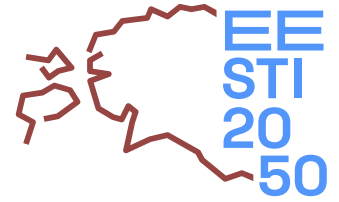




MAJANDUS- JA  
KOMMUNIKATSIOONI-  
MINISTEERIUM



# Üleriigilise planeeringu asustuse arengustsenaariumide koonduring

Teaduslik aruanne

peatükk

## 1. SISSEJUHATUS

Koostajad: Tiit Tammaru, Anneli Kährik, Anto Aasa, Kadi Kalm, Pille Metspalu, Ann Ideon, Veiko Sepp, Antti Roose, Andres Ojari, Toomas Tammis, Raul Kalvo, Rivo Noorkõiv, Helen Sooväli-Sepping

Tellijad: Anna Semjonova, Tiit Oidjärv, Andres Levald



TARTU ÜLIKOOL

EKA



HENDRIKSON *DGE*

# 1. SISSEJUHATUS

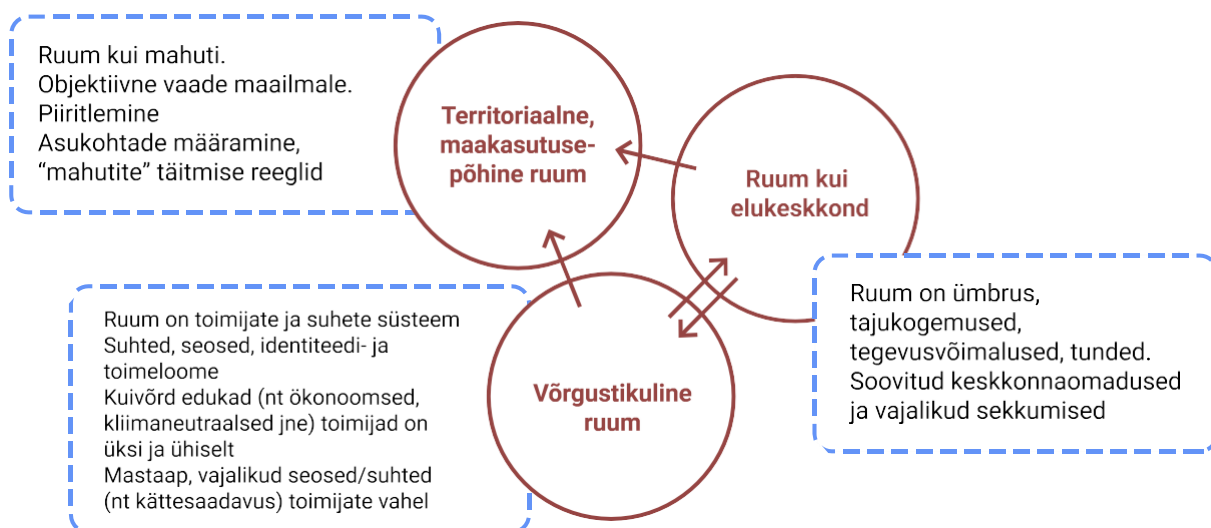
---

Üleriigilise planeeringu asustuse arengustsenaariumite koostamine Regionaal- ja Põllumajandus ministeeriumile annab teaduspõhise aluse Eesti üleriigilisele planeeringule. Üleriigilise planeeringu eesmärk on riigi ruumilise arengu põhimõtete, suuniste ja suundumuste kindlaks määramine aastani 2050. Koostamine aitab selgitada, kuidas luua ruumilised eeldused riigi kestlikuks arenguks ja kvaliteetseks elukeskkonnaks kõikjal Eestis ning luua ruumiotsuste tegemiseks ühine visioon, milline oleks soovitud ja saavutatav asustus erinevates Eesti piirkondades. Helen Sooväli-Seppingu poolt toimetatud Eesti inimarengu aruanne „[Linnastunud ühiskonna ruumilised valikud](#)“ (2020) näitab kokkuvõtlikult seda, kuidas viimase kolme aastakümne jooksul on toimunud paljudes Eesti piirkondades ja asulates ulatuslik rahvastikukadu ning Eesti rahvastiku- ja majandustegevuse kese on nihkunud üha enam Tallinnasse ja pealinna lähiümbrusesse (Sooväli-Sepping & Roose 2020; Leetmaa 2020). Tänapäevaste elanike arvu kahanemine väljaspool Tallinna linnaregiooni peegeldab pikaajalisi muutusi Eesti regionaalses rahvastikuarengus, millega samaaegselt on toimunud rahvastiku kiire vananemine. Rahvastiku vananemisest tingituna on täna surmade arv suur ja sündide arv väike. Samas on viimase 5–10 aasta jooksul toimunud olulised muutused rändes ning paljudes Eesti piirkondades ja asulates on lõppenud pikka aega aset leidnud väljaränne ning rändesaldo on muutunud positiivseks (Tammaru jt 2023). Positiivne rändesaldo ei tasakaalusta aga sageli negatiivsest loomulikust iibest tingitud elanike arvu vähenemist, mistõttu annavad rahvaarvu muutus (vähenemine) ja rändesaldo (positiivne) paljude Eesti piirkondade ja asulate arengu kohta mõnevõrra erineva pildi.

