ESPON-i projekti COMPASS käigus uuriti 225 ruumilise planeerimise vahendit 32 Euroopa riigis ja see näitas, et strateegilise planeerimise vahendeid võib leida peamiselt regionaalsel ja riigi tasandil, samas kui kohalikud vahendid, mis eksisteerivad, keskenduvad enam regulatiivsele mõõtmele, mis on seotud maakasutuse eri vormidest lähtuva liigendusega. 40% uuritud planeerimise vahenditest puudub strateegiline mõõde. See tekitab küsimusi, arvestades arusaama ruumilisest planeerimisest kui territooriumide ümberkujundamise vahendist.

Olenemata formaalse ELi pädevuse puudumisest mõjutavad nii Euroopa õigusaktid (eelkõige keskkonna ja mereõiguse õigusaktid), arutelud kui ka rahastus kaudselt riigisest ruumilist planeerimist ja territoriaalset haldust. ELi poliitikate mõju jääb siiski mõõdukaks (kuigi see on Ida-Euroopas palju suurem) ja riigi tasand on endiselt ruumilisel planeerimisel peamine. Riigisisesed praktikad jõuavad aeg-ajalt ka ELi aruteludesse, mõjutades sellega Euroopa protsesse: näiteks funktsionaalse regiooni kontseptsioon on laenatud Rootsist.

Kaasav planeerimine ja kodanike kaasamine on samuti muutunud ruumilise planeerimise loomulikuks osaks, kuigi tavaliselt piirdub see protsessi konkreetsete etappidega. Näiteks COMPASS tõstis esile hea tava näiteid, nagu Ferbane (Iirimaa).



Ferbane on alla 1200 inimesega väikelinn, mis asub Iirimaa Eastern Midlandsi regiooni äärealal; komisjoni liigituse kohaselt on tegemist „kahaneva maapiirkonnaga“. Nagu paljud teised sisemised perifeeriad maapiirkondades, teeb seal muret pidev elanike arvu vähenemine, vähene teenuste pakkumine, vananev rahvastik ja noorte kvalifitseeritud töötajate väljaränne. LEADER-i programmi rahastamine võimaldas aga luua kohaliku algatusrühma (local action group, LAG) nimega „West Offaly Partnership“ ning kogunud planeerija kaasabil töötati välja kogukonna arenduskava nimega „Ferbane Development Plan 2001“. LEADER-i abil said kohalikud omavalitsused ja kodanikuühiskond, mis sõltuvad tavaliselt suuresti

riigivalitsuse otsustest, rahastada kohalikke teenuseid, luua kogukonna võrgustikke ja pakkuda koolitusi. Ferbane'i kogukonna kava hallati puhtalt kohalikul tasandil ja seda juhtisid vabatahtlikud organisatsioonid. Kava räägiti läbi ja viidi edukalt ellu ja seda saab pidada heaks näiteks avalikkuse kaasamise kohta: igale majapidamisele saadeti eraldi kutsed osalemiseks; loodi sihtrühmad; kodusse saadeti küsimustikud ja koguti hiljem kokku; juhtrühma kaasati ametnikud ja ettevõtted... Protsessile pühendati piisavalt aega kogukonna nägemuse kujundamiseks ja konkreetsete tulemuste saavutamiseks, mille hulka kuulusid ettevõtluskeskus, lastehoiuasutus, uus kogukonna kool ja bussühendus lähedalasuvate spordirajatistega. Selline lähenemine on loomulikult võimalik vaid väga väikese elanikkonna puhul. Ferbane'i näide näitab siiski, et osalus võib olla võimas vahend ruumilisel planeerimisel.

Ruumiline dünaamika ja strateegiline planeerimine suurlinna-aladel

veel kindlalt institutsionaliseeritud ja/või ei ole veel täielikult regionaalse ja kohaliku omavalitsuse tavapärase planeerimise praktika osaks. Suurlinna-ala haldus võib olla tõepoolest kas formaalne (põhinedes ülalt-alla regulatsioonidel), mitteformaalne (põhinedes puhtalt koostöö kokkulepetel) või poolformaalne (põhinedes osalejate vahelistel formaliseeritud kokkulepetel). Seega võib suurlinna-ala planeerimisel olla põhiküsimus „probleemi omaniku“ leidmine, kes saab tegeleda probleemidega asjakohasel ruumilisel tasandil.

