



Programm ESPON 2013

Transpordi- ja põllumajanduspoliitika territoriaalse mõju hindamine

TIPTAP: Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies

Rakendusüriing

Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

Projekti ülesehitus**Temaatiline ulatus**

ELi territoriaalses tegevuskavas on tähelepanu juhitud ELi poliitikate üha suurenevale territoriaalsele mõjule. Roheline raamat territoriaalse ühtekuuluvuse kohta väljendab sektoraalse ja territoriaalse poliitika kooskõlastamise olulisust. TIPTAPI uurimisprojekti aluseks on ESPONi 2006. aasta programmi tulemused. Transpordi- ja põllumajanduspoliitika territoriaalse mõju hindamiseks kasutatakse TEQUILA meetodeid, indekseid ja arendatakse edasi mudeli prototüüpi. Hindamistulemusi saab otseselt kasutada poliitikate ühtlustamiseks ja suunamiseks.

Peamised uurimisvaldkonnad

- Majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnamõju hindamine regiooni seisundi, regiooni konkurentsivõime (Lissaboni strateegia), kliimamuutuse ja territoriaalse ühtekuuluvuse aspektist.
- Poliitikate mõju hindamine riikidevahelisele, piiriülelele ja regioonide vahelisele koostööle.
- Tulemuste ja järelduste esitamine ning poliitikasoovitused Lissaboni strateegia, kliimamuutuse tegevuskava ja territoriaalse ühtekuuluvuse nõuete paremaks täitmiseks.
- Võimalusel hinnatakse mõju NUTS 3 tasandil.

Tulemused

- Hinnang transpordi- ja põllumajanduspoliitika territoriaalse mõju kohta.
- Näitajad, mille abil saab olulist teavet poliitikamõjudest regioonide ja linnade majandusliku, sotsiaalse, keskkonna- ja kultuurilise seisundi kohta, samuti Lissaboni strateegia ja kliimamuutusega seotud mõjude kohta ja vastavusest ELi poliitilistele eesmärkidele.
- Territoriaalse mõju hindamise abivahend koos rakendusmudeliga.
- Euroopa kaardid, mis valmisid territoriaalse mõju hindamise vahendi katsetamise ja kasutamise tulemusena vähemalt kahes ELi poliitikavaldkonnas.
- Täiendavad andmed ESPONi andmebaasis.

1. Analüüs, peamised sõnumid ja järeldused

Projekti TIPTAP põhieesmärk oli töötada välja territoriaalse mõju hindamise vahend, millel on järgmised omadused:

- metoodiliselt ja teaduslikult usaldusväärne;
- kooskõlas ELi suunistega mõju hindamise kohta;
- olemasolevate näitajate alusel kohaldatav sobival territoriaalsel tasandil, et saada territoriaalse mõju näitajad Euroopa kõigi piirkondade kohta;
- kogu protsess on üles ehitatud ühtse pakatina, mis on lihtsalt hallatav, interaktiivne ja läbipaistev;
- tulemused on poliitika kujundajatele kasulikud (ja arusaadavad): neist peaks näha olema, kus mõju peamiselt avaldub ja miks.

Võttes aluseks ESPONi 2006. aasta projekti 3.2 raames välja töötatud mudeliga TEQUILA1 saadud kogemused, on poliitikate mõjude hindamismudelit TIPTAP projekti käigus uuendatud ja täiustatud.

Täiustatud TEQUILA mudelit rakendati Euroopa Liidu (EL) kahe poliitika territoriaalse mõju hindamiseks: ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja transpordipoliitika. Mudelit TEQUILA ei olnud varem ÜPP-le kohaldatud; transpordile kohaldamine muutus aga võrreldes TEQUILA eelmise kohaldamisega (ESPONi projekti 3.2 raames) mitmeti palju paremaks.

Territoriaalse mõju määratlus ja mõõdetavaks muutmine on seotud territoriaalse ühtekuuluvuse mõistega, mida määratletakse käesoleva projekti otstarbeks kui jätkusuutlikkuse territoriaalset mõõdet. Seetõttu hõlmab territoriaalse mõju hindamine analüütiliselt majandusele ja konkurentsivõimele, keskkonnale ja kliimamuutusele, ühiskonnale ja maastikule avaldatava mõju hindamist.

