

Regionaalpoliitika: Eesti ruumilise ebavõrdsuse vähendamine maapiirkondade ja hajaasustuse vaates

Andres Rõigas, PhD



**Põhimõtte
Koda**

Koht ei ole ainult asukoht, vaid tähenduste kogum.

– Tuan (1977)

Sisukord

Raporti eesmärk	5
Sissejuhatus ja probleemipüstitus	7
Mõjud	9
Mõjud rahvastikule	9
Mõju keelele ja omakultuurile	11
Mõju majandusele	12
Mõju riigivalitsemisele ja julgeolekule	14
Mõju ühiskondlikule sidususele	15
Poliitikameetmed	16
Kohapõhised poliitikameetmed	16
Väikelinnad kui piirkondlikud tugikeskused	18
Teenuste ja ühenduvuse territoriaalne korraldus	19
Kogukonnad, sotsiaalne sidusus ja kohanemisvõime	20
Regionaalne turvalisus, kriisivõimekus ja riigi kohalolu	21
Isikukeskne regionaalpoliitika	21
Riskid ja kompromissid	24
Institutsionaalsed ja juhtimisalased riskid	24
Demograafilised ja kogukondlikud riskid	25
Teenuse, taristu ja digivõimekuse riskid	25
Majanduslikud ja ruumilise potentsiaali riskid	26
Kogukondliku eestvedamise ja väärtusteadlikkuse riskid	27
Ebarealistlikud ootused poliitikameetmetele	27
Valdkondlikud tegutsemisjuhised	28
Riigi tasandi korraldus ja juhtimine	28
Diferentseeritud ruumipaketid	28

Isikukesksed meetmed A: Inimese ruumivalikute ja identiteedi toetamine	29
Isikukesksed meetmed B: Eluaseme- ja ettevõtlusinvesteeringud, laenugarantiid ja hajaasustuse programmi laiendused	29
Taristu ja teenused	30
Kogukondlik suutlikkus ja eestvedamine	31
Kokkuvõte	31
 Kasutatud allikad	 32
Lisa 1	33
Lisa 2A	35
Lisa 2B	36

Raporti eesmärk

Eesti regionaalpoliitika kavandamisel ja elluviimisel on viimastel kümnenditel lähtutud eeldusest, et majanduskasv ja konkurentsivõime suurendamine toovad kaasa ühtlasema territoriaalse arengu. Nii rahvusvaheline kui ka Eesti kogemus näitab siiski, et see lähenemine ei ole suutnud leevendada ruumilist ebavõrdsust ega pidurdada äärealade kahanemist. Investeeringud ja teenused koonduvad jätkuvalt tõmbekeskustesse, samal ajal kui kohalikud keskused ja maapiirkonnad seisavad silmitsi rahvastiku vähenemise, vananemise ja haldussuutlikkuse nõrgenemisega.

Raport näitab, et regionaalarengut ei saa käsitleda üksnes majandusliku kasvu loogika kaudu. Inimeste elukohta- ja rändeotsused ei lähtu pelgalt töökohtadest või teenustest, vaid kujunevad väärtuste, identiteedi, kogukondlike sidemete ja elukeskkonna kvaliteedi koosmõjus. See tähendab, et regionaalpoliitika mõju sõltub otseselt sellest, kuivõrd suudetakse siduda ruumilised eeldused inimeste tegelike valikute ja kogukondliku toimeloogikaga. Raporti keskne järeldus on, et tulemuslik regionaalpoliitika peab üheaegselt ühendama kolm tasandit:

1. ruumilised erinevused ja kohapõhised vajadused;
2. inimeste ruumivalikuid kujundavad tegurid, sealhulgas identiteet, väärtused ja kogukondlik kuuluvus;
3. kriitilised taristu- ja finantsmehhanismid, mis võimaldavad eluasemeid kasutada, ettevõtlusel tekkida ja kohalikel algatustel areneda.

Sellega seoses peab riik tagama, et universaalseid lahendusi kasutatakse vajadusel täiendatult ja kohandatult, arvestades piirkondade eripära. Samuti ei tohiks regionaalpoliitikat siduda üksnes majanduskasvu või kiire demograafilise pöörde ootusega ega eeldada, et taristu arendamine iseenesest toob kaasa inimeste ümberpaiknemise või piirkondade elavnemise. Ilma kogukondliku suutlikkuse ja inimeste tegelike valikute arvestamiseta on sellised sekkumised paratamatult piiratud mõjuga.

Samal ajal peab riik looma selged tingimused diferentseeritud ja kohapõhiste poliitikate rakendamiseks. See tähendab ruumitüüpidele vastavate meetmepakettide kujundamist, isikukesksete lahenduste arendamist, toimivate riskijagamise mehhanismide (nt laenugarantiid) rakendamist ning kogukondliku suutlikkuse ja eestvedamise teadlikku toetamist. Samavõrd oluline on tagada taristu ja teenuste selline kättesaadavus ning toimivus, mis võimaldab inimestel oma elukorraldust maapiirkondades reaalselt ellu viia.

Raport rõhutab, et regionaalpoliitika ei saa pöörata tagasi pikaajalisi kahanemisprotsesse. Küll aga saab poliitika kujundada nende protsesside kulgu ja mõju. Eesmärgiks ei ole tingimata kasv igas piirkonnas, vaid toimiv ja tähenduslik elukeskkond koos kogukondliku sidususe, identiteedi ja elukvaliteediga. Selline lähenemine võimaldab liikuda universaalsetelt lahendustelt kohapõhiste ja isikukesksete sekkumiste suunas, toetades Eesti ruumilise arengu mitmekesisust, piirkondlikku tasakaalu ja pikaajalist elujõulisust.

Sissejuhatus ja probleemipüstitus

Regionaalpoliitika roll on olnud traditsiooniliselt majandusliku ja territoriaalse tasakaalu toetamine eesmärgiga vähendada piirkondadevahelisi arenguerinevusi (Myrdal, 1957; Barca, 2009). Rahvusvaheline kogemus ning Eesti viimase kolme aastakümne arengud näitavad siiski, et klassikalised, valdavalt majanduslikele stiimulitele ja infrastruktuuriinvesteeringutele rajatud lähenemised ei suuda ruumilist ebavõrdsust püsivalt vähendada. Maapiirkonnad seisavad jätkuvalt silmitsi sarnaste probleemidega: rahvastiku vähenemine ja vananemine, töökohtade koondumine ning teenuste territoriaalne killustatus (Barca, 2009; OECD, 2016).

Seega, regionaalpoliitika, mis tugineb eeskätt majanduskasvu ja keskuste konkurentsivõime tugevdamisele, ei vähenda ääremaastumist ega piirkondlike arengulõhesid (Nagy ja Benedek, 2021; Plüschke-Altof, 2017; Kunhardt, 2025). Selline poliitikamudel kipub taastootma olemasolevat ruumilist hierarchiat: investeeringud ja oskustööjõud koonduvad keskustesse, samal ajal kui perifeersetes piirkondades nõrgeneb nii haldussuutlikkus kui ka kohalike arenguprotsesside iseseisev juhtimisvõime. Konkurentsipõhised ja üldistele majandusstiimulitele rajatud meetmed ei toimi erinevates ruumitüüpides ühtviisi ning ei suuda peatada pikaajalist kahanemist maapiirkondades.

Probleem ei seisne üksnes valitud majanduspoliitilistes instrumentides, vaid ka ruumikäsitluses tervikuna. Klassikaline regionaalpoliitika on käsitletud maapiirkondi sageli funktsionaalse tootmisruumina või arenguobjektina, jättes tagaplaanile ruumi sotsiaalsed, kultuurilised ja igapäevaelulised tähendused. Tänapäevases kontekstis ei ole maapiirkond pelgalt majanduslike tegevuste asukoht, vaid kujuneb igapäevaste praktikate, tähenduste ja kohakogemuste kaudu, mõjutades otseselt inimeste ruumilisi valikuid ning käitumist (Halfacree, 2007; Halfacree, 2008). Kui need dimensioonid poliitikakujunduses tähelepanuta jäävad, ei pruugi ka hästi rahastatud ja juhitud meetmed anda oodatud tulemusi.

Eestis on see vastuoloju eriti nähtav olukorras, kus maalistel omavalitsustel on enamasti loodud atraktiivse elukeskkonna osana kvaliteetne sotsiaalne taristu, mis siiski ei ole peatanud rahvastiku kahanemist ja vananemist. See osutab vajadusele nihutada regionaalpoliitika fookust üksnes majanduslikelt ja sotsiaalselt teguritelt laiema kohapõhise ning inimkeskse lähenemise suunas. Taoline lähenemine eeldab, et poliitikameetmed arvestavad mitte ainult töökohtade ja teenuste olemasolu, vaid ka kohalike kogukondade toimimisloogikat, elanike väärtusi, pärandi väärtustamist, identiteeti ning ruumilise sobivuse tunnetust.

Kohapõhine ja inimkeskne regionaalpoliitika lähtub arusaamast, et inimesed ei vali elukohta üksnes majandusliku ratsionaalsuse alusel. Elukohavalikud kujunevad kompleksse väärtustepaketi kaudu, kus olulisel kohal on kogukondlik sobivus, elukeskkonna tähenduslikkus, pärand ja identiteet (Tuan, 1977; Lewicka, 2008; Smith, 2002). Uuringutes on rõhutatud, et „maalise idüllil“ lihtsustatud ja idealiseeritud kujutus võib poliitikates luua ekslikke ootusi ruumilise potentsiaali suhtes, kui see ei arvesta igapäevaelu tegelikke tingimusi ja sotsiaalset mitmekesisust (Halfacree, 1996; Halfacree, 2007).

Käesoleva raporti eesmärk ei ole pakkuda kõikehõlmavat regionaalpoliitika reformimudelit, vaid tuua esile seni alaesindatud ja piirkonnaspetsiifilised võimalused, mida saab kasutada regionaalarengule suunatud poliitikameetmete kohandamisel. Üheks selliseks suunaks on kohapõhiste ja inimkesksete sekkumiste teadlikum rakendamine, hinnates siinkohal meetmeid, mis väärtustavad kogukondi, elukeskkonda, pärandit ja inimeste reaalseid vajadusi nende ressurside kasutamisel. Selline lähenemine näeb arengut protsessina, mis sünnib kohalikul või kogukondlikul tasandil väikeste, kuid tähenduslike otsuste ja tegevuste kaudu ning mille mõju avaldub ruumis ja igapäevaelus.

Raportis tuginetakse muuhulgas autori osalusel valminud uurimistöödele (Rõigas, 2025; Rõigas jt, 2025; Rennu jt, 2023; Rõigas ja Rennu, 2018), mis Eesti kontekstis osutavad, et positiivsed muutused maapiirkondades saavad sageli alguse kohalikult või kogukondlikult tasandilt käivitunud protsessidest. Uute elanike maale kolimise otsused, mikroettevõtluse teke ning kogukondade aktiveerumine on seotud eelkõige paiga sobivusega inimeste elustiili, eneseteostuse võimaluste, väärtuste ja identiteediga, mis on seotud spetsiifiliste materiaalsete stiimulite või meetmetega. Halfacree (2007) järgi võib selliseid väikeseid, kohaspetsiifilisi protsesse käsitleda poliitiliselt olulistena seetõttu, et ideed ja väärtused saavad mõjukaks alles siis, kui neid tõlgendatakse ruumilistes praktikates ja igapäevases tegutsemises.

Kõrvalistes maapiirkondades ei ole kinnisvara panganduses piisav tagatis ning inimeste ruumivalikuid ja -kinnistumist otseselt mõjutavad investeeringud (nt eluasemete renoveerimine, tühjade hoonete kasutuselevõtt või ettevõtte areng) jäävad teostamata. See ei ole niivõrd pangandussüsteemi probleem, kui keskvalitsuse roll riskijagamisel ja inimeste reaalse valikuvabaduse toetamisel. Siinkohal saab riik täita sellise süsteemse lünga sihitud finantsmeetmetega.

