



Programm ESPON 2013

## **Piirkondliku ja territoriaalse tundlikkuse hindamine**

### ***ARTS: Assessment of Regional and Territorial Sensitivity***

Rakendusuuring

*Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte*



EUROOPA LIIT  
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond  
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

## Projekti sisu

**Temaatiline ulatus**

Euroopa territoriaalse kapitali tulemuslikuks rakendamiseks on vaja põhjalikumalt uurida ELi erinevate sektorite õigusaktide ja poliitikate erinevat liiki mõju territooriumidele ja seda, kuidas need üksteist struktuurselt täiendavad. Poliitika kujundajad tunnistavad üha enam, et enne uute ELi õigusaktide ja poliitika vastuvõtmist on vaja hinnata nende võimalikku territoriaalset mõju, sest võib ilmnedagi nii otsest kui ka kaudset soovimatut mõju territoriaalsele korraldusele ja arengule kõigil ruumilistel tasanditel. Poliitika näitab, et ootamatud poliitikamõjud avalduvad sagedamini piirkondlikul/kohalikul tasandil, mitte kogu Euroopas ja laiemalt. Mõju sõltub sageli Euroopa territooriumi või piirkonna liigist sõltuvalt erinevast tundlikkusest ELi õigusaktidele ja poliitikal. Territoriaalset (piirkondlikku) tundlikkust ELi õigusaktidele võib kirjeldada määrana, kui palju ELi õigusaktide või poliitika muutus mõjutab kas kahjulikult või kasulikult territooriumi. Territoriaalne tundlikkus on seega territoriaalse mõju analüüsi oluline muutuja. Erinevalt haavatavusest hõlmab territoriaalne tundlikkus ka võimalikku kasu, aga ei hõlma territooriumi (võimalikku) kohanemisvõimet.

Territoriaalse ühtekuuluvuse ja arengu valdkonna poliitika kujundajatel on vaja tõenditel põhinevat teavet, mis aitab neil ELi sektoripoliitika ja õigusaktide koostamise ajal prognoosida nende võimalikku territoriaalset mõju. Sellega seoses tuleb eriti arvestada sellega, et ELi poliitika ja õigusaktid mõjutavad piirkondi ja erinevat liiki territooriume erinevalt. Piirkondlik tundlikkus varieerub geograafiliste, sotsiaal-majanduslike, keskkondlike ja kultuuriliste omaduste tõttu. Seetõttu on piirkondliku tundlikkuse erinevuste põhjalik uurimine on territoriaalse mõju korraliku analüüsimise jaoks väga vajalik.

**Peamised uurimisvaldkonnad**

Projekt on toeks poliitika kujundajatele territoriaalse mõju hindamisel.

- Projekt täiustab seniseid meetodid. Projektis kasutatakse olemasolevaid territoriaalse mõju eelhindamise meetodeid. Meetodid peaksid olema kooskõlas praeguse poliitikaloomega, arvestades just erinevaid territoriaalseid tasandeid.
- Projekt teeb kindlaks Euroopa erinevat liiki territooriumide ja piirkondade tundlikkuse valituid ELi direktiividele.
- Projekti käigus tehakse kindlaks vajalikud andmed ja indikaatorid, mida on vaja iga direktiiviga seotud tundlikkuse hindamiseks.

**Tähtsaimad planeeritud tulemused**

- Sünteesanalüüs: suunised ja soovitusel poliitikutele ja poliitnõunikele territooriumide/piirkondade direktiivitundlikkuse asjus.
- 10–15 direktiivi loogiline territoriaalne analüüs, territoriaalse tundlikkuse määramine koos olemasolevate andmete ja indikaatorite ülevaatega.
- Põhjalik juhtumiuuring kolme ELi direktiivi kohta, sealhulgas direktiivi territoriaalne analüüs, direktiivitundlikkuse määratlus ja ülevaade iga poliitilise alternatiivi territoriaalsest mõjust.
- Lõimitud sektoritevahelised territoriaalsed näitajad, mille abil hinnata (ja jälgida) territooriumide ja piirkondade tundlikkust ELi erinevate valdkondade direktiivide ja poliitiliste meetmete suhtes.
- Euroopa kaardid, kus on näha (1) territooriumide tundlikkus ELi konkreetset liiki poliitikameetmete ja (2) ELi direktiivide alternatiivide (kolm) erinev territoriaalne mõju.