ESPON-i uurimistöö järeldustes tuuakse esile ka asjaolu, et ruumilise planeerimise süsteemid mõjutavad tugevalt suurlinna-alade arengut, sest need hõlmavad kompleksseid territoriaalseid haldusprotsesse paljudel tasanditel. Paljudes riikides käimasolev planeerimispädevuste detsentraliseerimine nõuab eri haldustasandite vahelist suuremat kooskõlastamist, haldusvõimekust ja kohalike omavalitsuste planeerimispraktikate tugevdamist. Haldusprotsessid peavad jääma samas siiski paindlikuks ja dünaamiliseks, olles halduslikult selgelt seotud korra kohase ruumilise planeerimise eri tasanditega. See eeldab suuremat pädevuste jagamist poliitikatase vahel ja poliitika sektorite/valdkondade vahel.

Kuidas määratlevad omavalitsused suurlinna-ala? Hiljutisest ESPON-i uurimistööst ilmneb, et olenemata OECD ja ELi välja töötatud linnapiirkonna ühtlustatud määratlusest kui 'funktsionaalsest majandusüksusest', kipuvad ruumilised planeerijad kasutama teistsuguseid lähenemisi. Suurlinna-ala kõige asjakohasema konfiguratsiooni tuvastamiseks töötati ESPON-i SPIMA projekti käigus välja alternatiivne lähenemine, millele viidatakse kui suurlinna arendusalale (*Metropolitan Development Area, MDA*). MDA ei ole uus ruumiline kontseptsioon. Tegemist on alade piiritlemisega, lähtudes konkreetsele alale iseloomulikest kontseptsioonidest/stsenaariumidest. MDA-d illustreerivad kohalike või regionaalsete omavalitsuste nägemust suurlinna eri alade ruumilisest ulatusest ja seetõttu võivad neil olla kindlad piirid või 'voolavad' piirid. Mõned MDA-d põhinevad transpordivõrkude haardealadel, teised aga kujutavad endast erilisi institutsionaalseid kokkuleppeid regionide ja omavalitsuste vahel. MDA meetod on eriti kasulik kohalikele ruumilistele planeerijatele, sest see võimaldab neil hinnata suurlinna eri alade määratlemise paikapidavust linna peamiste arengutegurite alusel, sealhulgas transport, linnastumine, keskkond ja eluase. Planeerijad saavad visualiseerida MDA kattuvust funktsionaalse linna-alaga (*Functional Urban Area, FUA*) ja morfoloogiliste linna-aladega (*Morphological Urban Areas, MUA*) ning näidata kohalike haldusüksuste vahelist seost linna keskuse piires ja väljaspool FUA-d. See aitab määratleda täpsemalt suurlinna-ala, et toetada edasisi ruumilise planeerimise strateegiaid. Selle meetodi puhul kasutatakse geoinfosüsteemi tööriistu, võttes aluseks kohalikud ruumilised andmed ning andmed Euroopa ja OECD andmekogudest. See teeb võimalikuks ruumiliste andmete liigenduse MDA, FUA ja MUA tasandil, lähtudes LAU-de (*local administrative units*, kohalikud haldusüksused) andmete koondamisest. Kuna puudub suurlinna-ala ühtne määratlus, mis sobiks kokku linnastumise jätkuvate suundumustega, halduspiiridega või osalejate tajuga, võib asjaomase ruumilise tasandi piiritlemist lihtsustada konkreetsele MDA-le kohandatud lähenemine. Väljapakutud MDA 'ruumilise sobivuse' hinnang linna peamiste suundumuste osas ja selle seoste osas FUA-ga ja MUA-ga, võib olla kasulik otsuste tegemise toetamise vahend suurlinna-alade planeerimisel ja haldamisel. Uue piiritlemise meetodika ning suurlinna-alade ruumilise planeerimise süsteemide võrdleva analüüsi alusel töötas ESPON-i SPIMA uurimistöö meeskond välja kaks tüpoloogiat ning tuvastas poliitika väljakutsed ja töövahendid igale 12 kategooriale (vt tabel).