Käesolev raport toetub arusaamale, et regionaalpoliitika keskne siht peaks olema inimeste tegelike võimaluste ja ruumilise sobivuse suurendamine. See eeldab nii ruumiliselt diferentseeritud poliitikapakette kui ka isikukeskseid ja/või paindlike meetmepakettide käivitamist. Järgnevad peatükid täpsustavad vastavalt raporti loogikale neid põhimõtteid ning seovad need konkreetsete riskide, meetmete ja rakenduslike juhistega.

Mõjud

Käesolev peatükk keskendub maapiirkondades rakendatavate kohapõhiste ja isikukesksete sekkumiste võimalikele mõjudele, vaadeldes neid eeskätt elanike ruumivalikute, kogukondliku elujõulisuse ja kohaliku majandustegevuse kujunemise kaudu. Mõjusid käsitletakse protsessipõhiselt, lähtudes eeldusest, et areng väljendub sageli väikeste, ajas kuhjuvate muutustena, mille tähendus avaldub ruumis ja igapäevaelus. Selline lähenemine võimaldab analüüsida nii positiivseid mõjusid kui ka nende piire ning loob aluse järgnevate peatükkide riskikäsitlelusele.

Mõju rahvastikule

Rahvastikuprotsessid kujundavad kõiki teisi regionaalse arengu mõjusid ja on seetõttu keskne tegur Eesti ruumilise dünaamika mõistmisel. Kuigi strateegiadokument „Eesti 2035“ (Eesti Vabariigi Valitsus, 2021) seab eesmärgiks regionaalsete arengulõhede vähendamise, on riigi poliitikakujundamine jätkuvalt valdavalt ruumipime. Ministeeriumid kavandavad ja rakendavad oma poliitikaid ilma süsteemse arvestuseta, kuidas meetmed mõjutavad erinevaid piirkondi (OECD, 2025b). Kuigi regionaal mõju analüüse nõutakse, tehakse neid sageli formaalselt, mistõttu piirkondlikud eripärad ja vajadused ei jõua poliitikakujundusse ega investeerimisotsustesse.

Eesti rahvastik on viimastel aastatel asunud kahanemistrendi. Sarnaselt paljude Euroopa riikidega süveneb väikelinnade ja maapiirkondade rahvastikukadu loomuliku iibe languse, väljarände ja elanikkonna vananemise koostõjul. Kuigi sissevärin on püsinud kuni 2024. aastani positiivsena, ei ole see suutnud tasakaalustada maapiirkondade järjekindlat elanikkonna vähenemist (Statistikaamet, 2026b). Rahvastiku kasv koondub Harju- ja Tartumaale, samal ajal kui teistes maakondades jätkub langus.

OECD (2022) pikaajalised analüüsid kinnitavad, et tegemist ei ole üksikute piirkondade eripäraga, vaid süstemaatilise regionaalse polariseerumisega, mis iseloomustab mitmeid hajaasustusega riike. Selle analüüsi järgi on mitmed Eesti maakonnad kaotanud alates 1990. aastate algusest üle veerandi oma elanikkonnast. Selline kiire territoriaalne eristumine mõjutab otseselt piirkondade majanduslikku elujõulisust, avalike teenuste jätkusuutlikkust ja kogukondlikku sidusust (Pfaffl, 2024; Emery ja Flora, 2020).

Rahvastikukadu mõjutab maapiirkondade arengut mitme mehhanismi kaudu. Esiteks väheneb sündimus kõige kiiremini just väiksemates omavalitsustes, kus pikaajaline väljaränne ja elanikkonna vananemine kiirendavad negatiivset demograafilist spiraali (Statistikaamet, 2025). Teiseks süvendab

ääremaastumist noorte ja tööealiste inimeste lahkumine, valdavalt Tallinna ja Tartu tömbekeskustesse (OECD, 2025a). Kolmandaks suurendab elanikkonna vananemine ülalpidamise koormust ning tekitab täiendavat survet tervishoiu- ja hoolekandesüsteemile, eriti piirkondades, kus suremus ületab järjepidevalt sündimust (OECD, 2025b).

Tagasiränne, mis võiks demograafilist tasakaalu toetada, on nõrgenenud: 2025. aastal lahkus Eestist rohkem Eesti kodanikke, kui siia naasis. Uuringud on näidanud, et noorte tagasipöördumist piiravad majanduslikud tegurid, elukeskkonna kvaliteedi võrdlus välisriikidega ning kriitiline hoiak sisepoliitilise ja sotsiaalmajandusliku keskkonna suhtes (Toomistu jt, 2024). Ühtlasi ei toimi sisseränne regionaalse tasakaalu taastajana, kuna sisserändajad koonduvad peamiselt suurematesse linnadesse ega täida kahanevate maapiirkondade tühimikku (OECD, 2025a).

Oluline on välja tuua, et vastavalt üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ lõpparuandele (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, n.d.) viitavad noorte ruumieelistused selgelt linnalise elukeskkonna jätkuvale domineerimisele. Siiski joonistub välja mõõdetav huvi maapiirkondade vastu. Tallinnas elavatel noortel on otsene soov suunduda maapiirkonda, ent see on suhteliselt väike (4%). Siiski tuleb arvestada, et see tähendab absoluutarvudes arvestatavat hulka. Teistes piirkondades on ruumieelistused mitmekesisemad ja valmidusel liikumiseks väiksematesse asulatesse ja maapiirkondadesse on märkimisväärne osakaal. See viitab kahe paralleelse trendi koosseksisteerimisele: ühelt poolt klassikaline linnastumine, teisalt hajusam, väärtuspõhine eelistus rahu-likuma ja looduslähedasema elukeskkonna suunas. Siinkohal tuleb välja tuua asjaolu, et küsitluste konteksti ei ole arvatud võimalikke toetusmeetmeid.

Lõpparuande (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, n.d.) tulemused osutavad, et maapiirkondadesse liikumise takistused ei tulene üksnes objektiivsest ressursside ja võimaluste nappusest, vaid sügavamast mittevastavusest noorte ootuste ja maapiirkonna pakutavate elutingimuste vahel. Kuigi esile tuuakse klassikalised struktuursed probleemid, nagu töökohtade, teenuste ja infrastruktuuri piiratus, on samavõrd oluline subjektiivne mõõde: tajutud elukvaliteet, eneseteostuse võimalused ja kogukondlik sobivus. See ootuste ja pakkumise mittevastavus viitab sellele, et küsimus ei ole üksnes puudujääkide kompenseerimises, vaid ka maapiirkonna kuvandi ja tähenduse kujundamises. Maapiirkondi saab muuhulgas käsitleda tähendusruumidena, mille atraktiivsus sõltub nende võimest vastata erinevate sihtrühmade ootustele ja identiteedieelistustele. Seega saab läbi hinnangute kujunemise kirjeldada turunduse sihtgruppi.

Kokkuvõtvalt näitavad rahvastikuprotsessid Eesti ruumilise arengu süvenevat ebavõrdsust. Maapiirkondade demograafiline kahanemine suurendab avalike teenuste pakkumise kulukust ja vähendab piirkondade majanduslikku ning kogukondlikku vastupanuvõimet. Kuigi COVID-19 perioodil täheldati mõningast linnalise rände taandumist (Tammaru jt, 2023), ei ole see muutnud pikaajalist trendi. Kui rahvastik väheneb allapoole kriitilist piiri, mõjutab see piirkondade võimet säilitada nii majanduslikku kui sotsiaalset elujõudu, millest sõltuvad otseselt ka teised järgmistes alapeatükkides käsitletavad mõjud.

Mõju keelele ja omakultuurile

Eesti keeleruumi ja vaimse kultuuripärandi püsimine sõltub otseselt rahvastiku ja asustuse arengust. Väikese rahvaarvu ning ruumiliselt koonduva asustussüsteemi tõttu on Eesti kultuuriline ja keeleline kestlikkus demograafiliste muutuste suhtes eriti tundlik. Nii „Eesti kultuuripoliitika põhialused“ (Kultuuriministeerium, 2021) kui ka UNESCO kultuuripärandi raamistikud (UNESCO, 2003) rõhutavad, et keele ja kultuuri elujõu tagamiseks on vajalik stabiilne kõnelejaskond koos aktiivse osalusega pärimuspraktikates ja kogukondlikus elus.

Keel ja kultuur ei ole tänapäeval pelgalt kultuuripoliitilised kategooriad, vaid üha olulisemad regionaalpoliitilised, sotsiaalsed ja teatud juhtudel ka julgeolekupoliitilised tegurid (OECD, 2020; Riigikantselei, 2023). Kultuuriline keskkond kujundab inimeste kuuluvustunnet, väärtusi ja ühiskondlikku sidusust. Kui keeleline ja kultuuriline kandepind nõrgeneb, väheneb nii kohalike kogukondade sidusus kui piirkondade võime pakkuda stabiilset elukeskkonda.

Mitmed autorid (Massey, 2005; Ingold, 2000; Graham ja Howard, 2008; Duxbury ja Richards, 2019) osutavad, et kohapõhine identiteet, kultuuripärand ja kogukondlik osalus on regionaalse elujõulisuse võtmetegurid. Nende mõjude haavatavus on suurim piirkondades, kus rahvastikukadu on olnud pikaajaline ja ulatuslik. Kagu-Eesti tervikuna on näide regioonist, mille kultuuriline eripära põhineb tugevail murdekeeltes, pärimustel ja kohapõhistel identiteetidel. Rahvastiku vähenemine on kahandanud murdealade kõnelejaskonda, vähendanud kogukondliku kultuuripärandi ülekannet ning toonud katkestusi põlvkondlikku järjepidevusse.

Keeleteadus rõhutab, et väikeste keelekogukondade püsimine eeldab igapäevast kasutust ja pidevat põlvkondadeülest edasiandmist (Fishman, 1991; Grenoble ja Whaley, 2006). Kui kõnelejate arv langeb allapoole kriitilist piiri, väheneb keeleline ja kultuuriline kompetentsus, mida institutsionaalsed meetmed ei suuda täielikult taastada. See ilmneb eriti selgelt elava pärandi tasandil: UNESCO (2003) ja Eesti Rahvakultuuri Keskus (2021) rõhutavad, et pärimuse püsimine sõltub inimeste oskustest ja osalusest, mitte arhiveeritud materjali olemasolust. Külakeskkonna hõrenemisel kaovad esmalt igapäevased murdekeele kasutusviisid, seejärel kohalikud praktikad ning lõpuks katkeb kogukondlik mäluline side kohaga (Harrison, 2013; Dorian, 2016; Palang jt, 2017).

Kultuuriteenuste ja -taristu püsimine sõltub elanike geograafilisest jaotusest, kuid ka traditsioonide püsimisest. Shucksmith (2018) ja Copus jt (2021) väidavad, et elanikkonna kahanemine allapoole kriitilist piiri muudab keeruliseks hoida toimimas kultuuriasutusi ja -üritusi. See võib omakorda vähendada piirkonna atraktiivsust nii kohalike elanike kui ka uussisserändajate jaoks. Euroopa Komisjoni analüüs (European Commission, 2020) rõhutab, et tugev kultuuriline identiteet toetab uute elanike kogukonda juurdumist, aidates seeläbi säilitada piirkondade sotsiaalset sidusust.

Kokkuvõttes on keele- ja kultuuriruumi haavatavus Eesti regionaalse kestlikkuse üks keskseid küsimusi. Demograafiline kahanemine ja kultuurilise kandepinna vähenemine ei mõjuta üksnes pärimuse püsimist, need ulatuvad piirkondliku stabiilsuse ja kogukondade pikaajalise vastupanuvõime tasandile.