## 1. Raamistik territoriaalse mõju hindamiseks

ELi valdkondliku poliitika ning direktiivide territoriaalse ja piirkondliku mõju põhjaliku hindamise vajadusest hakati ELi poliitilistes aruteludes rääkima juba siis, kui koostati Euroopa ruumilise arengu perspektiivi (1995–1999). EL territoriaalses agendas (mai 2007), esimeses tegevusprogrammis (november 2007) ning territoriaalset ühtekuuluvust käsitlevas rohelises raamatus (oktoober 2008) käsitleti otseselt piirkondliku mitmekesisuse teemat.

Poliitika loomisega paralleelne mõju eelhindamine aitab kaasa eduka, tulemusliku ja tõhusa poliitika valmimisele. Euroopa Komisjon kehtestas poliitikate mõju hindamise korra 2002. aastal ning täiustas seda järk-järgult, et komisjoni ametnikud ja organisatsioon ise saaksid sellega koos areneda.

ESPONi projekti ARTS eesmärgiks on töötada välja vahend ELi õigusaktide mõju analüüsimiseks, võttes arvesse piirkondade erinevat tundlikkust. Territoriaalse mõju hindamisel saab hinnata ruumi arendamise mõju võrrelduna ruumipoliitika eesmärkidega või maa-ala tulevikuvaadetega, et seda kasutada erinevatel ruumilistel tasanditel programmide, projektide ja plaanide hindamiseks (Williams jt 2000, Euroopa linnaplaneerijate nõukogu (ECTP) ja ruumilise arengu komitee (CSD) 2001, Böhme ja Eser 2008).

ARTSis kasutatakse neid kogemusi ja töötatakse välja meetodid, mis on kooskõlas valitsustevahelise kliimamuutuste rühma (IPCC) haavatavuse määratlusega. Peale selle luuakse poliitikutele ja praktikutele lihtsalt kasutatavad abivahendid poliitika mõjude lihtsamaks hindamiseks.