Suurlinna-alade tüpologia A, mille aluseks on suurlinna-ala (metropolitan area, MA) suurus ja rahvastikutihedus

Rahvastikutihedus (elanike arv km ² kohta)	MA suurus (km ²)		
Mõõdukas kuni suur rahvastikutihedus (≥500)	Suur (>7000)	Keskmise suurusega (2000-7000)	Väike (<2000)
	Tüüp 1: Suur MA mõõduka kuni suure rahvastikutihedusega	Tüüp 3: Keskmise suurusega MA mõõduka kuni suure rahvastikutihedusega	Tüüp 5: Väike MA mõõduka kuni suure rahvastikutihedusega
Väike rahvastikutihedus (<500)	Tüüp 2: Suur MA väikese rahvastikutihedusega	Tüüp 4: Keskmise suurusega MA väikese rahvastikutihedusega	Tüüp 6: Väike MA väikese rahvastikutihedusega

Suurlinna-alade tüpologia B, mille aluseks on suurlinna-ala (metropolitan area, MA) staatus ja omavalitsusüksuste arv

Omavalitsusüksuste arv	Suurlinna-ala staatus		
	Formaalne (õigusaktide alusel)	Poolformaalne (kokkulepete alusel)	Mitteformaalne (koostöö alusel)
Suur omavalitsusüksuste arv (≥500)	Tüüp 1: Formaalne MA suure omavalitsusüksuste arvuga	Tüüp 3: Poolformaalne MA suure omavalitsusüksuste arvuga	Tüüp 5: Mitteformaalne MA suure omavalitsusüksuste arvuga
Väike omavalitsusüksuste arv (<500)	Tüüp 2: Formaalne MA väikese omavalitsusüksuste arvuga	Tüüp 4: Poolformaalne MA väikese omavalitsusüksuste arvuga	Tüüp 6: Mitteformaalne MA väikese omavalitsusüksuste arvuga

Ühes ESPON-i juhtumi uuringus keskenduti Oslo linnale, mille suurlinna-ala ei ole veel selgelt määratletud. Analüüsis lähtuti kogu piirkonda hõlmavast vaatenurgast Oslo linnastule ja Akershusi maakonnale. Regiooni struktuur põhineb suuresti ühistranspordi taristul. Oslo ja Akershusi piirkond on FUA, mida iseloomustavad pendelrände mustrid. Piirkond hõlmab viit maakonna omavalitsust, kus on 78 omavalitsusüksust ja 2,1 miljonit elanikku. Selles piirkonnas on arutatud ka Oslo piirkondliku ühenduse algatuse moodustamist.