Mõju majandusele

Eesti regionaalses majanduses peegeldub selge territoriaalne eristumine. Majandustegevus ning kvaliteetsed töökohad koonduvad üha selgemalt peamistesse tömbekeskustesse, samal ajal kui perifeersed piirkonnad seisavad silmitsi tööealise elanikkonna vähenemise, ettevõtlusaktiivsuse languse ja investeeringute kahanemisega. OECD (2025b) toob välja, et regionaalsed majanduslikud erinevused on Eestis süvenenud kiiremini, kui varem prognoositud. See kinnitab pikaajalist polariseerumist koos protsesside kumuleeruva mõjuga (vt ka OECD, 2022; Downes jt, 2024). Statistikaameti (2026a) andmed näitavad, et ettevõtete arv, tööhõive ja palgatase on kõige kõrgemad pealinna ja Tartu ümbruses, samal ajal kui valdav osa teisi piirkondi jääb neist märkimisväärselt maha. Nii on mediaanpalga erinevus kõrgema (Harjumaa) ja madalama (Valgamaa) vahel ligikaudu 30% ja keskmise palga erinevus 36%.

Statistikaameti (2026a) värskemate andmete põhjal ilmneb Eestis selge territoriaalne eristumine majandusstruktuuris, kui hinnata primaarsektori (põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük) rolli regionaalses tööjaotuses. Eesti keskmisena moodustab primaarsektoris hõivatute osakaal ligikaudu 2,8% kõigist hõivatutest, kuid maakondlik jaotus erineb sellest märkimisväärselt. Kõrgeim primaarsektori osakaal on jätkuvalt Järva- (12,2%), Põlva- (9,9%) ja Jõgevamaal (9,5%). Samuti on primaarsektoril oluline roll Lääne-Virumaal (7,6%) ning Viljandi- (6,8%) ja Võrumaal (6,9%), aga ka mitmes teises Lõuna- ja Lääne-Eesti piirkonnas. Seevastu Harju- (0,6%), Ida-Viru- (1,1%) ja Tartumaal (3,4%) jääb primaarsektori osakaal selgelt alla Eesti keskmise, viidates majandustegevuse koondumisele tööstus- ja teenusesektoritesse. Selline tööjõu sektoraalne jaotus kinnitab regionaalse majandusliku polariseerumise struktuurset iseloomu, kus erinevused ei ilmne üksnes sissetulekutes või tööhõives, vaid ka majanduse aluseks olevatel tegevusaladel.

Sellised erinevused ei peegelda otseselt majanduslikku spetsialiseerumist, vaid osutavad ka piirkondade erinevale ruumilisele positsioonile ja arengudünaamikale. Kõrgema primaarsektori osakaaluga piirkondades on majandustegevus tihedamalt seotud kohalike loodusressursside ja nende kasutamisega, samas teistes domineerivad teadmuspõhised ja teenusmajanduse vormid. Seetõttu viitavad need mustrid ka erinevale poliitikavajadusele. Ühe võimalusena eeldavad ressursipõhise majandusega piirkonnad muuhulgas meetmeid, mis toetavad traditsiooniliste majandusharude kestlikku arengut, luues võimaluse need siduda kogukondliku elujõulisuse ning ruumilise identiteediga. Teiselt poolt on linnalistes ja teenindussektorile orienteeritud piirkondades fookus pigem innovatsiooni, tööjõu liikuvuse ja regionaalse sidususe tugevdamisel.

Samas ei piirdu maapiirkondade majanduslik potentsiaal üksnes tööhõive või investeeringute näitajatega. Kohapõhine identiteet, kultuuripärand ja kogukondlik sidusus võivad pakkuda olulist konkurentsieelist, toetades

väikeettevõtlust, elamusmajandust ja kohalikke teenuseid (Graham ja Howard, 2008; Bardone jt, 2020). Sotsiaalne, kultuuriline ja inimkapital saavad tagada ettevõtluskeskkonna stabiilsuse ka siis, kui ametlikud tugistruktuurid on nõrgad (Emery ja Flora, 2020; Li jt, 2019). Looduslähedus, ruumiline kvaliteet ja maastike väärtused loovad täiendavaid võimalusi elustiilipõhise ettevõtluse arenguks (Waltert ja Schlöpfer, 2010; Naldi jt, 2021). OECD (2020) rõhutab, et just sellised kohapõhised ressursid võivad tasakaalustada rahvastikukao ja investeeringute vähenemise negatiivseid mõjusid.

Majanduslikku haavatavust süvendab rahvastikukao ja kohaliku maksutulu vähenemise koosmõju. Kui tööeliste elanike arv langeb, vähenevad omavalitsuste investeerimisvõimalused ning kohalikel ettevõtetel on üha raskem värvata tööjõudu ja hoida tootlikkust. Samal ajal muutub keerukamaks kohalike teenuste ja taristu hoidmine, mis võib vähendada omakorda ettevõtlus- ja elukeskkonna atraktiivsust (OECD, 2025b).

Kapitali ja finantsressursside ebavõrdne kättesaadavus on oluline tegur, mis mõjutab maapiirkondade arenguvõimalusi ning süvendab regionaalseid erinevusi. Czerwonka ja Jaworski (2021) näitavad, et väikese ja keskmise suurusega ettevõtted seisavad süsteemselt silmitsi raskustega välise kapitali kaasamisel, mille põhjuseks on kõrgem riskitase, piiratud tagatisvõimalused ning puudulik finantsinformatsioon. Eestis avaldub see probleem eriti maapiirkondades, kus esineb selge turutõrge: krediitiasutused hindavad sealsete ettevõtjate tagatise sageli ebapiisavaks või ei ole valmis neid aktsepteerima, piirates seeläbi investeeringuid (BNS, 2025). Sellest tulenevalt sõltub kapitali kättesaadavus lisaks ettevõtte omadustele ka selle geograafilisest paiknemisest. Nii liiguvad kapital ja investeeringud eelkõige madalama riskiga keskustesse, samas kui äärealad jäävad madalama tulutaseme ja investeeringumahuga piirkondadeks (vt European Commission ja European Investment Bank (2021). See omakorda taastoodab regionaalseid arenguerinevusi ning piirab maapiirkondade ettevõtluse kasvupotentsiaali.

Kapital koondub keskustesse ka uute tehnoloogiliste lahenduste ja rohepöörde investeeringute osas. OECD (2020) ja OECD (2025a) märgivad, et see vähendab perifeersete piirkondade võimet uueneda ja kasutada ära rohepöördega kaasnevat majanduslikke võimalusi ning võib kasvatada piirkondlikku ebavõrdsust. Rohepõhiste ärimudelite edukus eeldab omakorda kohalikku tegutsemisvõimet ning kohapõhiste ressursside mobiliseerimist. Mitmete uuringute põhjal (Li jt, 2019; Dax ja Fischer, 2018; Castro-Arce ja Vanclay, 2020; Mouraz jt, 2024) võib järeldada, et innovatiivsuse (sh rohepööre ja säästvad lahendused) potentsiaal realiseerub ainult piirkondades, kus on tugev kohanemisvõimet toetav koostöövõrgustik, teadmuskeskkond ning kultuuriline identiteet.

Kultuuripärandil põhinevad majandussektorid, sealhulgas turism ja elamusmajandus, sõltuvad otseselt kogukondade elujõust. UNESCO (2003), Brooks jt (2023) ja Kurisoo jt (2024) toovad esile, et kultuuripärandi säilimine ja kogukondlik osalus on eeltingimus, et kultuuripõhised ettevõtlusmodelid suudaksid piirkonda väärtust luua. Rahvastikukao tingimustes muutub keerulisemaks tagada kvaliteetseid teenuseid, kohalike sündmuste järjepidevust ja ettevõtluse püsimist.

Kokkuvõttes kirjeldab majanduslik perspektiiv sarnast mustrit nagu demograafilised ja kultuurilised arengud: piirkondade lähtepositsioonid ja ressursid on väga erinevad, mistõttu universaalsed meetmed ei taga tasakaalustatud regionaalset arengut. Võimalikuks lahenduseks on kohapõhiste ettevõtlusvõimaluste kasutamine, mille sisendiks on pärand koos kultuurilise identiteediga, kogukondlik koostöö ja kohalik ressursibaas. Riigi roll seisneb nende võimaluste kasutamise sihipärases toetamises, luues diferentseeritud ja pikaajalised regionaalpoliitilised meetmed, mis arvestavad nii piirkondade tegelikku potentsiaali kui haavatavust.

Mõju riigivalitsemisele ja julgeolekule

Regionaalsed demograafilised ja majanduslikud muutused mõjutavad otseselt riigi valitsemisvõimet, demokraatia kvaliteeti ja julgeolekukeskkonda. Eesti arengute koondumine üksikutesse tõmbekeskustesse on süvendanud ruumilist ebavõrdsust, mille tulemusena muutuvad avalike teenuste kättesaadavus, haldussuutlikkus ja institutsioonide kohalolek üha ebaühtlasemaks. OECD (2025b) rõhutab, et selline tasakaalustamatus piirab riigi suutlikkust pakkuda kogu territooriumil ühtselt avalikku hüve ning võib suurendada strateegilist haavatavust.

Oluliseks mõjuteguriks on omavalitsuste võimekuse eristumine. Rahvastiku vähenemine vähendab maksutulu ja investeerimisvõimet ning raskendab kvalifitseeritud tööjõu kaasamist, mis omakorda piirab avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust. OECD (2025b) hinnangul on Eesti omavalitsuste institutsionaalne võimekus ruumiliselt ebaühtlane, mis takistab poliitikate tulemuslikku rakendamist. Seetõttu ei jää haldussuutlikkuse nõrgenemine pelgalt kohaliku tasandi probleemiks, vaid mõjutab laiemalt riigi toimimise järjepidevust.

Need protsessid kanduvad edasi julgeolekutasandile. Madala rahvastikutiheduse ja nõrgeneva taristuga piirkondades võib kriisiolukorras väheneda riigi reageerimiskiirus ja institutsioonide toimivus. Avalike teenuste, sh politsei- ja päästevõimekuse hajumine suurendab perifeersete alade haavatavust nii looduslike kui ka julgeolekupoliitiliste riskide suhtes.

Täiendavad riskid tulenevad keele- ja kultuuriruumi nõrgenemisest. Piirkondades, kus demograafiline kahanemine ja välismõjud kattuvad, võib väheneda kogukondlik sidusus ning suureneda vastuvõtlikkus välistele narratiividele. Bretan (2025) rõhutab, et eesti keele ja kultuuri püsimisel on selge julgeolekudimensioon ning nende nõrgenemine võib mõjutada infokeskkonda ja identiteedipoliitikat, eriti piirialadel.

Regionaalne ebavõrdsus mõjutab ka ühiskondlikku usaldust ja sidusust. Euroopa Komisjoni analüüsid näitavad, et institutsionaalne usaldus, sotsiaalne õiglus ja regionaalne võrdsus on tihedalt seotud poliitilise stabiilsuse ja koostöövalmidusega (European Commission, 2022; European Commission, 2025). Kui elanikel tekib tunne, et „riik ei ulatu siia“, võib see vähendada valmisolekut panustada ühiskondlikesse ja riiklikesse ühistevõimidesse. Sellist tajutud

mahajäetust saab käsitleda psühholoogilise perifeeristumisena, mis süvendab poliitilist rahulolematust ning võib ohustada territoriaalset ühtekuuluvust (Rodríguez-Pose, 2018). OECD (2025b) hinnangul on nende mõjude kumuleerumine Eesti jaoks eriti kriitiline, kuna regionaalne kahanemine võib tekitada ruumilisi „tühimikke“, kus nõrgenevad nii institutsionaalne kohalolek kui ka riigi sotsiaalne ja julgeolekuline vastupanuvõime.

Kokkuvõttes mõjutavad regionaalsed arenguerinevused otseselt nii riigivalitsemise kvaliteeti kui ka julgeolekut. Riigi toimimise ja sidususe tagamiseks on vajalik, et avalikud teenused ja institutsiooniline kohalolek oleksid tagatud kogu territooriumil. Seetõttu on kohapõhine ja diferentseeritud regionaalpoliitika keskne nii valitsemisvõime kui ka strateegilise vastupanuvõime hoidmisel.