## 2. Metoodika

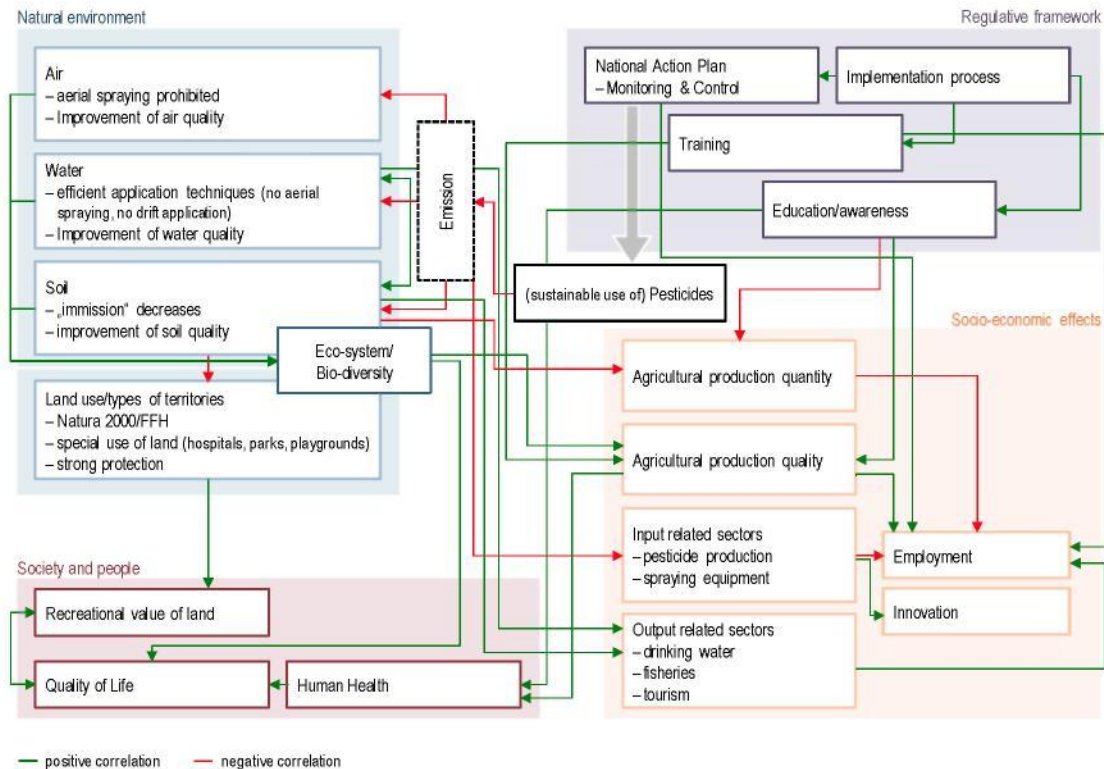
### 2.1. Haavatavuse mõiste

Valitsustevahelise kliimamuutuste rühma (IPCC) haavatavusmeetodiga saab hinnata üheaegselt nii piirkonna kokkupuudet poliitikameetme mõjuga kui ka piirkondade territoriaalset tundlikkust. Haavatavus koosneb kolmest ARTSile oluliselt osast: kokkupuutest, tundlikkusest ja võimalikust mõjust.

- **Kokkupuude** näitab, kui palju ELi direktiivid ja poliitika Euroopa piirkondi mõjutavad (pinnavee kvaliteet, heitmed, sektoraalne tootmine (nn valdkondlik kokkupuude).
- **Territoriaalne tundlikkus** näitab, kuidas avaldub konkreetse territooriumi/piirkonna tundlikkus mõju suhtes mingis kokkupuutevaldkonnas (või kuidas seda hinnatakse), sõltuvalt territooriumi/piirkonna sotsiaal-majanduslikest ja geograafilistest omadustest ning sotsiaalsetest väärtustest ja prioriteetidest.
- **Territoriaalne mõju** on ELi konkreetse poliitika või direktiivi võimalik mõju (tulevikus) sõltuvalt valdkondlikust kokkupuutest, piirkondlikust kokkupuutest ja piirkondlikust tundlikkusest. Põhimõtteliselt võib potentsiaalne mõju olla kas otsene või kaudne, järgides põhjus–tagajärg loogilisi ahelaid.

## 2.2. Direktiivi kontseptuaalne mudel

Kõigepealt on vaja muuta direktiivi tekst põhjus–tagajärg suheteks, mis kirjeldavad direktiivi sekkumispehmeteid. Põhjus–tagajärg suhetest tuleb koostada pehmeteskeemid, kus on kujutatud seoseid direktiivi sätetest tuleneva mõju eri liikide (haavatavuse kokkupuuteosa) ja piirkonna vastava suutlikkuse (haavatavuse tundlikkusosa) vahel.



Joonis 1. Pestitsiidide säästva kasutamise direktiivi 2009/128/EÜ kontseptuaalne mudel

## 2.3. Erinevad maatriksid territoriaalse mõju hindamiseks

Kuna uurida tuleb Euroopa kõiki piirkondi ja paljusid direktiive, kasutatakse statistilisi ja kvantitatiivseid meetodeid. Kvantitatiivsete meetodite aluseks on kolm kontseptuaalset sammast: kokkupuude, tundlikkus ja territoriaalne mõju.