Et erinevaid mõjusid hinnata, määratledagi projekti käigus kolm makrokriteeriumit: territoriaalne efektiivsus, territoriaalne kvaliteet ja territoriaalne identiteet. Territoriaalne efektiivsus hõlmab territooriumi ressursside, maa ja loodusvarade tõhusat kasutamist, konkurentsivõimet ja atraktiivsust ning häid liikumisvõimalusi nii uuritava territooriumile pääsemiseks kui ka territooriumi sees. Territoriaalse kvaliteedi all peetakse silmas elu- ja töökeskkonna kvaliteeti, elatustaset ning avalike teenuste ja informatsiooni kättesaadavust. Territoriaalne identiteet on seotud sotsiaalse kapitali arendamise, ühise tulevikukäsitluse kujundamise, erijoonte kaitsmise ning piirkonna konkurentsieelise edendamise. Neid makrokriteeriume võib omakorda jagada veelgi täpsemateks ja homogeensemateks osadeks.

Kahe vaadeldud poliitika puhul hinnati nende territoriaalset mõju kvantitatiivse modelleerimise abil. Transpordipoliitika puhul, mida juba varem oli uuritud, hinnati varasemaid põhimõtteid ja kalibreerimismetoodikat ning muudeti ja ajakohastati neid, samuti kasutati ajakohasemat ELi poliitikat. Ühist põllumajanduspoliitikat hinnati kvantitatiivselt statistiliste näitajate abil.

Täpsemalt hinnati ajakohastatud mudeliga TEQUILA (TEQUILA 2) mõju kahel tasandil:

a. *mõju ühe mõõtme hindamine*, s.t uuritava poliitika poolt ühele valdkonnale avaldatava mõju hindamine;

b. *koondmõju hindamine*, s.t territoriaalse ühtekuuluvuse eelkirjeldatud makroomadustele – territoriaalne tõhusus, territoriaalne kvaliteet ja territoriaalne identiteet – avaldatava mõju ja üldise territoriaalse koondmõju hindamine. Selline hindamine hõlmab mõju erinevatele tahkudele kaalude

andmist, nende võrdlust ja keskmistamist.

Territoriaalset mõju määratletakse valemiga $TM = VM \times S \times H$, milles VM on võimalik mõju (määratletakse iga piirkonna puhul statistiliste näitajate või simulatsioonimudeli alusel), S on soovitavus (et arvestada näiteks sellega, et ühesugusel tööhõivekasvul on arenenud või mahajäänud piirkonnas erinev tähtsus) ja H on haavatavus (et arvestada linnapiirkondade suuremat saasteohtu või maastiku killustatuse ohtu loodusaladel).

Koondmõju hindamisel arvutatakse territoriaalne mõju erinevatele kriteeriumitele (nt piirkonna SKT, töökohad, liikumisvõimalused jne) avaldatava mõjude kaalutud keskmise summa alusel.

Üldine metoodika, nimelt mitme kriteeriumi analüüs, ning territoriaalse mõju arvutamisel kasutatud kriteeriumid on täielikult kooskõlas ELi suunistega mõjuhindamise kohta (SEC(2009)92), ent TIPTAPI uuringus on rohkem tähelepanu pööratud territoriaalsetele aspektidele ning, mis kõige tähtsam, mõju territorialiseerimine ei piirdu üksnes ELi või riikliku tasandiga, vaid hõlmab väga üksikasjalikku NUTS3 tasandit (transpordipoliitika puhul 1327 NUTS 3 ala 32 riigis).

Põhjalikult uuriti TEQUILA metoodika kolme osa, mida on mudeliga TEQUILA 1 võrreldes täiendatud:

i. *kaalumissüsteem*, mis näitab erinevate poliitiliste prioriteetide ja eesmärkide eelistamist poliitikakujundajate ja valdkonna poliitika asjatundjate seas;

ii. *väärtusfunktsioonid*, mis muudavad erinevates mõõtühikutes väljendatava mõju 0 või 1na vastavalt kasutatud funktsiooni vormile; selle eriteabe saamiseks on nõu peetud ka valdkonna poliitika asjatundjatega;

iii. *ülemäärane mõju*, mida ei saa kompenseerida. Arvestades asjaoluga, et mõnd liiki väga kahjulikku mõju (nt keskkonnamõju) ei saa kompenseerida kasuliku mõjuga (nt mõjuga majandusele), kasutati lipukeste mudelit, mida kohaldati transpordipoliitika poolt avaldatava mõju kolmele mõõtmele (heitkogused, ummikud ja ohutus). Selle kohaselt on kaardil lipukestega tähistatud regioonid, kus esineb ülemäärast mõju, mida ei ole võimalik mõju teiste aspektidega kompenseerida ega kaalutult koondada.