Mõju ühiskondlikule sidususele

Seoses eelnevaga on ühiskondlik sidusus väikeriigi toimimise ja regionaalse vastupanuvõime keskne ressurss. Eesti kahanemisprotsessid ning elanikkonna koondumine suurematesse tömbepiirkondadesse on loonud olukorra, kus sidusus muutub territoriaalselt ebavõrdseks ja piirkondade arengutrajektorid lahknevad. Kahanemistrendiga piirkondades nõrgeneb esmalt inimeste seotus kohaliku elu ja kogukonnaga. Osalus kohalikes algatustes ja vabatahtlikkuse traditsioonides väheneb, sotsiaalsed võrgustikud hõrenevad ning kogukondlikud suhted kaotavad oma varasema kandva rolli (Pla Bañuls ja Esparcia, 2026). Samal ajal kitseneb kultuuripraktikate ja pärimuse kandepind, mis omakorda vähendab kogukonnasisest sidusust ja tajutud identiteeti. See on otsene jätk peatükis „[Mõju keelele ja omakultuurile](#)“ kirjeldatud protsessidele: kultuuri ja keele nõrgenemine ei mõjuta üksnes kultuurivaldkonda, vaid loob laiemaid tühimikke piirkondade sotsiaalses koostoimes (Crooke, 2010; Kurisoo jt, 2024).

Ruumilise ebavõrdsuse suurenedes killustub ka infokeskkond. Tekivad eristuvad infoväljad, mis vähendavad ühiseid arusaamu ühiskondlikest protsessidest ning süvendavad tunnetuslikku eraldatust (Wardle ja AbdAllah, 2023). Euroopa Komisjoni sidususe analüüsid (European Commission, 2022) rõhutavad, et institutsioonide usaldusväärsus, sotsiaalne õiglus ja regionaalne võrdsus on tihedalt seotud poliitilise stabiilsuse ja ühiskondliku koostöövõimega. Kui riigi kohalolek piirkondades nõrgeneb ja erinevused kasvavad, suureneb risk, et kogukonnad tajuvad mahajäetust ja loobuvad osalemisest ühistes ettevõtmistes.

Kokkuvõttes avaldub ühiskondliku sidususe nõrgenemine mitmel tasandil: vähenevad kogukondlik aktiivsus ja osalus, infokeskkond killustub, usaldus institutsioonidesse langeb ning kultuuri ja keele roll sidususe kujundajana nõrgeneb. Need muutused loovad riske nii regionaalse stabiilsuse kui ka riikliku julgeoleku jaoks. Seetõttu on sidusus Eesti regionaal- ja julgeolekupoliitika oluline kokkupuutepunkt, mis eeldab kohapõhist ja diferentseeritud poliitika kujundust ning tähelepanu erinevate piirkondade tegelikele väljakutsetele ja võimalustele.

Poliitikameetmed

Käesolev peatükk käsitleb poliitikameetmeid ja valikuid, mille eesmärk on leevendada maapiirkondade kahanemisest tulenevaid arenguriske ning toetada nende pikaajalist toimimisvõimet. Peatükk lähtub eelnevas peatükis kirjeldatud mõjude loogikast, käsitledes demograafiliste, majanduslike, sotsiaalsete ja julgeolekuliste muutuste mõju regionaalpoliitiliste sekkumiste kujundamisele. Käesolevas raportis käsitletakse kohalike keskustena nii väikelinna kui ka teenusfunktsiooni täitvaid alevikke ja endisi vallakeskuseid. Peatükk keskendub poliitikavalikutele eeskätt maapiirkondade ja hajaasustuse kontekstis ega käsitle kohalike keskuste arengudünaamikat eraldiseisva süvaanalüüsi objektina. Nende rolli käsitletakse ulatuses, mis on vajalik nende funktsioonide mõistmiseks piirkondliku toimimise osana.

Käsitlus lähtub kohapõhise ja isikukeskse regionaalpoliitika põhimõtetest, mille keskmes on ruumiliste erisuste, inimeste ruumivalikute ning kogukondliku ja institutsionaalse võimekuse koosmõju. Poliitikameetmeid mõistetakse seejuures avaliku sektori teadlike regulatiivsete, rahaliste ja institutsionaalsete sekkumistena, mille eesmärk on kohandada arenguprotsesse erinevates ruumitüüpides ning ohjata kahanemisest tulenevaid riske ka olukordades, kus demograafiline kasv ei ole realistlik eesmärk.

Peatükk on üles ehitatud temaatilise loogika alusel: esmalt käsitletakse kohapõhise poliitika üldpõhimõtteid, seejärel kohalike keskuste rolli piirkondlike tugikeskustena, teenuste ja ühenduvuse territoriaalset korraldust, kogukondlikku sidusust ning lõpuks regionaalset turvalisust ja isikukesket lähenemist. Selline järjestus võimaldab vaadelda regionaalpoliitikat kui omavahel seotud süsteemi, kus ruumilised, sotsiaalsed ja institutsionaalsed tegurid kujundavad ühiselt piirkondade toimimisvõimet.

Kohapõhised poliitikameetmed

Kohapõhiste poliitikameetmete eesmärk on kujundada ruumilist arengut viisil, mis arvestab piirkondade erinevate vajaduste ja võimalustega (Barca, 2009). Samas on mitmed uuringud osutanud, et traditsioonilised kasvule suunatud ja konkurentsivõimet rõhutavad regionaalpoliitika lähenemised on maapiirkondades sageli andnud piiratud tulemusi või isegi süvendanud regionaalset erinevusi (Dax and Fischer, 2018; Plüschke-Altof et al., 2018; Grootens, 2019). Üheks põhjuseks on asjaolu, et maapiirkondade arengueesmärgid, nagu tööhõive suurendamine või piirkondade atraktiivsuse kasv, on oma olemuselt kompleksed ning ei allu lihtsatele ja üheselt rakendatavatele lahendustele (Termeer et al., 2015).

OECD (2026) osutab, et ühetaolised sekkumised ei arvesta piirkondade demograafilise, majandusliku ja sotsiaalse dünaamikaga ning võivad seetõttu osutada ebatõhusaks. Maapiirkondade ja linnade erinevused avalduvad eelkõige teenuste kättesaadavuses, elukeskkonna kvaliteedis ja ühendustes ehk tegurites, mis mõjutavad otseselt inimeste igapäevaseid valikuid. Seetõttu ei saa regionaalpoliitika lähtuda eeldusest, et sama lahendus sobib ühtviisi kahanemispiirkonnale, väikelinnale ja kasvukeskuse äärealale.

Koha tüüpide selge eristamine loob aluse sihipärasele sekkumisele. Kuigi sekkumise kaugem eesmärk on rahvaarvu stabiliseerumine, vajavad kahanemispiirkonnad kestmiseks esmalt elutähtsate teenuste püsivust ja taristu stabiliseerimist. Nii peab igale poliitikasekkumisele eelnema põhjalik ja soovitatavalt kohapõhine lähteanalüüs, mis arvestab nimetatud asjaolusid.

Teenuste kättesaadavus on kohapõhise poliitika üks tugisammastest. Siiski võib väita, et teenuste olemasolu eraldiseisvana ei taga piirkonna stabiilsust või arengut. Peatükis „[Mõjud](#)“ on välja toodud, et teenuste kahanemine ja kadumine ei ole pelgalt tagajärg, vaid osa põhjustest ja protsessist, mis omakorda kiirendab kahanemist. OECD (2025a) soovib kasutada paindlikke lahendusi, sealhulgas teenuste koondamist väikelinnades, mobiilseid teenusemudeleid ning digipõhiseid lahendusi, mis aitavad tagada teenuste püsivust ka hõreda asustusega piirkondades.

Transpordi- ja digitaristu kvaliteet mõjutab otseselt piirkondade toimimisvõimet. OECD (2025b) rõhutab, et taristut ei tohiks käsitleda eraldiseisva valdkonnana, sest ühenduvus kujundab võimalusi elukeskkonna kujunemiseks koos õppimise, töötamise ja ettevõtlusvõimalustega. Taristu kvaliteedi paranemine ei pruugi luua konkurentsieeliseid, kuid loob või säilitab elanikele võrdsemaid võimalusi.

Kohapõhise majanduse põhimõtted rõhutavad väikeste, kuid täpselt suunatud sekkumiste potentsiaali. Väikelinnade ja kohalike keskuste rolli tugevdamine ümbritsevate maapiirkondade piirkondlike tugikeskustena, tühjenevatele hoonetele kasutuse leidmine, kohalikel ressurssidel põhinevate majandusharude arendamine ning kohalikku lisandväärtust loovad tegevused on praktilised viisid, mille abil kohapõhised eelised muutuvad majanduslikult ja sotsiaalselt kasutatavaks, kaasates siinkohal ka keskustest eemale jäävaid maapiirkondi. OECD (2025a) ja Li jt (2019) väitel on sellised sekkumised eriti mõjusad piirkondades, kus suurinvesteeringud ei ole realistlikud, kuid kogukondlik, kultuuriline või keskkondlik potentsiaal on tugev.

Kohapõhised poliitikameetmed toimivad ainult siis, kui eri tasandite juhtimine on koordineeritud. OECD (2025a) rõhutab vajadust selgete rollide ja vastutusjaotuse järele riigi, piirkondlike struktuuride ja kohalike omavalitsuste vahel, vältimaks killustatust ning tagades tervikliku arenguvisiooni. Praktikas tähendab see juhtimismudelit, kus omavalitsustel ja kogukondadel on selgepiirilised vastutusala, mis koordineerivad teenuseid ja taristut ning loovad sisendi kohapõhisele ettevõtlusele. Koos piirkonna turundusega suudetakse kasutada eri tasandite ressursse ühiste eesmärkide nimel.

Kokkuvõttes tugevdavad kohapõhised poliitikameetmed võimekust kohaneda muutustega ja toetada inimeste otsuseid nii elukoha valikul kui elukaarepõhiselt. Isikukeskne poliitika on siinkohal suunatud personaalsete vajaduste rahuldamisele nii elukoha valikul kui eneseteostuse elluviimisel. See toetab valikute tegemist ja kohapõhine poliitika loob keskkonna, mis teeb need valikud võimalikuks. Seetõttu on mõlemad lähenemised vajalikud, et tagada Eesti maapiirkondade tasakaalustatud ja kestlik areng.

Väikelinnad kui piirkondlikud tugikeskused

Väikelinnad koondavad haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid ning pakuvad töö-, kultuuri- ja vabaajavõimalusi, mille ümber hajusam asustuspiirkond igapäevaelu korraldab. Väikelinnasid või kohalikke keskuseid nähakse sillana, mis tasakaalustab maapiirkondade puudusi. Seega võib väita, et väikeste ja keskmise suurusega linnade tugevdamine toetab tasakaalustatud ruumilist arengut ning tagamaa ligipääsu vältimatutele teenustele. Kahanemistingimustes muutub selliste keskuste roll veelgi kriitilisemaks, kuna nende nõrgenemine kandub üle kogu tagamaale, süvendades nii sotsiaalset kui ruumilist ebastabiilsust. Seetõttu rõhutatakse sellistes olukordades sageli kohapõhiste ja mitmetasandiliste lahenduste rakendamise vajadust (Kah, 2024).

Kahanemisel muutub kohaliku keskuse roll veelgi nähtavamaks. Piirkondliku keskuse haavatavus kandub üle kogu tagamaale, mistõttu on nii teenuste kui taristu püsimine kriitilise tähtsusega. Selliste riskide ohjamiseks tuleb rakendada kohapõhiseid lahendusi, mis arvestavad piirkondade eripära ning piirkondlike keskuste süsteemset rolli arengus (Rodríguez-Pose, 2018). Lihtsad, kuid täpselt suunatud sekkumised, nagu tühjenevate hoonete taaskasutuse võimaluste leidmine, kohalike teenuste koondamine või isegi mõnede riiklike teenuste väljatoomine kasvukeskustest ning pärandil põhinevate ettevõtlusvormide arendamine, võivad luua maapiirkondadele märkimisväärse lisandväärtuse ka siis, kui elanikkond väheneb.