Arvestades asjaolu, et haavatavuse määratluse alusel käsitletakse kokkupuutevaldkondi, piirkondi ja direktiive, seisneb meetodika kolme näitajaga manipuleerimises, seades need erinevatesse tabelitesse programmis MS Office Excel.

**Direktiivi/kokkupuute maatriksiga** hinnatakse intensiivsust, millega direktiiv mõjutab konkreetseid kokkupuutevaldkondi (keskkond, majandus, ühiskond ja territoorium). Direktiiviga kokkupuute intensiivsust nendes valdkondades hindavad asjatundjad, tehes

kindlaks loogilised põhjus–tagajärg seosed ELi otsuste ja territoriaalse mõju vahel. Piirkondlikku tasandit siin ei ole.

**Piirkondliku kokkupuute maatriks** hõlmab iga piirkonna kokkupuudet iga direktiiviga (s.t kas ELi direktiivid neid piirkondi mõjutavad või ei). Direktiiv võibki puudutada ainult mõnd konkreetset piirkonda, näiteks rannikualasid, ääremaid, teatava tootmise või rajatistega (nt tuumajaam) vms piirkondi, ja üldse mitte teisi piirkondi. Projektis on see maatriks dihhotoomne JAH/EI maatriks (0/1). Iga direktiivi loogiliste ahelate uurimise tulemuste alusel täidetakse maatriks nullide ja ühtedega – piirkonnad jaotatakse erinevatesse kategooriatesse.

**Piirkondliku tundlikkuse maatriks** hõlmab iga piirkonna üldist tundlikkust konkreetse kokkupuuteala suhtes (s.t igale kokkupuutealale igas piirkonnas antud tähelepanu ja tähtsus). Siin konkreetseid direktiive ei mainita. Tundlikkus sõltub iga piirkonna sotsiaal-majanduslikest ja geograafilistest omadustest, sotsiaalsetest väärtustest ja igale poliitikavaldkonnale määratud poliitilisest prioriteetsusest. Piirkondliku tundlikkuse maatriks koostatakse iga kokkupuutevaldkonna jaoks, kasutades asjaomaseid statistilisi näitajaid piirkondlikust andmebaasist.

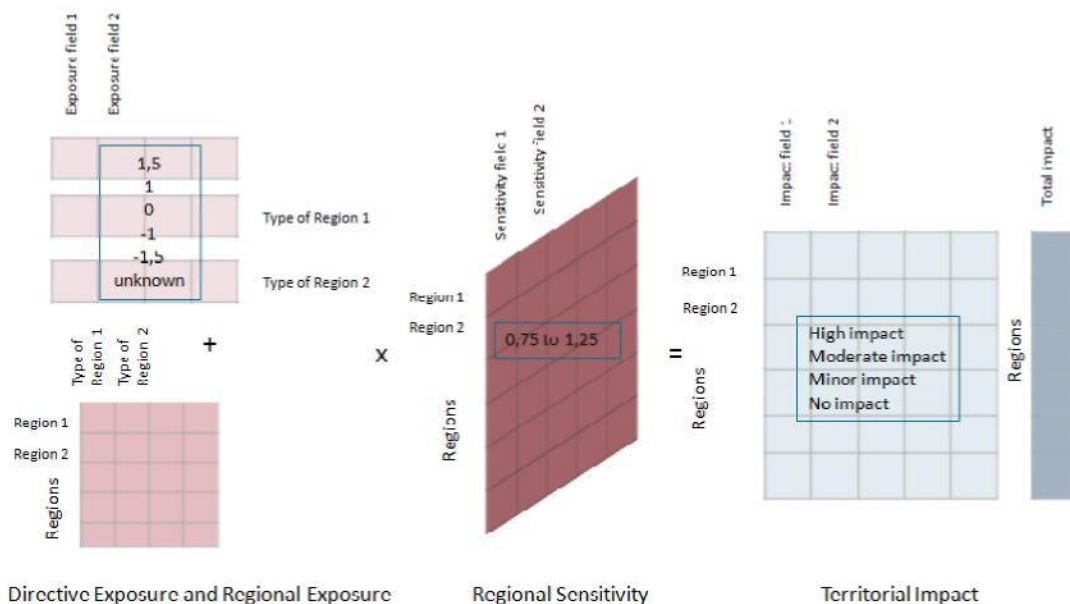
#### **Tulemus: territoriaalse mõju maatriksid**