Samuti vaadati läbi varasem TEQUILA SIP mudel (interaktiivse simulatsiooni mudel) ning laiendati seda mudelis TEQUILA 2 kahes peamises suunas:

A. arvesse võetakse nii mõju erinevatele valdkondadele (majandusele, ühiskonnale, keskkonnale, kliimamuutusele jne) kui ka koondmõju (territoriaalsele tõhususele, kvaliteedile ja identiteedile);

B. mõju hindamisel kasutatakse integreeritud ning ainulaadset tarkvarapaketti, mis võimaldab kohest simulatsiooni koostamist ja kaardistamist nii, et see on teadlaste ja poliitikakujundajatega otsesel suhtlemisel kasutatav.

Üksikud kriteeriumid, millele avaldatavat mõju arvutatakse, on nende kahe poliitikavaldkonna puhul järgmised:

a. ÜPP puhul: majanduskasv (T1), töötus (T2), turismi mitmekesistamine (T3), keskkonna kvaliteet (K1), kogukonna elujõud (K2), heitmed (K3), pinnase erosiooni risk (K4), maastiku mitmekesisus (I1), kogukonna identiteet (I2) ja pärandtooted (I3);

b. Transpordipoliitika puhul: sisemaa infrastruktuuri transpordimahud (T1), lennujaamade transpordimahud (T2), majanduskasv (T3), ummikukulud (T4), läbivad liiklusmahud (K1), heitmed (K2), ohutus (K3), turuvõimalused (K4), maastiku killustatus (I1), avatus väliskülastajatele (I2) ja regionaalne integratsioon (I3).

ÜPP territoriaalse mõju hindamise puhul kerkis esile üks probleem: puudus ametlik määratlus poliitika jõulisusele (eraldatavate ressursside suurus) igas piirkonnas, sest paljude ajavahemikku 2007–2013 puudutatavate otsuste tegemine on jäetud riikide ja regioonide kohalikele valitsustele. Seetõttu oli TIPTAP projekt sunnitud koostama poliitilise hüpoteesi ehk stsenaariumi, mis hõlmab vahendite esimesest sambast teise ümbersuunamist, kusjuures on arvestatud vahendite üldist jaotust (erinevust vanade ja uute liikmesriikide vahel).

Transpordipoliitika puhul koostati kolm stsenaariumi: baasstsenaarium aastaks 2030, mis hõlmab kõiki investeeringuid, mida juba tehakse või mille kohta on praegu otsus olemas (stsenaarium a); infrastruktuuristsenaarium, mis hõlmab uusi ühendusi (stsenaarium b); ning maksustamisstsenaarium, mis hõlmab uusi õigusloomelisi vahendeid, nagu näiteks eeskirjad ohutuse ja teede maksustamise kohta (stsenaarium c).

Transpordipoliitika territoriaalset mõju analüüsiti NUTS 3 tasandil, mis on territoriaalse hindamise jaoks kõige sobivam, kuna võetakse arvesse ka iga piirkonna geograafilisi eripärasid. Selleks kasutati ökonomeetrist simulatsioonivahendit Transtool, mille on koostanud transpordi ja energeetika peadirektoraat ja mille abil on võimalik teha NUTS 3 tasandi mõjuprognoose. Põllumajanduspoliitikat aga hinnati NUTS 2 tasandil, sest üksikasjalikuma tasandi kohta vajalikke ühtseid andmeid ei olnud.

2. ÜPP mõjudega seotud peamised tulemused

Mõju majandusele. Hüpoteetiline stsenaarium vahendite tasakaalustamata ümbersuunamise kohta esimesest sambast teise näitab üldiselt tulude ja piirkonna SKT vähenemist (T1). Enamikus riikides (nii ELi lääneosas kui ka idaosas) SKT inimese kohta väheneb veidi – 0,4–0,2% (vt VM-T1¹ väärtused lisas). See SKT vähenemine on suurem või teravamalt tunnetatav mõnes mahajäänud piirkonnas, nagu Põhja-Kreeka või Estremadura, aga ka mõnes Lõuna-Itaalia piirkonnas, nagu Aragón ja Stereá Elláda. Mõned piirkonnad aga saavad ümbersuunamisest kasu, kuna suudavad kasutada põllumajanduse keskkonnakavu; need on: Languedoc-Roussillon, Auvergne ja Limousin Prantsusmaal, Kataloonia, Navarra ja Comunidad Valenciana Hispaanias, Ípeiros ja Peloponnisos Kreekas, Valle d’Aosta Itaalias ning West Midlands Ühendkuningriigis.