Teoreetilises kirjanduses käsitletakse kohaliku keskuse ja tagamaa vastastikust suhet kui funktsionaalset tervikut, kus ruumilised ja sotsiaalsed praktikad on läbi põimunud (van Leeuwen, 2010; Carson et al., 2022). Kohalik keskus pakub ligipääsu põhiteenustele, ettevõtlusele ja kultuurielule, samas kui tagamaa moodustab elanike, tööjõu ja kohapõhiste ressursside ruumilise baasi. Selliselt on võimalik ühendada kohalik keskus läbi kohapõhise ja isikukeskse regionaalpoliitika rakendamise üheks tervikuks. Kuigi senised uuringud osutavad, et väikelinnade sihipärane toetamine on üks mõjusamaid viise regionaalse tasakaalu hoidmiseks (Carson jt, 2022), on Eesti kontekstis vajalik rakendada hajaasustusele suunatud ja kohalikku keskkonda kui ressursi väärtustavaid poliitikameetmeid, mis aitavad säilitada koha elujõudu ja toimimisvõimet.

Teenuste ja ühenduvuse territoriaalne korraldus

Teenuste territoriaalne korraldus kujundab otseselt maapiirkondade toimimisvõimet, inimeste igapäevaseid ruumivalikuid ning seeläbi ka nende heaolu (Hoogerbrugge ja Burger, 2022). Oluline ei ole üksnes teenuste olemasolu, vaid nende tegelik kättesaadavus ehk asjaolu, kas inimesed jõuavad vajalike teenusteni mõistliku aja-, raha- ja liikumiskuluga.

Teenuste rolli ei saa käsitleda isoleeritult, kuna elukohavalikuid mõjutavad üha enam ka individuaalsed eelistused, elustiil ja töökorraldus. Kui töövõimalused koonduvad suurematesse keskustesse ja teenuste territoriaalne kordineeritus on nõrk, suureneb maapiirkondade sõltuvus pendelrändest ning kohalike teenuste roll muutub pigem toetavaks kui määravaks. Seejuures võib täheldada, et paljud põhiteenused on territoriaalselt suhteliselt ühtlaselt kättesaadavad ning elukohavalikuid mõjutavad üha enam individuaalsed eelistused ja eluviisid. Sellises olukorras ei pruugi kohalike omavalitsuste pakutavad teenused olla enam määravaks teguriks elukeskkonna valikul, vaid täidavad pigem toetavat või kompenseerivat rolli, eriti piirkondades, kus töövõimalused koonduvad suurematesse keskustesse. Seetõttu ei ole küsimus üksnes teenuste olemasolus, vaid nende korralduses ja kättesaadavuse viisides.

Efektiivseimaks peetakse hübriidseid teenusmudeleid, mis ühendavad keskuste kaudu pakutavad teenused paindlike lahendustega hajaasustuses ning digiteenustega (Salemink et al., 2017). Sellised mudelid võimaldavad säilitada teenuste kättesaadavuse olukorras, kus püsivat füüsilist taristut ei ole võimalik üleval hoida.

Eesti kontekstis on teenuste muutused toimunud paralleelselt demograafilise kahanemisega, kuid nende mõju ulatuse kohta puuduvad süsteemsed analüüsid. Seetõttu ei saa üheselt hinnata, kuivõrd teenuste säilitamine on suutnud kahanemisprotsesse pidurdada. Samas on selge, et teenuste järkjärguline kadumine, näiteks koolide sulgemine, perearstiteenuse ebastabiilsus ja ühistranspordi vähenemine, ei ole eraldiseisvad nähtused, vaid osa laiemast muutuste protsessist, mis mõjutab piirkondade tajutavat atraktiivsust ja tulevikuväljavaateid.

Transpordi- ja digitaristu määravad seejuures teenuste tegeliku ligipääsetavuse. Regionaalset haavatavust ei kujunda enam üksnes geograafiline kaugus, vaid taristu kvaliteet ja töökindlus. Nõrgad ühendused, teenuste kahanemine ning piiratud kohaliku tasandi ressursid võivad viia olukorrani, kus maapiirkondade elanikel ei ole võrreldavaid võimalusi, mis süvendab sotsiaalset ebavõrdsust ja struktuurset haavatavust (Fina et al., 2021).

Digitaalse ühenduvuse roll on seejuures kasvav. Uuringud näitavad, et teenuste digitaliseerimine toimib tõhusalt vaid siis, kui ühendused on piisavalt kiired ja stabiilsed. Eesti asulate analüüs kinnitab, et kvaliteetne internetiühendus toetab osalemist kaasaegsetes teenusmodelites ja töövormides ning tugevdab parema ühenduvusega piirkondade arengupotentsiaali (Aasa et al., 2026).

Nõrgema ühenduvusega alad seevastu jäävad nii teenuste kasutamises kui majanduslikes võimalustes ebasoodsamasse seisu.

Kokkuvõttes sõltub maapiirkondade elujõud sellest, kas teenused ja ühenduvus moodustavad toimiva ja koordineeritud süsteemi. Selline lähenemine seob teenuste kättesaadavuse otseselt inimeste tegelike valikutega ning kujundab tingimused, milles kohapõhised ja isikukesksed poliitikad saavad realiseeruda (Dragan et al., 2024). Samas ei määra teenuste ja ühenduvuse korraldus üksnes materiaalsel toimetulekul, vaid mõjutab ka kogukondlikku sidusust ja inimeste seotust elukeskkonnaga.

Kogukonnad, sotsiaalne sidusus ja kohanemisvõime

Maapiirkonnad koos kohalike keskustega on paigad, kus eri elanikerühmade igapäevane koostoime kujundab kogukondlikku sidusust ja turvatunnet, mis on piirkondade toimimisvõime ja pikaajalise vastupanuvõime keskne eeldus. Eesti kogemus näitab, et rahvastiku vähenemine ja teenuste lüngad võivad seda sidusust kiiresti nõrgestada. Otsused maapiirkonda elama asuda või sinna jääda ei tugine üksnes töökohtade ja teenuste olemasolule, vaid ka sotsiaalsetele suhetele, turvatundele ning võimalusele suhestuda kogukonna ja kohapõhise identiteediga. Uuringud osutavad, et tugevad kogukonnasisesed suhted, koostöövõrgustikud ja sotsiaalne kapital soodustavad tagasirännet, hõlbustavad uute elanike integreerumist ning suurendavad kogukondade atraktiivsust ja kohapüsivust (Carson ja Carson, 2018; Roberts ja Townsend, 2016; Bosworth ja Bat Finke, 2020).

Kogukondlik sidusus on tihedalt seotud kultuuripärandi ja ruumiliselt kujunenud identiteediga. Pärandipaigad, traditsioonid, kohapärimus, arhitektuur ja maastikud loovad tähendusruumi, mille kaudu nii kohalikud kui ka uued elanikud piirkonnaga suhestuvad ning ühist arusaama kujundavad. Kultuuripärand toimib seega mitte üksnes sümboolse, vaid ka praktilise ressursina, toetades nii sotsiaalset sidusust kui kogukondlikku kestlikkust (Harrison jt, 2008; Lewicka, 2008). Koos looduskeskkonnaga ning koostööl põhinevate algatustega aitab see kujundada maapiirkondade identiteeti ja mainet ning loob aluse elukeskkonnale, mille kestlikkus eeldab ka elurikkuse ja ökosüsteemide hoidmist (Gamito jt, 2021; Eimermann, 2015; Conticelli jt, 2019; Scannell ja Gifford, 2017).

Sellest tulenevalt ei ole kogukonnad, pärand ja sotsiaalne sidusus regionaalpoliitikas kõrvalised, vaid keskse tähtsusega tegurid. Need mõjutavad otseselt nii inimeste heaolu kui ka piirkondade majanduslikku ja demograafilist arengut. Piirkonnad, kus kogukonnad on sidusad ja avatud ning kus identiteet toetab kuuluvustunnet ja kohanemisvõimet, suudavad säilitada suurema elujõu ja toimimisvõime (Li jt, 2019). Seetõttu on kogukondade toetamine ning isikukeskse regionaalpoliitika rakendamine oluline tingimus maapiirkondade jätkusuutlikkuse tagamisel.

Regionaalne turvalisus, kriisivõimekus ja riigi kohalolu

Regionaalne turvalisus ja kriisivõimekus on maapiirkondade toimimisvõime lahutamatu osa, hõlmates nii füüsilist kaitset kui ka inimeste igapäevast stabiilsust, usaldust riigi vastu ja valmisolekut keerulistes olukordades toime tulla. Nende aluseks on toimivad avalikud teenused ja püsiv riigi kohalolu, mis toetavad kogukondlikku sidusust ning elanike seotust piirkonnaga. Kui teenuste kättesaadavus muutub ebastabiilseks, suureneb piirkondade haavatavus ning väheneb võimekus säilitada elanikkonda ja reageerida kriisidele.

Regionaalne vastupanuvõime kujuneb toimiva teenusevõrgustiku, selge territoriaalse koordineerimise ja sotsiaalse sidususe koosmõjus. Piirkondades, kus pääste-, tervishoiu-, haridus- ja transporditeenused toimivad järjepidevalt, on ka inimeste rändeotsused stabiilsemad ja kogukondade kohanemisvõime suurem.

Kogukondadel on kriisivõimekuse kujundamisel keskne roll. Sidusates kogukondades liigub info kiiremini, toimivad mitteametlikud toetusvõrgustikud ning inimesed on valmis ühiselt tegutsema. See kohapõhine teadmus ja sotsiaalne kapital täiendavad ametlikke institutsioone, eriti olukordades, kus riigi reageerimisvõime on piiratud või ajutiselt häiritud. Seetõttu ei ole regionaalne turvalisus üksnes institutsionaalne küsimus, vaid osa laiemast kohapõhisest arenguloogikast. Turvalisuse käsitlus saab olla selgelt kohapõhine, lähtudes piirkondade tegelikest oludest ja rõhutades siinjuures, et reageerimisvõime algab kohapeal.

Isikukeskne regionaalpoliitika

Traditsioonilistes regionaalpoliitilistes lähenemistes on ruumilist arengut käsitletud peamiselt omavalitsuste ja halduspiirkondade kaudu, lähtudes eelkõige ruumilistest üksustest või universaalsetest meetmetest. Selline mudel on aga üha selgemalt ebapiisav, eriti kahanemisprotsesside tingimustes, kus senised sekkumised ei ole suutnud regionaalseid erisusi vähendada ega ääremaastumist pidurdada (Dax ja Fischer, 2018; Plüschke-Altof, 2017). Nagu märgib Hudson (2007), ei arvesta traditsiooniline poliitika väiksemate maapiirkondade struktuurseid piiranguid ning lähtub endiselt modernistlikust kasvuloogikast, mis ei sobitu hajaasustuse ja tagasihoidliku majandusliku baasi tingimustega.

Shucksmith (2010; 2018) rõhutab, et selline lähenemine eirab inimeste tegelikke ruumikogemusi, väärtusi ja motivatsioone, käsitledes arengut valdavalt institutsionaalse või majandusliku loogika kaudu. OECD (2016) lisab, et halduspiiridele tuginevad ja ühtlustatud meetmed ei arvesta piirkondade ega elanike mitmekesisust ning kogukondade toetavat rolli, mistõttu jäävad poliitikad sageli ruumiliselt ebasobivaks ja nende mõju tagasihoidlikuks.

Isikukeskne regionaalpoliitika lähtub eeldusest, et tänapäeva inimeste ruumivalikud ei tulene üksnes halduslikust raamistikust, vaid nende elukaarest, eneseteostuse soovidest, väärtustest, võimalustest ja ka takistustest. Seetõttu on vajalik mõista, millistel alustel inimesed kujundavad oma otsuseid elukoha, töö, pereelu ja kogukondliku kuulumise osas.

Ruumilised protsessid on tihedalt seotud individuaalsete motiivide ja kogukondlike sidemetega, mistõttu peab regionaalpoliitika fookus nihkuma ruumilt inimesele ning lähtuma inimeste tegelikest vajadustest ja valikutest, mitte üksnes institutsionaalsest loogikast (Shucksmith, 2018; Dax ja Fischer, 2018). Seega kujunevad inimeste ruumilised otsused eelkõige elukeskkonna kvaliteedi, kogukondliku seotuse ja koha tähenduslikkuse põhjal, mitte abstraktsete regionaalpoliitiliste eesmärkide alusel. Oluline on, kuidas konkreetne paik toetab igapäevaelu, tulevikuperspektiivi ning suhestub inimese väärtuste ja identiteediga.