Eelnimetatud kolm maatriksit määratlevad mitme maatriksi (üks iga direktiivi kohta) abil direktiivide territoriaalse mõju, nagu näha joonisel 2. Direktiivi mõju tähistab TM (territoriaalne mõju). Kolme maatriksi osad korrutatakse omavahel, liige liikmega (mitte lineaarselt nagu algebras) ja üldliige saadakse järgmiselt:

$$dTMP_{(v)} = dKPv \times dPKPp \times Tp_{(v)}$$

kus

- $dTMP_{(v)}$  on direktiivi d võimalik mõju kokkupuutevaldkonnale v piirkonnas p;
- $dKPv$  on valdkonna v kokkupuude direktiiviga d;
- $dPKPp$  on piirkonna p piirkondlik kokkupuude direktiiviga d;
- $Tp_{(v)}$  on piirkonna p tundlikkus kokkupuutevaldkonnale v.



**Joonis 2.** Piirkondliku tundlikkuse hindamine loogilisteks ahelateks jagatud direktiivi puhul

## 2.4. Meetodite kohaldamine

Meetodeid kohaldati 12 valitud direktiivile. Uuringus kasutati standardseid indikaatoreid töötlevat funktsiooni Excelis, mille abil koguti seminaril töötubades ekspertidelt andmeid Asjatundjatelt saadud teave võeti analüüsi lähteandmeteks ja saadud indikaatorite tõlgendamise aluseks. Abivahendit kohaldatakse alljärgnevas seitsmes etapis.

### (1) Raamistik: kontseptuaalne mudel ja loogilised ahelad

Kõigepealt on vaja kindlaks teha direktiivi võimalik mõju territoriaalsele arengule. Ekspertid joonistavad seminaril direktiivi kontseptuaalse mudeli, millel direktiivi tekst on kujutatud põhjus–tagajärg suhetena. Selgub direktiivi kontseptuaalne mudel, selle sekkumispõhimõtted ja võimalikud mõjud.

### (2) Erinevat liiki piirkondade uurimine – piirkondliku kokkupuute maatriks

Direktiiv võib puudutada ainult mõnda konkreetset piirkonda (nt rannikualasid, teatava tootmise või rajatistega (nt tuumajaam) vms piirkondi) või mitut liiki piirkondi mitmel moel. Piirkondliku kokkupuute maatriks pakub hulga valitud piirkonnaliike, võimaldades otsustada, kas direktiiv mõnda liiki piirkonda üldse ei puuduta. Peale selle on võimalik selles määratleda erinevat liiki piirkondade kokkupuute erinevalt.

Teises etapis langetatakse kontseptuaalse mudeli alusel järgmised otsused:

- kas direktiiv mõnda tüüpi piirkonda (vastavalt eelvalitud piirkonnatüüpidele) võib üldse mitte mõjutada;
- kas on võimalik eristada direktiiviga kokkupuudet erinevat liiki piirkondade kaupa (s.t

direktiiv jagatakse kahte või enamasse loogilisse ahelasse).

### **(3) Direktiivi/kokkupuute maatriksi täitmine**

Teises etapis arendatakse direktiivi kontseptuaalset mudelit direktiivi kokkupuute maatriksiks - mil määral ELi direktiivid ja poliitika mõjutavad Euroopa piirkondi eelmääratletud teemavaldkondades, mis hõlmavad looduskeskkonda, piirkonna majandust, ühiskonda ja inimesi. Iga valdkonna puhul tuleb määratleda selle kokkupuute direktiiviga alljärgnevate liikide alusel:

- suur positiivne kokkupuute / väike positiivne kokkupuute,
- kokkupuute puudub,
- suur negatiivne kokkupuute / väike negatiivne kokkupuute.