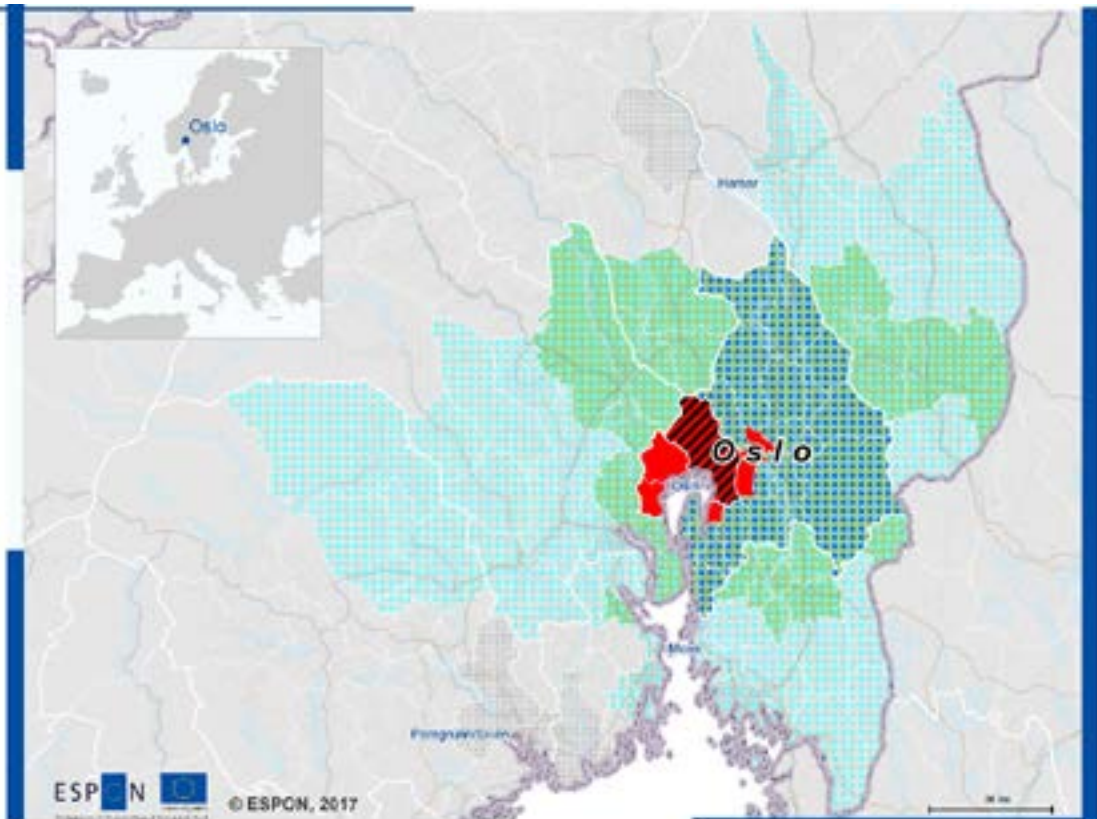
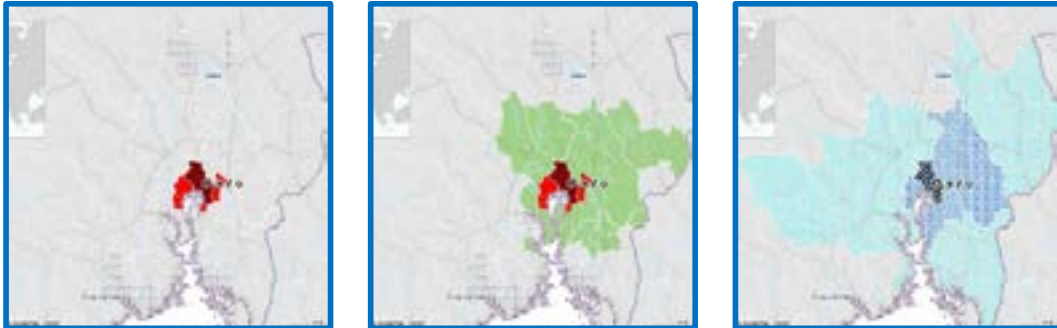
Oslo MDA (kaart 1) aluseks on kõige uuemad Oslo ja Akershusi maakonna piiritlemise kaalutlused. 'Maksimumstsenarium' kujutab endast Oslo piirkondliku ühenduse ala, millesse kuulub 78 omavalitsust, mis on oluliselt suurem kui Euroopa FUA. 'Miinimumstsenarium' kujutab endast Oslo linna ala koos Akershusi maakonnaga, millesse kuulub vaid 23 omavalitsust.



Lisalugemist:

Uurimistö meeskond tuvastas poliitika väljakutsed igale 12 kategooriale (vt tabelid) ning määratles valiku asjakohastest poliitika töövahenditest, mille kasutamistuleks kaaluda ruumiliste strateegiate jasekkumismeetmete väljatöötamisel suurlinna-ala tasandil: www.espon.eu/metropolitan-areas

Delineation of MUA, FUA & MDA



-  Core city municipality
-  MUA of the core city (ESPON 2013 Database)
-  Surrounding MUA's (ESPON 2013 Database)
-  Minimum extent of the MDA: City of Oslo and Akershus County Regional planning authority area
-  Maximum extent of the Metropolitan Development Area (MDA)
-  FUA of the core city (ESPON 2013 Database)
-  National border
-  Railroad
-  Motorway
-  Primary road
-  Other road
-  rivers

Territorial level: LALC (version 2011)
 Source: Geographical information system of the Commission (GISCO), 2017
 Origin of data: EUROSTAT 2011
 © EuroGeographics for the administrative boundaries

Territoriaalse arengu näitajad

Ühissätete määrusega (nr 1303/2013) kutsuti ellu uued meetmed (nt integreeritud territoriaalsed investeeringud), mida saab kasutada territoriaalsete strateegiatega elluviimiseks integreeritud viisil, kombineerides mitmeid ELi fonde ja valdkondlikke eesmärke ja käsitledes territooriumi arengut sektorite üleselt.