Isikukeskse poliitika **esimene** põhimõte on seoste taastamine põhjuse ja tagajärje vahel. Kahanemispiirkondade probleemid nagu teenuste kahenemine, ettevõtluse haavatavus ja kinnisvaraturu kokkutõmbumine, ei ole algpõhjused, vaid pikaajaliste demograafiliste ja sotsiaalsete protsesside tagajärjed. Seetõttu peavad poliitikasekkumised toimuma enne, kui piirkond jõuab pöördumatu kriitilise piirini. See eeldab elukaarepõhiseid ja sihtgrupile suunatud meetmeid noortele, peredele, tagasirändajatele ja uutele tulijatele, pakkudes eluaseme- ja ettevõtlustuge, taristuinvesteeringuid ning personaalset teavet ja nõustamist.

Teiseks peab isikukeskne poliitika tegelema individuaalsete takistustega, mis ei ilmne kohakeskses lähenemises, kuid mõjutavad otseselt inimeste ruumivalikuid. Paljud maapiirkonda asumise otsused takerduvad esmase taristu maksumusse, finantsasutuste tagatise nõuetesse või bürokraatia keerukusse. Need praktilised tõkked ei kao iseenesest ja vajavad sihitud lahendusi, sealhulgas laenugarantiisid, toetusi taristu rajamiseks, madala lävega ettevõtlustoetusi, lihtsustatud taotlusprotsesse ning nõustamisteenuseid, mis koondavad inimese jaoks olulise info ühte kontaktpunkti.

Kolmandaks on isikukeskse lähenemise tuum inimese suhe kogukonna, pärandi ja identiteediga. Kuuluvustunne, kultuuriline järjepidevus ja tähenduslik side kohaga on tegurid, mis aitavad inimesi piirkonda hoida ja sinna tuua. Uuringud kinnitavad, et identiteet ja kultuurilised praktikad ei ole pelgalt sümboolsed, vaid mõjutavad otseselt sotsiaalset sidusust ja kogukonna toimimisvõimet (Lewicka, 2008; Shaky ja Vagnarelli, 2024). Seetõttu peab regionaalpoliitika toetama tegevusi, mis loovad identiteedisildu uute ja olemasolevate elanike vahel, tugevdavad kogukondlikku osalust ning väärtustavad pärandit nii ressursi kui tähendusruumi osana. Olulised on ka kogukonnapõhised kohanemismudelid, mis aitavad uutel elanikel piirkonda juurduda.

Neljandaks eeldab isikukeskne poliitika rühmade ja üksikisikute erinevuste mõistmist. Inimeste vajadused varieeruvad sõltuvalt elukaarest, töökorraldusest, sotsiaalsest taustast ja majanduslikest võimalustest. Seetõttu peavad regionaalsed tugimeetmed olema paindlikud ning kohandatud noorte, perede,

eakate, kaugtöötajate ja tagasirändajate vajadustega. Lähenemine, mis keskendub konkreetse inimese eluvalikutele ja takistustele, võimaldab täpsemaid ja mõjusamaid lahendusi kui abstraktsed ruumilised strateegiad.

Viiendaks seob isikukeskne regionaalpoliitika inimese rolli territoriaalses julgeolekus. Kriisides toimivad paremini kogukonnad, kus inimesed tunnevad üksteist, saavad vajalikku infot ning usaldavad nii ametlikke kui ka kogukondlikke tugistruktuure. Kahanemispiirkondades, kus sidusus ja riigi kohalolek on nõrgenenud, on eriti oluline tugevdada inimeste turvatunnet, kriisiteadlikkust ja info kättesaadavust.

Kuuendaks tuleb isikukeskse poliitika kujundamisel arvestada, et maapiirkonnad omavad Eesti demograafilises arengus erilist potentsiaali. Uuringud näitavad, et maapiirkondade sündimus on märgatavalt kõrgem kui suuremates linnades: Tallinnas on see vaid 1,62 last naise kohta, samal ajal kui kaugemates maapiirkondades ulatub see 2,26-ni, ületades asendusmäära (Gortfelder jt, 2025). Maapiirkonda eelistamist lapse kasvatamise keskkonnana mõjutavad perede jaoks rahu, turvalisus ja stabiilne elukeskkond, mida suurema tihedusega linnakeskkond sageli ei paku (Raidla, 2025).

Kokkuvõttes ühendab isikukeskne regionaalpoliitika inimese elukaare, ruumilised eeldused, teenuste toimimise ning kogukondade sisemise sidususe terviklikuks arengumudeliks. See ei asenda kohapõhist poliitikat, vaid täiendab seda, tuues fookusesse inimeste tegelikud otsused ja vajadused. Ilma elanike motiivide, takistuste ja elukeskkonna tähenduslikkuse mõistmiseta jäävad ruumilised sekkumised paratamatult poolikuks, sest need ei haaku sellega, kuidas inimesed oma elu kujundavad. Isikukeskne lähenemine loob raamistikku, milles inimesed saavad kujundada oma eluviisi piirkondades, mis toetavad nende eesmäärke ja väärtusi, ning kus tugevnevad ühtaegu kogukonnad, kohalikud omavalitsused ja regionaalne vastupanuvõime.

Regionaalpoliitika toimivus kujuneb sellest, kuivõrd suudetakse siduda ruumilised eeldused, inimeste vajadused ja kogukondlik suutlikkus ühtseks tervikuks.

Riskid ja kompromissid

Kohapõhise ja isikukeskse regionaalpoliitika rakendamine toimub alati ruumilise ja institutsionaalse reaalsuse tingimustes, kus demograafilised protsessid, omavalitsuste suutlikkus, kogukondlikud suhted ja teenuste kvaliteet kujundavad poliitikavalikute tegelikku mõju. Poliitiliste sekkumiste eesmärk on toetada piirkondade eluvõimet või taastumist ja vältida süvenevat ruumilist ebavõrdsust, kuid isegi kõige täpsemalt sihitud meetmed võivad tuua kaasa mitmesuunalisi kõrvalmõjusid. Nii võib tuua välja neli peamist riskikategooriat, millele lisandub üks laiem meta-risk, mis mõjutab poliitikavalikute terviklikkust ja ühiskondlikku ootushorizonti.

Institutsionaalsed ja juhtimisalased riskid

Regionaalpoliitika kujundamine ja strateegiline raamistik on valdavalt riigi tasandi ülesanne, samas kui kohalikud omavalitsused tegutsevad nende raamtingimuste rakendajatena. Mitmetasandilise valitsemise käsitlus rõhutab, et ruumilise arengu toimivus eeldab selgelt jaotatud vastutust ning tõhusat koordineerimist poliitikatasandite vahel (Hooghe ja Marks, 2001). Kohaliku tasandi roll seisneb riigi loodud meetmete rakendamises territoriaalselt sobival viisil, eesmärgiga parandada elukeskkonda ja tugevdada kogukondlikku sidusust (Barca et al., 2012; Weck et al., 2022).

Omavalitsuste tegelik mõju sõltub seejuures nende institutsionaalsest suutlikkusest kasutada olemasolevaid programme ja investeeringuid vastavalt kohalikele tingimustele. Nagu peatükkides „[Mõjud](#)“ ja „[Poliitikameetmed](#)“ esile toodud, on see suutlikkus piirkonniti ebaühtlane: väiksemates omavalitsustes võivad halduskoormus, napp personal ja piiratud arenduskompetents takistada ka hästi kavandatud meetmete rakendamist. Seetõttu ei seisne risk mitte niivõrd valedes poliitikavalikutes, kui piiratud võimekuses neid ellu viia või kaasrahastada. Kui meetmed eeldavad kõrgemat haldussuutlikkust ja rahalist panust, võib osa piirkondi programmidest kõrvale jääda või neid vaid piiratud mahus rakendada.

Selline olukord võib tekitada tühimiku riigi ja kohaliku tasandi vahelises vastutuses, suurendada otsustusprotsessi killustatust ning vähendada meetmete mõju. Samuti võib poliitika rakendumine hakata sõltuma üksikute aktiivsete eestvedajate panusest, muutes lahendused juhuslikuks ja piirkonniti ebavõrdses. Partnerlusele tuginevad lähenemised võivad omakorda jääda ebastabiilseks, kui puudub vajalik halduslik suutlikkus ja järjepidevus.

Demograafilised ja kogukondlikud riskid

Poliitikameetmete mõju pikaajalistele demograafilistele trendidele võib jääda piiratuks. Kahanemispiirkondades on rahvastikuprotsessid seotud vananemise, madala sündimuse ja tööealise elanikkonna lahkumisega, millele poliitikal saavad pakkuda vaid osalist leevendust. Inimeste ruumivalikud tuginevad suurel määral väärtustele, elukaarele, töövõimalustele ja kogukondlikule kuuluvusele (Shucksmith, 2018; Dax ja Fischer, 2018). Kui poliitika-meetmed ei suuda neid tegureid terviklikult toetada, võivad sihtrühmapõhised lähenemised ja turundusmeetmed jääda tagasihoidliku mõjuga.

Kogukondlikud riskid tulenevad nii traditsiooniliste kogukondade sisemisest dünaamikast kui ka uute elanike lõimumisest. Tugev identiteet ja pärand võivad toimida arengut toetava ressursina, kuid samas soodustada suletust või umbusku. Kohalikud normid, ajaloolised hoiakud ja ootused uutele tulijatele mõjutavad, kas kogukonnad suudavad kujundada ühist tähendusruumi. Liiga kõrged ootused võivad tekitada pingeid ja nõrgestada sidusust, samas kui uute tulijate kogukondade liigne eristumine võib süvendada võõrandumist traditsiooniliste kogukondade suhtes.

Lisaks võivad tekkida ka institutsionaalsed riskid juhtudel, kus isikukeskseid meetmeid rakendatakse ilma selge ruumilise sihituseta. Kõik piirkonnad ei ole võrdselt sobivad uute asustus- või arengumudelite käivitamiseks ning igale poole ei ole selliste meetmete laiendamine ei otstarbekas ega jätkusuutlik. Seetõttu on vajalik kehtestada kohapõhiselt põhjendatud piirangud, mis lähtuvad ajaloolisest asustustrahvust, keskkonnatingimustest ja olemasolevast taristust. Ilma selliste raamideta võivad tekkida konfliktid seoses uute asukohtade kasutuselevõtu, keskkonnamõjude või ebarealistlike ootustega piirkondade arenguperspektiivile. Selliste riskide maandamine eeldab selget metoodikat, mis määratleb, millistes piirkondades ja millistel tingimustel on isikukesksete meetmete rakendamine põhjendatud.

Teenuste, taristu ja digivõimekuse riskid

Teenuste territoriaalne eristumine ja nende ümberkorraldamine kujutavad endast olulist riski kahanemis- ja hõreda asustusega piirkondadele. Uuringud näitavad, et teenuste kadumine ei ole üksnes demograafiliste muutuste tagajärg, vaid osa laiemast ruumilisest ümberkorraldusprotsessist, mis mõjutab inimeste igapäevast toimetulekut ja ruumilist haavatavust (Christiaanse, 2020).

Teenuste koondamine võib suurendada süsteemset efektiivsust ja toetada nende püsimist piirkondlikes keskustes, kuid samal ajal võib see hajaasustusega aladel halvendada ligipääsetavust, eeskätt transpordi- ja tervishoiuteenuste puhul. See mõju avaldub eriti nende elanikerühmade puhul, kelle mobiilsus on piiratud. Seega ei seisne riski teenuste koondamises iseenesest, vaid selle ruumiliselt ja sotsiaalselt diferentseerivas mõjus. Ligipääsetavus on seejuures mitmetasandiline nähtus, mis seob teenuste paiknemise, liikumisvõimalused ja kohalikud institutsionaalsed tingimused ning kujundab piirkondade pikaajalist

arengupotentsiaali (Brovarone ja Cotella, 2020). Ligipääsetavuse vähenemine võib kujuneda kriitiliseks teguriks, kuna see mõjutab otseselt inimeste võimalusi kasutada põhiteenuseid ja säilitada igapäevast toimetulekut.