Kui teises etapis otsustati loogilisteks ahelateks jaotamise kasuks, tuleb direktiivi/kokkupuute maatriks täita iga ahela kohta.

### **(4) Territoriaalse mõju arvutamine ja usaldusvärsuse kontroll**

Direktiivi/kokkupuute maatriksi ja piirkondliku tundlikkuse maatriksi (mis on standardne osa Excelis olevast abivahendist) alusel arvutatakse territoriaalse mõju maatriks automaatselt. Iga teemavaldkonna/näitaja ja iga piirkonna kohta on näha direktiivi mõju piirkonnale; mõju on liigitatud üheksaks: väga suurest kasulikust mõjust kuni väga suure kahjuliku mõjuni. Territoriaalse mõju pildilt on näha erinevate piirkondade erinevad mõjuväärtused. Esimesel läbivaatusel kontrollitakse usaldusvärsust.

### **(5) Territoriaalse mõju kaardistamine**

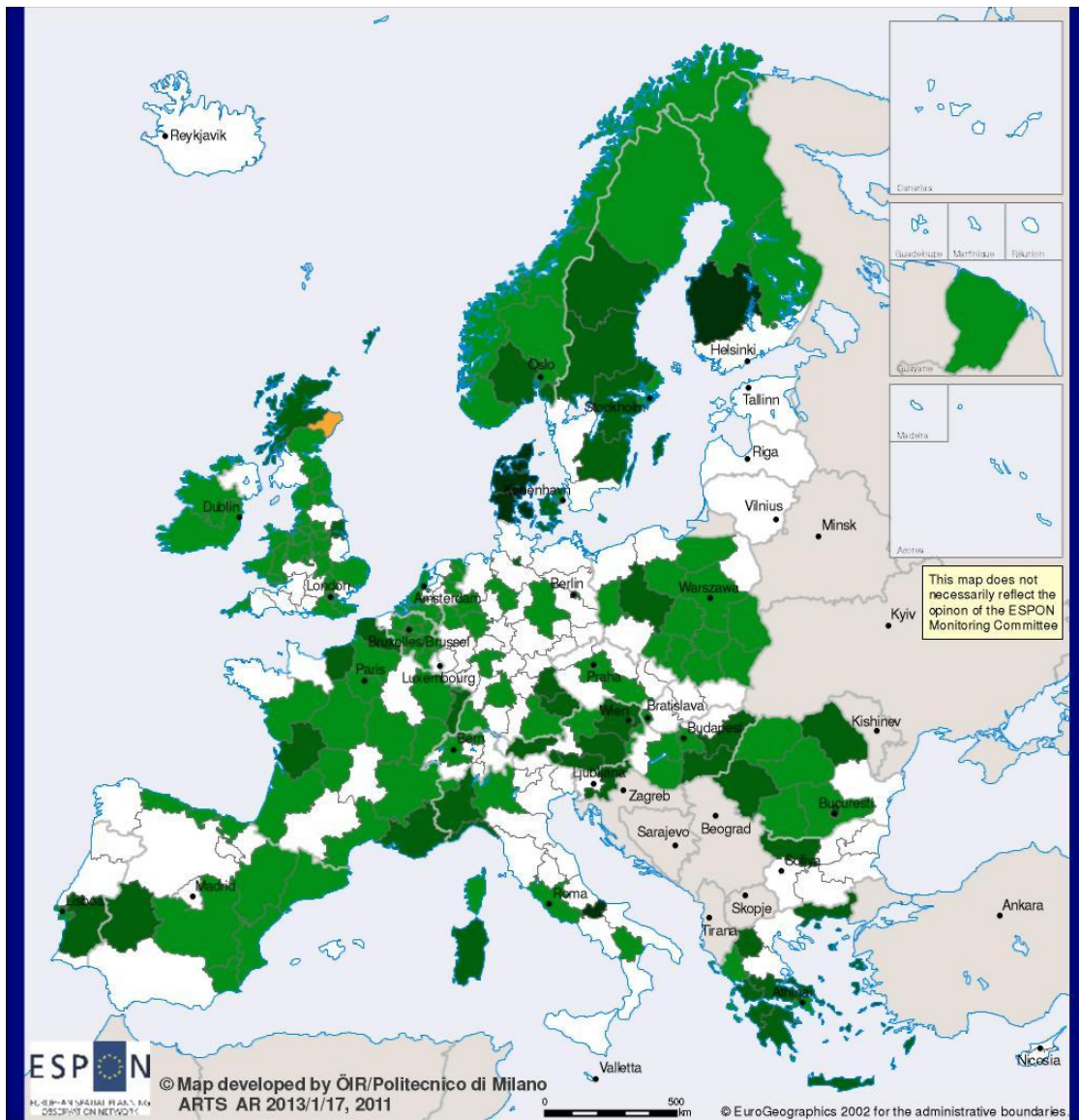
Kui usaldusvärsus on kinnitust leidnud, võib joonistada mõjukaardid erinevate näitajate alusel. Samuti saab koostada direktiivi koondmõju kohta igas piirkonnas kaardi, kust on näha kõikidele valdkondadele avaldatav koondmõju (näide: joonis 3).