Rände muutumises on oluline koht mitmetel tõuketeguritel. Eesti jõukuse üldisest kasvust tingituna on Eesti välisrände saldo juba alates 2015 aastast ehk ligi kümmekond aastat positiivne. Elatustaseme paranedes on Eestisse naasnud pärast 2004. aasta Euroopa Liiduga liitumist välismaale tööle asunud eestlased. Paljude jaoks oligi välismaal töötamine üks etapp eluteel, mis võimaldas parandada oma elujärge Eestis. Välismaale tööle minejaid oli kõikjal Eestist ning nii mõjutab tagasiränne samuti positiivselt piirkondi ja asulaid üle Eesti. Jõukuse kasvades on Eestisse saabunud üha enam ka uussisserändajaid, kes peamiselt asuvad elama suurematesse linnadesse, aga vähemal määral ka teistesse Eesti piirkondadesse. Seda suundumust võimendas veelgi Ukraina põgenike saabumine, kes paikneva oluliselt ühtlasemalt üle kogu Eesti kui teised vähemusrühmad. Välisrände teel lisandunud rahvastik toidab aga samuti kõige jõudsamalt pealinna regiooni ([Kalm jt 2023](#)).

Eesti siseses rändes on viimase 5–10 aasta jooksul toimunud samuti olulisi muutusi, mida võimendas veelgi koroonapandeemia ning sellest hoogu juurde saanud digipööre ja kaugtöö levik (Tammaru jt 2023). Linnastustumise kõrval näeme ruumiliselt järjest ulatuslikumat valg-linnastumist, vastulinnastumist ning kasvavat mitmepaiksust ehk seda, et suureneb nende linnaperede arv, kellel on maakodud ning mis veelgi olulisem, kodud, koolid ja töökohad asuvad üha enam erinevates asulates. Just “mitmepaiksus” on trend, mis tuleb asustuse arengu ja regionaalarengu trendide mõistmiseks kaasaegselt mõtestada ja sellega planeeringuliste otsuste juures ja poliitikakujundamises arvestada.

Üleriigilise planeeringu asustuse arengutsenaariumite koostamine eesmärk on anda tõenduspõhine alus üleriigilises planeeringus „Eesti 2050“ määratletavatele asustuse ruumilise arengu põhimõtetele ja Eesti asustussüsteemi edasist arengut suunavate strateegiliste valikute tegemisele. Lähtusime hankeülesandes toodud lähenemisest, mille kohaselt iseloomustavad asustusstruktuuri kolm peamist komponenti (joonis 1.1):



Joonis 1.1. Erinevad vaated ruumile.

Allikas: Üleriigilise planeeringu "Eesti 2050" lähteseisukohtade ja mõjude hindamise programmi eelnõu.

**Esimene neist on asustuse üldine füüsiline (hoonestu, taristu jne) ülesehitus**, sealhulgas asustatud alade tüpologia ja klassifikatsioon, hoonestuse tüübid ja asustustihedus, samuti kasutusfunktsioonid, füüsiline taristu ja digitaristu, kesksete objektide, töökohtade ja teenuste paiknemine. Eristame vormi- (morfoloogia, tüpologia) ja funktsioonipõhist (keskusasulate ja toimepiirkondade süsteem) käsitlust asustusstruktuurist. See asustuse üldine ülesehitus ja oma põhiosas maakonnakeskustele tuginev asustussüsteem on olnud Eestis võrdlemisi stabiilne.

**Teine** asustusstruktuuri põhikomponent on **elukohtade ruumiline jaotus ning selle muutumine ajas**. Kui asustussüsteem ise on võrdlemisi stabiilne, siis inimeste elukohavalikud ja igapäevase tegevusega seotud tegevusruumid on oluliselt kiiremas muutumises, omades mõju ka asustussüsteemi komponentidele. Käsitleme põhjalikumalt Eesti rändesuundumusi viimastel aastakümnetel, mis on keskse tähtsusega regionaalsete rahvastikum muutuste mõistmisel ning sisendiks regionaalsete rahvastikuprognoside koostamiseks järgmisteks aastakümneteks. Selles põhikomponendis peame täiendavalt oluliseks, et tekiks arusaam, kuidas ruumilised eelistused ja ruumikäitumise muutused on seotud erinevate teguritega nagu regulatsioonid ja maksumuudatused, elamuturu (hindade kallinemine, laenuvõimalused Eesti eri piirkondades, üürituru areng), elukeskkonna kvaliteedi muutused ja tööturu (professionaliseerumine, kaugtöö levik) arengud, ning kuidas on omavahel seotud regionaalne areng ja sotsiaalmajanduslik ebavõrdsus.