Digiteenused võivad leevendada teenuste kättesaadavuse probleeme, kuid ainult juhul, kui digitaristu on kvaliteetne ja elanikel on piisav digivõimekus. Vastasel juhul võib digitaliseerimine suurendada ebavõrdsust ja süvendada ligipääsuriske nende elanikerühmade jaoks, kelle võimalused digilahendusi kasutada on piiratud. Samuti võib liigne sõltuvus digiteenustest vähendada vahetu kogukondliku suhtluse rolli, mis on maapiirkondade sotsiaalse sidususe oluline komponent.

Majanduslikud ja ruumilise potentsiaali riskid

Maapiirkondade majandusarengu käsitlustes on viimastel aastakümnetel sageli omistatud ebaproportsionaalselt suur roll turismi ja elamusmajanduse arengule kui vastusele rahvastikukahanemisele ja majanduslikule haavatavusele. Selline lähenemine eeldab, et kohalikud loodus- ja pärandiressursid on laialdaselt mobiliseeritavad ning suudavad pakkuda pikaajalist majanduslikku tuge. Uuringud näitavad siiski, et turismipõhised arengumudelid on ruumiliselt ja majanduslikult ebavõrdsed ning seotud märkimisväärsede riskidega, eriti piiratud ressursibaasiga piirkondades (Neumeier ja Pollermann, 2014).

Li jt (2019) rõhutavad, et maapiirkondade majanduslik areng ei allu lineaarsele „ressurss-kasv“ loogikale, vaid sõltub piirkonna kohanemisvõimest ning sisetunde ja väliste tegurite koosmõjust. Majanduslik elujõulisus tugineb eelkõige mitmekesisusele, kohalikule ettevõtlikkusele ja sotsiaalsele kapitalile, mistõttu ühetaolisele nišile, näiteks turismile, toetumine kujutab endast struktuurset riski ning vähendab vastupanuvõimet hooajalisuse ja nõudluse kõikumise suhtes.

Lisaks võivad ruumilise potentsiaaliga seotud poliitilised ootused ületada piirkondade tegelikke arenguvõimalusi. Paljud maapiirkonnad paiknevad väljaspool linnaregioonide otsest mõjusfääri, mistõttu on nende ligipääs turgudele, tööjõule ja kapitalile piiratud ning arengut takistavad ka elamufondi ja taristu kitsaskohad. Seetõttu ei seisne majanduslik risk üksnes valede arengusuundade valikus, vaid ka ruumilise potentsiaali ülehindamises ja kohaspetsiifiliste piirangute alahindamises.

Kui poliitikameetmed ei arvesta piirkondade positsiooni linnade–maapiirkondade süsteemis ega nende tegelikku kohanemis- ja õppimisvõimet, võivad need tahtmatult süvendada sõltuvust välistest impulssidest ning nõrgendada piirkondade pikaajalist vastupanuvõimet (Li jt, 2019; Dax ja Fischer, 2018; Shucksmith, 2018; Plüschke-Altof, 2017).

Kogukondliku eestvedamise ja väärtusteadlikkuse riskid

Mitmetes piirkondades satub poliitikameetmete tegelik mõju sõltuvusse kohalikest eestvedajatest, kelle olemasolu, järjepidevus ja oskused on väga erinevad. See risk on eriti nähtav kohapõhiste ja isikukesksete sekkumiste puhul, kus arenguprotsesside käivitumine ja püsimine sõltub otseselt konkreetsete inimeste võimekusest. Kogukondade sisemised ressursid – nagu juhtimisvõime, turundusoskused ning suutlikkus väärtustada maastikke, asustust ja pärandit – ei ole piirkonniti ühtlased. Praktika näitab, et potentsiaali märkamine, kohaliku identiteedi teadvustamine ja ressursside sõnastamine ei pruugi olla kogukondades ega omavalitsustes iseenesestmõistetavad (Rõigas jt, 2025; Rennu jt, 2023). Ilma toimiva eestvedamiseta võivad ka tugevad ruumilised eeldused jääda kasutamata ning sihipärased sekkumised realiseerumata.

Samas võib eestvedajate panus olla intensiivne, kuid ajaliselt piiratud, muutes arenguprotsessid ebastabiilseks. Kui kogukonnas puudub järelkasv või laiem koostöövõrgustik, võib arengutõuge katkeda ja algatused hääbuda. Nõrk turundus- ja kommunikatsioonivõimekus piirab omakorda sihtgruppide kõnetamist ja piirkondade nähtavust. Samuti võib juhtuda, et olemasolevaid maastikke, asustust või pärandit ei tajuta arendusressursina, kuigi need on kohapõhise arengu olulised alustalad (Tuan, 1977; Smith, 2002). Sellisel juhul jääb arengupotentsiaal rakendamata ning poliitikameetmete mõju avaldumata.

Ebarealistlikud ootused poliitikameetmetele

Kõikide eelnevate riskide kohal asub laiem ootus, et regionaalpoliitika suudab pöörata tagasi pikaajalisi demograafilisi ja sotsiaalmajanduslikke protsesse. Sellised ootused muudavad poliitikameetmed haavatavaks, eriti juhul, kui tulemused ei avaldu kiiresti.

Kahanemine ei ole üksik põhjus-tagajärg protsess, vaid aastakümnete jooksul kujunenud koondmõju, mida ei ole võimalik lühiajaliselt peatada ega ümber pöörata. Kui poliitikasekkumised seatakse sõltuvusse kiirest kasvust, konkurentsivõime tõusust või demograafilisest pöördest, võib järgneda pettumus nii kohalikul kui riiklikul tasandil.

Samal ajal sõltub paljude poliitikameetmete tegelik mõju otseselt kohalike kogukondade aktiivsusest, eestvedajate olemasolust ning piirkondlikust suutlikkusest neid rakendada. See muudab tulemused paratamatult ebaühtlaseks ning piirab poliitikate universaalset rakendatavust.

Realistlikum lähenemine eeldab arusaama, et regionaalpoliitika eesmärk ei ole tingimata kasv, vaid elukvaliteedi, kogukondliku sidususe ja identiteedi hoidmine ka nendes piirkondades, kus rahvastik jätkab kahanemist. Selline käsitlus võimaldab suunata poliitikameetmed pikaajalisele toimimisvõimele, mitte lühiajalistele ootustele.

Regionaalpoliitika mõju ei sõltu üksnes valitud meetmetest, vaid nende sobivusest konkreetse koha, inimeste ja kohaliku võimekusega; seetõttu on määravaks mitte lahenduste universaalsus, vaid nende kohapõhine ja ning vajadusel isikukeskne rakendamine.

Valdkondlikud tegutsemisjuhised

Kohapõhine regionaalpoliitika eeldab sekkumisi, mis lähtuvad nii ruumist kui inimesest. Ruumilised erinevused, sihtgruppide eristuvad ruumivalikud ja kogukondade suutlikkus kujundavad poliitikameetmete tegeliku mõju. Seetõttu tuleb keskenduda lahendustele, mis loovad selged raamid riigi tasandil, diferentseerivad ruumipõhiseid sekkumisi ning toetavad ühtaegu inimeste ruumivalikuid ja kogukondlikku võimekust ([vt LISA 1](#)).

Riigi tasandi korraldus ja juhtimine

Regionaalpoliitika mõjususe sõltub ministeeriumide ülesest koordineerimisest ja selgelt määratletud raamtingimustest. Riigi ülesanne on pakkuda paindlikke vahendeid, mida omavalitsused või muud sihtgruppid saavad kasutada oma kohalikke vajadusi ja konteksti arvestades. Avalikke teenuseid – sealhulgas transporti, digitalistut, haridust, tervishoidu ja ettevõtlusmeetmeid – tuleb käsitleda ühtse süsteemina, arvestades samal ajal kohapõhiseid eripärasid.

Kaaluda võib sihtalade kaupa terviklike tegevuskavade koostamist, milles seotakse taristu, teenused, eluaseme, ettevõtluskeskkonna ja kogukondliku suutlikkuse arendamine. Selline lähenemine vähendab meetmete killustatust ja aitab ennetada olukorda, kus omavalitsuse võimekuse puudumine takistab meetmete rakendamist.

Diferentseeritud ruumipaketid

Senise regionaalpoliitika tulemuste põhjal ei taga ühesugused meetmed võrdseid võimalusi. Kavandamisel tuleb lähtuda erinevatest ruumitüüpidest, eeskätt kohalikest keskustest ja hajaasustusest. Käesolev raport keskendub maapiirkondadele ja kohalikele keskustele, mistõttu on maakonnakeskused sihilikult kõrvale jäetud.

Kohalikes keskustes tuleb esikohale seada elukeskkonna sidusus ja teenuste kättesaadavus. 15–30 minuti teenustsoon loob piirkondliku kindlustunde nii olemasolevatele elanikele kui ka uutele tulijatele. Hajaasustuses tuleb keskenduda ligipääsude kvaliteedile, eeskätt teedevõrgule, elektriühendustele ja internetiühendustele, mis võimaldavad eluasemete kasutuselevõttu, renoveerimist ja ettevõtlust.

Kõigis ruumitüüpides tuleb pöörata tähelepanu pärandi, maastike ja asustusmustri potentsiaalile. Need ei ole pelgalt esteetilised väärtused, vaid ressursid, mis kujundavad inimeste ruumivalikuid ja piirkondade konkurentsivõimet ning loovad aluse kogukondlikule sidususele.

Isikukesksed meetmed A:

Inimese ruumivalikute ja identiteedi toetamine

Inimeste ruumivalikud kujunevad väärtuste, elukaare, elustiili ja kogukondliku kuuluvuse koosmõjus. Seetõttu ei saa isikukeskseid meetmeid käsitleda pelgalt toetuste loeteluna, vaid vahendina, mis aitab siduda inimese ootused ja konkreetse koha võimalused.

Eri sihtgruppidel joonistuvad välja erinevad, kuid osaliselt kattuvad ruumivaliku kriteeriumid ([vt LISA 2A](#)):

- Noored pered väärtustavad usaldusväärseid teenuseid, kogukondlikku avatust ja elukeskkonna sobivust pereeluks.
- Tagasirändajate otsuseid mõjutab side päritolu, pärandi ja kohalike võrgustikega.
- Väärtus- ja elustiilimigrandid otsivad kogukondlikku ja jätkusuutlikku elukeskkonda, kus identiteet ja sotsiaalne kapital on kesksel kohal.
- Kaugtöötajad ja spetsialistid lähtuvad digivõimekusest, elukeskkonna kvaliteedist ja töö- ning eraelu paindlikust ühendamisest.
- Loome- ja käsitöötajad otsivad keskkonda, mis toetab loovust, koostööd ja kohaliku eripära kasutamist.

Kuigi sihtrühmade nimekiri ei ole täielik, sõltub ruumiline kinnitumine sellest, kas inimese ootused ja koha pakutavad võimalused langevad kokku. Seetõttu on isikukesksete meetmete peamine eesmärk tagada see vastavus ning toetada inimeste suhestumist konkreetse koha identiteedi ja elukorraldusega.

Isikukesksed meetmed B:

Eluaseme- ja ettevõtlusinvesteeringud, laenuгарantiid ja hajaasustuse programmi laiendused

Paljudes piirkondades ei takista inimeste ruumivalikuid mitte väärtused või kogukondlik sobivus, vaid finantsmehhanismide puudumine. Elamufondi renoveerimine, uute elamute rajamine ja ettevõtluse käivitamine jäävad sageli teostamata, kuna puudub piisav riskijagamine (Kenk, 2024; Lillemäe, 2025). Seetõttu on vajalik riiklik riskijagamise mudel, mis võimaldab ([vt LISA 2B](#)):

- Eluaseme laenugarantiisid, et toetada renoveerimist, uute elamute rajamist ja tühjade talukohtade kasutuselevõttu;
- Ettevõtluse laenugarantiisid, mis katavad mikroinvesteeringud ja täiendavad LEADER-tüüpi toetusi;
- Lihtsaid ja kiireid garantiimeetmeid, mis arvestavad kohaliku kontekstiga.