### **(6) Arutelu poliitiliste järelduste üle**

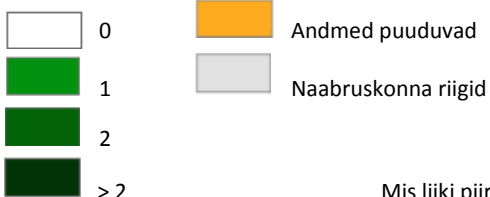
Kaartide alusel on võimalik arutleda poliitika rakendamise üle, keskendudes direktiivi positiivsetele ja negatiivsetele mõjuliikidele. Arutelu korraldaja juhhib arutelu ja koostab protokoll.

### **(7) Protokollimine**

Kohtumise ja arutelu tulemuste alusel koostatakse protokoll.



Suure või väga suure mõjuga indikaatorite arv



Mis liiki piirkondi mõju puudutab: maapiirkonnad, keemiatööstus

**Joonis 3.** Pestitsiidide säästva kasutamise direktiivi positiivne koondmõju



### 3. 12 direktiivi analüüsi näited

Menetlus viidi läbi alljärgneva 12 direktiivi kohta:

- (1) õhu kvaliteedi direktiiv
- (2) veepoliitika raamdirektiiv
- (3) Seveso direktiiv (ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta)
- (4) keskkonnamüra ohjamise direktiiv
- (5) biokütuste kasutamise edendamise direktiiv
- (6) keskkonnavastutuse direktiiv
- (7) elektrooniliste teemaksusüsteemide koostalitlusvõime direktiiv
- (8) kvalifikatsiooni tunnustamise direktiiv
- (9) esmatähtsate infrastruktuuride direktiiv
- (10) pestitsiidide säästva kasutamise direktiiv
- (11) keskkonnahoidlike ja energiatõhusate maanteesõidukite direktiiv
- (12) hoonete energiatõhususe direktiiv

Kolme direktiivi analüüsi põhjalikult. Erinevaid loogilisi ahelaid analüüsi põhjus–tagajärg suhete seisukohalt iga piirkonna puhul, võttes arvesse ka poliitika rakendamise erinevaid alternatiive. Metodoloogiliselt toimus see direktiivi jagamisega erinevat liiki piirkondade / erinevate rakendusstrateegiate alusel. Direktiivis sätestatud poliitika järelmite erinevate osade (loogiliste ahelate) üle arutleti, võttes arvesse võimalikke poliitilisi alternatiive.