Teine majandusstruktuuriga seotud mõjunäitaja on turismi mitmekesistamise võime (T3). Siin on mõju peamiselt positiivne ning parimad tingimused selleks on Algarves, mõnes Hispaania piirkonnas Püreeneede lähistel, Auvergne’is ja Franche-Comtés Prantsusmaal, mõnes Itaalia piirkonnas, paljudes Saksamaa, Poola ja Läti Läänemere-äärsetes piirkondades ning paljudes Lõuna-Poola, Tšehhi, Slovakkia ja Rumeenia siseregioonides. Musta ja Aadria mere kaldal asuvad ja Ida-Euroopa riikide piirkonnad peaksid samuti sellisest majandustegevuse mitmekesistamisest palju kasu saama.

Mõju ühiskonnale. Esimene ja kõige tähtsam ühiskonnale avaldatava mõju aspekt puudutab töötust (T2). Sel puhul, nagu SKT puhul, on mõju alati negatiivne, aga idapoolsemad riigid kannatavad kõige rohkem – ka siis, kui ümbersuunamisega kaasneb väiksem avaliku sektori vahendite vähenemine. See tohutu mõju tuleneb mitmest koosinevast asjasolust, milleks on suur hõive põllumajanduses, suur töötus, tööhõive väga prioriteetsed eesmärgid ja suur haavatavus töötusest.

Teine mõjunäitaja on kogukonna elujõud, mis näitab sotsiaalset puudust (K2). Sel juhul on kahjulikku mõju

¹ Inglise keeles PIM-E1.

tunda paljudes kohtades, nii idas kui ka läänes. ELi poolt antava toetuse muutumise suhtes on põllumajandusettevõtete väiksuse, elanikkonna vananemise ja suure hõive tõttu põllumajanduses tundlikud järgmised alad: Hispaania põhjaosa, Algarve Portugalis, Marche, Abruzzo ja Calabria Itaalias, Eesti, Läti, paljud Poola piirkonnad ning veidi vähem ka Tšehhi ja Slovakkia.

Mõju keskkonnale ja kliimamuutusele. Kuna ümbersuunamise põhieesmärk on suurendada põllumajanduse juhtimise keskkondlikku aspekti, ei ole üllatav, et mõju keskkonnale on positiivne kõikides ELi regioonides (K1).

Üks kitsam näitaja näitab mõju pinnase erosiooni riskile (K4). Sel juhul on mõju kõige kahjulikum Lõuna-Euroopas: Tessaalias ja Kesk-Makedoonias Kreekas, Calabrias, Marches, Friulis ja Abruzzos Itaalias ning Algarves Portugalis, sest võib juhtuda, et põllumajandusmaa jäetakse kasutamata.

Kliimamuutusele avaldatavat otsest mõju näitavad kariloomade heitmed (K3). Peamiselt puudutab see Hollandit ja vähem ka Taani piirkondi.

Mõju maastikule ja territooriumi identiteedile. Selleks on kolm näitajat. Esiteks maastiku mitmekesisus (I1), mis saab kannatada eelkõige Pürenee poolsaare põhjaosas ja vähem lõunas (Algarve, Andaluusia, Murcia), Itaalias Aadria mere ranniku kesk- ja lõunaosas ning Calabrias ja Sitsiilias, Kreekas Tessaalias ja Kesk-Makedoonias ning paljudes Kagu- ja Kesk-Poola piirkondades.

Teine näitaja on seotud kogukonna identiteediga, mida ohustab väljaränne (I2). Selles ohus on peaaegu kõik eelnimetatud piirkonnad, aga ka Aragón ja Navarra Hispaanias, Küpros, Eesti, Läti, peaaegu kõik Ida-Saksamaa piirkonnad, Malmö piirkond ning paljud Poola, Slovakkia ja Rumeenia sisepiirkonnad.