Hajaasustuse programm on oluline praktiline lahendus, kuid selle mõju saab suurendada, laiendades seda eluaseme rajamise ja renoveerimise varasesse etappi. Eriti oluline on toetada elektriliitumist, kuna selle kõrge hind ja tehnilised piirangud on kujunenud oluliseks takistuseks nii elamute kasutuselevõtul kui ka ettevõtluse arengul (Marmor, 2020). Isikukesksete meetmete keskmeks on ([vt LISA 2B](#)):

- elektriühenduste kättesaadavus ja kvaliteet;
- internetitaristu;
- hajaasustuse programmi laiendamine.

Lisaks võib kaaluda tühjade pärandkinnisvarade kasutuselevõtu fondi loomist, mis toetab ajalooliste hoonete taastamist juhtudel, kus turupõhised lahendused ei ole piisavad.

Need meetmed loovad eeldused eluaseme kasutuseks ja ettevõtluse arenguks ning on ühtlasi vajalikud maapiirkondade tulemuslikuks turundamiseks. Samas tuleb arvestada, et nende rakendamine võib eeldada kohaspetsiifilisi piiranguid, et vältida ruumiliselt ebasobivaid lahendusi.

Taristu ja teenused

Taristu ja teenuste kättesaadavus on inimeste ruumivalikute esmane eeldus. Isikukesksete meetmete rakendamisel tuleb tagada, et põhilised taristuelemendid oleksid kättesaadavad ka väljaspool eravaldusi. See hõlmab usaldusväärset transpordiühendust, kvaliteetset internetiühendust, toimivat energiavarustust ning ligipääsu haridus- ja tervishoiuteenustele.

Nõudepõhised transpordilahendused ja paindlikud teenusemudelid aitavad tagada esmase kättesaadavuse ka hõreda asustusega piirkondades. Taristu ei ole eesmärk omaette, vaid vahend, mis loob võrdsed võimalused ja toetab inimeste ruumivalikuid ning piirkondade elujõulisust.

Kogukondlik suutlikkus ja eestvedamine

Kogukondlik suutlikkus on eeldus, mis määrab, kas poliitikameetmed kohapeal tegelikult realiseeruvad. Kogukonnad on kohapõhise arengu keskmes ning eestvedamise olemasolu mõjutab otseselt nii uute elanike juurdumist kui ka kohalike algatuste käivitumist.

Kogukondlik võimekus ei ole ühtlane, mistõttu tuleb toetada tegevusi, mis tugevdavad eestvedamist, koostööd ja identiteeditunnetust. Siia kuuluvad:

- kohalike eestvedajate ja järelkasvu toetamine;
- kogukondlike koostöövormide arendamine;
- pärandi ja identiteedi mõtestamise oskuste tugevdamine;
- kogukondliku turunduse ja enesetutvustuse arendamine.

Oluline on vältida olukorda, kus areng sõltub liigselt üksikutest aktiivsetest inimestest. Kogukonna sisemine mitmekesisus ja koostöövõime on pikaajalise kestlikkuse eelduseks.

Kokkuvõte

Kokkuvõttes peab regionaalpoliitika ühendama kolm kriitilist telge: kohapõhised ruumilised erinevused, inimeste ruumivalikud, kogukondlik suutlikkus ning taristu toimimine. Nende koosmõjus kujuneb poliitikameetmete tegelik mõju.

Selline lähenemine võimaldab liikuda universaalsetelt lahendustelt täpsemate ja kontekstitundlike sekkumiste suunas, toetades maapiirkondade elujõulisust ka olukordades, kus demograafiline kasv ei ole realistlik eesmärk.

Kasutatud allikad



https://pohimottekoda.ee/wp-content/uploads/2026/05/raport-4_ROIGAS_kirjandus.pdf

LISA 1

Raporti põhjal koostatud poliitikasoovitused

Vastutav	Konkreetne tegevus	Valdkond / mõju
Riigi tasand (Regionaal- ja põllumajandus-ministeerium või ministeeriumide üleselt)	Luua kohapõhise ja isikukeskse regionaalpoliitika raamistik, kus meetmeid käsitletakse eraldiseisvate ruumide vaates ehk pakettidena: • teenused, • taristu, • eluasemed, • kogukond, • kultuur ja keel, • julgeolek	Poliitika sidusus, rakendatavus ja mõjude hindamine
Riik ja finants-asutused (sh riigi sihtasutused)	Käivitada riiklik eluaseme- ja (mikro-) ettevõtluse laenugarantiide skeem maa- piirkondades, kus turupõhine tagatis ei toimi (sh omafinantseeringuna)	Eluaseme kasutuselevõtt, ettevõtluse areng, ruumiline püsivus
Riik (hajaasustuse programm) NB! Vt „Lisandusi“ tabeli all	Laiendada hajaasustuse programmi nii, et see hõlmaks taristuinvesteeringuid (sh lisanduvaid elektri- ja internetiliitumist) juba eluaseme soetamise või renoveerimise algfaasis	Ruumi kasutamise võimaluste loomine, ajaloolise asustuse ja arhitektuuri pärandi säilimine. Kaudne mõju – kogukondade tugevnemine
KOV ja riik	Määratleda ja kommunikeerida väikelinnad ja kohalikud keskused kui 15–30 minuti teenustsoonid	Elukeskkonna stabiilsus, valikukindlus
Riik ja KOV	Luua üks kontaktpunkt või nõustamismudel maapiirkonda elama asujatele (eluaseme, teenuste, kogukonna info)	Isikukeskne ruumivalik, barjääride vähendamine
Kogukonnad ja vabaühendused	Käivitada uute elanike vastuvõtu ja lõimumise praktikad (kontaktisik, sisseelamisprogramm, kogukondlik tugi)	Sidusus, püsivus, lõimumine
Haridus- ja kultuuriasutused	Siduda kohalik identiteet, keel ja pärand süsteemselt hariduse ja kogukondliku tegevusega	Keele- ja kultuurikandepind
Riik ja kogukonnad	Toetada kogukondlike eestvedajate järelkasvu, juhtimis- ja turundusoskusi (sh sihtgruppide kokkuviiimist)	Kestlik eestvedamine ja info võimaluste kohta on eestvedajatele kättesaadav

Kaugtöötajad ja spetsialistid (sihtgrupp)	Pakkuda paindlikke elukohta ja tööelu kombineerivaid lahendusi (digitaristu, selge info, ruumiline kvaliteet)	Elukaarepõhised valikud
Riik ja KOV (julgeoleku vaade)	Siduda regionaalpoliitika teadlikult kriisivõimekuse ja riigi kohalolu loogikaga (teenused, side, kogukonnad)	Vastupanuvõime, turvalisus
Riik (strateegiline tase)	Sõnastada regionaalpoliitika eesmärgiks elujõulisus ja sidusus, mitte automaatne kasv	Realistlikud ootused

Lisandusi. Raporti kõige kriitilisemad meetmed on isikukesksed sekkumised, mis esiteks aitavad inimestel teha ruumilisi otsuseid („[Isikukesksed meetmed A](#)“) ning teiseks võimaldavad need otsused praktiliselt ellu viia („[Isikukesksed meetmed B](#)“). Ilma nende kahe paralleelse meetmepaketita jäävad teised regionaalpoliitilised sekkumised paratamatult piiratud mõjuga. Seetõttu on vajalik peatükis „[Isikukesksed meetmed](#)“ poliitikasoovituste põhjalikum väljatoomine.

LISA 2A

Isikukesksed meetmed: ruumivalikute, identiteedi ja kogukondliku sobivuse toetamine

Soovitused toetuvad raportis välja toodud tuumloogikale, et inimese otsus ei katke väärtuste ega motivatsiooni tasandil, vaid praktilistes ja sotsiaalsetes ebakindlustes.

Vastutav	Konkreetne tegevus	Mida see lahendab
Riik ja KOV	Luua ühtne maapiirkonda tulija sisenemismudel: • info eluaseme, • teenuste, • kogukonna kohta	Ebakindlus ja info puudus või killustatus, mis võib peatada kolimisotsused
KOV ja kogukonnad	Käivitada uute elanike vastuvõtu- ja lõimumispraktikad: • kontaktisik, • mentorlus, • siseneja juhend	Sotsiaalne tõrge ja kogukondlik sobimatus
Riik (sh HTM) ja KOV	Toetada identiteedi- ja pärandipõhiste sidemete tekkimist (juurtega seotuse, kuuluvuse ja kohatunde vahendamine)	„Koht ei hakka inimesele omaks“
Riik ja KOV	Kujundada elukaarepõhised sihtgrupimeetmed: • noored pered, • tagasirändajad, • kaugtöötajad, • loovisikud • jne	Universaalsed meetmed ei haaku tegelike vajadustega
Kogukonnad ja vabaühendused	Toetada kogukondlikke eestvedajaid ja nende järelkasvu: • juhtimine, • koostöö, • turundus	Arengu sõltuvus üksikisikutest ja sihtgruppide vähene tundmine ning probleemid nende leidmisel
Riik, KOV ja kogukonnad	Maaliste võimaluste ja elustiili tutvustamine läbi ajakirjanduse, portaalide, kogemuslugude leviku	Sihtgruppide leidmine, info puudus ja killustatud

LISA 2B

Isikukesksed meetmed: Eluaseme, ettevõtluse ja taristu reaalse teostatavuse tagamine

Soovitused toetuvad raportis väljatoodud tuumloogikale, et otsus võib olla tehtud, aga ellu ei viida, sest puudub teostatav finants- ja taristuraamistik.

Vastutav	Konkreetne tegevus	Mida see lahendab
Riik ja finants-asutused (sh riigi sihtasutused)	Lua riiklik laenugarantiide skeem maapiirkondade eluaseme renoveerimiseks ja mikroettevõtluseks	Pangandus ei arvesta madalat tagatisväärtust
Riik (hajaasustuse programm)	Laiendada hajaasustuse programmi hõlmates taristuinvesteeringuid (sh lisanduvaid elektri- ja internetiliitumist) juba eluaseme soetamise või renoveerimise algfaasis	Eluasemed jäävad kasutamata taristu kvaliteedi ja kõrgete liitumiskulude tõttu
Riik	Tagada elektrivarustuse ja ühenduvuse kvaliteet prioriteetse taristuna	Kolimine ja ettevõtlus ei saa alata
Riik (koos LEADER või EIS)	Lua investeeringute garantiimeede kohaliku ettevõtluse käivitamiseks	Väikeettevõtlus ei saa stardikapitali või omafinantseeringut

Andres Rõigas (sünd 1970) on päritolult põline Halliste kihelkonna mulk, hariduselt geograaf (PhD 2025). Töötab TÜ Viljandi Kultuuriakadeemia ja Eesti Maaülikooli õppejõuna. Varasemad kogemused nii oma-valitsusjuhina Halliste vallas kui riigiametnikuna Viljandi Maavalitsuses.

Peamine uurimisvaldkond on seotud regionaalpoliitikaga, millest maa-piirkondade temaatika ja turundus on tähelepanu keskpunktis olnud nii teoorias kui praktikas.

Raporti tellis MTÜ Põhimõtte Koda.
Täname abi eest Jaan Tõnissoni Postimehe Fondi ja Postimehe raamatukirjastust.

Kaanefoto: Kalle Müller

Keeletoimetaja Lea Arme
Kujundaja Kalle Müller
Kujunduskontseptsioon: Karl-Kristjan Nigesen

Väljaande autoriõigus:
Andres Rõigas ja MTÜ Põhimõtte Koda, 2026

Kõik õigused on kaitstud. Selle raporti ühtegi osa ei tohi reprodutseerida ega edastada ühelgi kujul ega ühegi vahendiga ilma autoriõiguse omaja kirjaliku loata.

ISBN 978-9908-50-105-5 (pdf)
ISSN (Põhimõtte Koja raportid ja mõttepaberid) 3125-5302