#### 3.1. Haldus ja valitsemine

Et kaasata ARTS meetoditesse haldustavad, lisati halduskorralduslikud näitajad kokkupuute ja piirkondliku tundlikkuse maatriksitesse järgmiste mõjuvaldkondade puhul:

- (1) valitsemise mehhanismide tõhusus (avaliku halduse tõhusus/mõjus)us)
- (2) planeerimismenetluse kestus või keerukus (uute haldusülesannete/mehhanismide/üksuste/struktuuride juurutamine)
- (3) osalusmäär
- (4) ühiskonda kandumine (nt lisamaks)
- (5) liikmesriikide koostöö

Kuigi mudelisse on kantud viis halduskorralduslikku tegurit, on võimalus neid ühendada

territoriaalse tundlikkuse maatriksiga ja eristada nende mõju piirkondlikele omadustele küllaltki piiratud. Näiteks piiriülese koostöö mõjuvaldkonda on mõõta, kuid paljusid teisi mõjuvaldkondi (nt planeerimise keerukus või ühiskonda kandumine) on mõõta suhteliselt raske, sest need muutuvad ajas.

#### 4. Võimalikud poliitilised valikud

ESPONi projektis ARTS välja töötatud territoriaalse mõju hindamise meetodika võiks olla Euroopa Komisjoni asjatundjate seas kasutusel esimese eelkontrollivahendina ning anda Euroopa Komisjoni mõjuhindamiskorrale territoriaalse tasandi. Selle abil saab teha kindlaks need piirkonnad, mis saavad palju kasu, ja need, mis suure tõenäosusega palju kannatada saavad. Teine võimalus oleks kasutada territoriaalse mõju hindamise menetlust osana keskkonnamõju strateegilisest hindamisest.

Arvesse tuleb võtta ka seda, et iga direktiivi mõju kandub ka üle naaberriikidele, mida senine mõjude hindamine kord senini ei hõlmanud. ELi õigusaktide poolt ELi naabruskonnale avaldatava mõju analüüs võiks olla ELi naabruspoliitika uus osa.

#### 5. Teemasid täiendavateks uuringuteks

Täiendavalt võiksid leida uurimist järgmised teemad.

- Direktiivide mõju analüüs peaks hõlmama kõiki territoriaalse arengu valdkondi: looduslik keskkond, piirkonna majandus, ühiskond ja inimesed. Puudu oli näitajaid eelkõige maakasutuse, halduskorralduse (haldusmehhanismide tõhusus, planeerimismenetluste kestus või keerukus, osalusmäär, ülekandumine ühiskonda), uuendustegevuse, turutakistuste ja kultuuripärandi kohta. Direktiivi kõigi võimalike mõjude esitamiseks on vaja lisanäitajaid.
- Olemasolevas liigituses ei ole territoriaalse mõju hindamiseks vajalikke liike. Vaja oleks piirkondliku kokkupuute maatriksi piirkonnaliikide loetelu täiendada.
- NUTS 2 on mõne direktiivi mõju eristamiseks liiga kõrge tasand (nt kui direktiiv on suunatud linnadele vms). Hea oleks, kui nii näitajate loetelu kui ka piirkonnaliikide loetelu käiks tasandi NUTS 3 kohta.
- Oluline oleks saada ülevaade direktiivi koondmõju kohta igale piirkonnale, kust on näha kõikidele valdkondadele avaldatav koondmõju. Kuidas koondmõju paremini kujutada?
- Analüüsida ülekanduvat ja piiriülest mõju.
- Valitsemistava eelistuse modelleerimisel võiks kasutada teistmoodi käsitlusviisi, mis aitaks sidusrühmadel teha kindlaks võimalikud probleemid direktiivi väljatöötamises, ülevõtmises, rakendamises ja kasutamises. Seda saaks teha, kui töötatakse välja suunis ja kontroll-leht, kus on üldised ja etapipõhised juhendid.