**Kolmandaks** asustusstruktuuri võtmelemendiks on **inimeste elulaad, igapäevase elu korraldamise viisid ja nende väljendus igapäevaste tegevusruumide näol**, mille kolm peamist ankurpunkti on elu- kohad, töökohad ja koolid. Digipöörde tulemusel levinud kaugtöö vähendab vajadust elada vahetult töökohtade läheduses. Nii mõjutavad elukohavalikut üha enam tööga mitteseotud tegurid, sh elukeskkondade mitmekesisus, eluasemete hinnad ja kättesaadavus ja paljud muud elukeskkonnale omistatavad väärtused.

Käesolev teaduslik aruanne koondab kõik uuringu põhilised tulemused etappide kaupa.

---

## **I etapp.** Asulate ja asulasüsteemide võrgustiku andmepõhine analüüs ning noorte ruumikasutuse ja -eelistuste analüüs.

Esimese etapi käigus valmis Eesti rahvastikuprognosis aastani 2050. Koostati erinevad rahvastikuprognosisi stsenaariumid kõikide kohaliku omavalitsuse (KOV) üksuste kohta. Prognoosis stsenaariumite koostamisel võeti ühtlasi arvesse viimase kümne aasta riigisisese ja välisrände suundumusi. Selgitati, millised on Eesti keskuskohad ja nende toimepiirkonnad, lähtudes inimeste igapäevasest liikumisest, võttes aluseks 2014. aastal Statistikaameti koostatud uuringu, korrates seda ning rikastades seda uudsete lähenemistega. Analüüsiti, kas ja millised avaliku sektori rahastamisotsused, toetus-, maksumeedmed ja arenduste asukohavalik ning riigi- ja KOV maade tehingud mõjutavad maakasutust, elanike rändeotsuseid ning liikuvust. Koostati ülevaade riigi tasandi regulatsioonidest ja kinnisvaraarenduste asukohavaliku kaalutlustest ning kriteeriumitest, mis omavad olulist mõju erinevate asustusstsenaariumite realiseerumisele koos näidetega. Sellised näited (kasutajaportreed) aitavad otsustajatel paremini mõista asustussüsteemi toimimist ning selgitada, millised asustussüsteemi toimimisega seotud võimalused ja piirangud on olulise tähtsusega erineva profiiliga elanike jaoks. Eraldi selgitati, millised on noorte (vanuses 18–30) jaoks ruumilise keskkonnaga seotud väärtushinnangud, ootused ja eelistused, samuti neid mõjutavad tegurid).

## **II etapp.** Asustussüsteemi analüüsi põhjal asustuse arengustsenaariumite väljatöötamine. Asustuse arengustsenaariumite mõjude ja realiseerumiseks vajalike meetmete analüüs ja eelistatud arengusuuna strateegilise valiku protsess.

Teise etapi käigus selgitati, millised on stsenaariumite koondmõjud Eesti kestlikule arengule, sealhulgas mõjud:

- (a) majanduslikule arengule ja konkurentsivõimele,
- (b) sotsiaalsele heaolule ja sidususele,
- (c) kultuurilisele mitmekesisusele, õitsengule ja jätkusuutlikkusele,
- (d) maakasutusele, looduskeskkonnale ja kliimale ning
- (e) Eesti kaitsevõimele.

Samuti selgitatakse asustuse arengustsenaariumite elluviimisega seotud poliitikavalikud ja sekkumise ning nendega seotud ressursivajadused. Otsiti vastust küsimusele, millised põhjuslikud jõud ja kesksed poliitikavalikud on vajalikud stsenaariumite realiseerumiseks, sealhulgas millised meetmed on sobilikud inimeste igapäevaste sundliikumiste ja auto-kasutusest sõltuvuse vähendamiseks ning kestliku maakasutuse saavutamiseks ning millisel määral ja kuidas on võimalik suunata erasektori ruumikasutust kestliku arengu eesmärkide saavutamiseks.

**III etapp.** Funktsionaalsete regioonide määratlemine ja asustussüsteemi tüpoloogia väljatöötamine. Ruumiloome ja -kasutamise põhimõtete määratlemine vastavalt eelistatud arengusuuna valikule.

Kolmanda etapi käigus defineeriti toimepiirkondadega seotud mõisted ja täpsustati, kuidas neid mõisteid üleriigilises planeeringus käsitletakse, tuginedes nii rahvusvahelisele kogemusele kui Eesti oludele. Analüüsiti, millised on Eesti asustuse funktsionaalsed ja vormipõhised tüübid. Uuringus pakuti muu hulgas välja Eesti asustuse tüpoloogia, lähtuvalt üldistatud funktsionaalsest käsitlusest (nt ees- ja äärelinna keskus, ülelinnaline keskus) ja linnaehituslikust tihedusest ning vormist (vormipõhine planeerimine). Samuti selgitati välja, millised on erinevate asustuse tüüpide lõikes need ruumiloome ja -kasutamise põhimõtted, mida tuleb käsitleda üleriigilises planeeringus ning mis on kooskõlas kestliku ja kvaliteetse elukeskkonna põhimõtetega.

Järgnevad peatükid annavad detailse ülevaate koostamise uurimistegevustest, sh uurimismetoodikast, analüüsitud andmetest ning uuringu tulemustest.