2018. aasta aprillis avaldas ESPON poliitika ülevaate „Integreeritud territoriaalse ja linna arengu näitajad“, millest saab nõu, kuidas mõõta integreeritud investeeringute mõju, lähtudes ESPON-i 2013. a projektide tulemustest. Selles esitletakse kokkuvõtvalt suurt kogust andmeid, mis saadi ESPON-i projektide käigus, ning pakutakse välja lühike ja selge rida näitajaid integreeritud investeeringute ja territoriaalsete strateegiatega mõju mõõtmiseks.

Kuna ruumiline planeerimine käsitleb territooriumi arendamist sektorite üleselt ja hõlmab võimalikke erinevaid rahastamiskavasid, võib väljapakutud näitajate lühinimekirjast olla kasu ka ruumilistele planeerijatele.

Valik ESPON-i näitajaid integreeritud investeeringute mõju mõõtmiseks

ESPON INTERCO	ESPON KITCASP	ESPON SIESTA
<ul style="list-style-type: none"> • Rändesaldo • Potentsiaalne elanikkond 50 km raadiuses 	<ul style="list-style-type: none"> • Loomulik iive • Äsja valminud eramajade osakaal kogu elamufondist • Reisijateveo veoliikide jaotus • Juurdepääs avalikele teenustele (haiglad ja koolid) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pikaajaliste töötute osakaal kõigist töötutest

Poliitika ülevaates esitatud näitajad kujutavad endast püüet vältida valdkondlikku lõksu ja pakkuda perspektiivi, mille puhul saab vähest hulka näitajaid kasutada integreeritud strateegiatega mõju mõõtmiseks territoriaalsele ja linna arengule. Liitnäitajad (indeksid) on veel üks lähenemine territoriaalse arengu lihtsaks mõõtmiseks, mille puhul kasutatakse üht kvantitatiivset arvu, mis liidab mitu näitajat üheks.

ESPON-i programmis on töötatud välja mitu liitnäitajat:

- ESPON-i 2006. a projekti „Mitmekeskuselise arengu potentsiaal Euroopas“ (ESPON 1.1.1.) raames töötati välja mitmekeskuselise indeksi, mis koosneb kolmest võrdse kaaluga alamindeksist. Kombineeriti morfoloogiline ja funktsionaalne mitmekeskuselisus, kasutades funktsionaalseid linnapiirkondi.
- Käimasoleva arutelu baasil töötas ESPON-i EGTC 2016. aastal välja alternatiivse ja lihtsasti mõistetava mitmekeskuselise indeksi, mida tutvustatakse ESPON-i poliitika ülevaates „Mitmekeskuselised territoriaalsed struktuurid ja territoriaalne koostöö“.
- ESPON-i SeGI projekti „Üldhuviteenuste näitajad ja perspektiivid territoriaalse ühtekuuluvuse ja arengu seisukohast“ (2013) raames töötati välja liitnäitajad teenuste pakkumise eri aspektide mõõtmiseks ja samuti kõiki aspekte hõlmav üldine liitnäitaja.

ESPON



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

espon.eu



ESPON 2020

ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Phone: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

The ESPON EGTC is the Single Beneficiary of the ESPON 2020 Cooperation Programme. The Single Operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

Disclaimer:

The content of this publication does not necessarily reflect the opinion of the ESPON 2020 Monitoring Committee.

ISBN: 978-99959-55-47-2

© ESPON 2018

Reproduction is authorised provided that the source is acknowledged and a copy is sent to the ESPON EGTC.

Editorial team: Vassilen Iotzov, Zintis Hermansons, Michaela Gensheimer, Gavin Daly, ESPON EGTC; INOVA+

Published in October 2018