Kolmas näitaja on seotud võimalusega arendada rohkem pärandtooteid (I3). Selle kohta kõikides riikides andmeid ei ole. Siiski tuleb esile mõni huvitav juhtum: mõju on suur ja positiivne Kreeka läänerranniku kõikides piirkondades ja Egeuse mere saartel, samuti Portugali põhjaprovintsis ja Algarves, Kesk- ja Ida-Slovakkias, Saksamaa põhja-kagu vööndis, mõnes Suurbritannia piirkonnas, nagu Cornwall, Wales, kaguosa ja Edinburghi piirkond, ning Prantsusmaa kaguosas.

ÜPP territoriaalse koondmõju kohta võib öelda, et hoolimata põllumajandusettevõtetele mõeldud ülekandemaksete märkimisväärsest vähendamisest, mida meie poliitikastenaarium sisaldab, ei ole üldine mõju territoriaalsele tõhususele kahjulik, kui vähenemist korvatakse ainult osaliselt ümbersuunamisega ja suurendatakse teise samba kulutusi. Kahjulik on mõju ainult Skandinaavia ääremaa del ja maapiirkondades, idapoolsetes riikides ja Hispaanias, aga enamiku Kesk-Euroopa riikide (sh Suurbritannia, Iiri ja Itaalia piirkonnad ning paljud uute liikmesriikide läänepoolsemad piirkonnad) jaoks on mõju positiivne, peamiselt tänu turismi (aga ka teiste tegevusalade) mitmekesistamise võimalusele.

Olukord aga muutub, kui kasutada erinevat üksikmõjude kaalumise süsteemi (s.t poliitiliste eesmärkidega seotud prioriteetide erinevat tähtsusjärjekorda). Kui kasutada poliitikakujundajate nimetatud eelistusi (2009. aastal Prahast toimunud ESPONi kohtumisel täidetud küsimustikud), siis muutub koondmõju territoriaalsele tõhususele veidi negatiivseks (sest majanduse mitmekesistamist ei hinnata nii väga).

Mõju territoriaalsele kvaliteedile on rängem ääremaa des ning peamiselt põllumajanduslikes riikides ja maapiirkondades, samuti Itaalia, Kreeka ja Portugali piirkondades ning mõnes Hispaania piirkonnas, nagu Navarra, Aragón, Murcia ja Andaluusia. Riikides ja piirkondades, mis asuvad rohkem Euroopa n-ö raskuskeskmes, lirimaast Po jõe oruni, Taanist Austriani, Prantsusmaal ning paljudes Kesk- ja Ida-Hispaania

piirkondades, on mõju väike, aga positiivne. Kokkuvõttes on mõju ELi territooriumile negatiivne (mis tahes kaalumissüsteemi kasutades) ning sama kehtib mõju kohta territoriaalsele identiteedile.

Kuna territoriaalse identiteediga seotud andmeid on palju puudu, on koondmõju raske hinnata, aga territoriaalne tõhusus ja kvaliteet, mille kohta on andmeid rohkem ja piisavalt, moodustavad sellest peaaegu 90%.

3. Transpordipoliitikaga mõjudega seotud peamised tulemused

Transpordipoliitikaga mõjudega seotud peamised tulemused on järgmised:

- a. jätkuvast infrastruktuuriga varustamisest kaasneb üldine majanduslik kasu kõikidele ELi liikmesriikidele (baasstsenaarium) ning eriline eelis langeb osaks idapoolsete riikidele laiendatud infrastruktuuri stsenaariumi kohaselt; SKT inimese kohta ja turupotentsiaal suurenevad, samuti võrgustiku tootlikkus, soodustades nii territoriaalset konkurentsivõimet;
- b. uue kasvava majandusega ala esilekerkimine Kesk-Euroopas, nn Euroopa viisnurgast ida pool, Praha, Krakówi, Budapesti ja Viini nelinurga sees;
- c. riikides on nähtav üha suurem piirkondade lõimumine, eelkõige neis riikides, kes tegelevad pidevalt infrastruktuuri rajamisega (Hispaania, Saksamaa); laiendatud infrastruktuuri stsenaariumi kohaselt levib see ka uutesse liikmesriikidesse, mis aitab kaasa arengu levikul peamistest keskustest väljapoole, teise- ja kolmandajärgulistesse linnadesse;
- d. baasstsenaariumi kohaselt suurenevad ummikud kõikjal, eelkõige suurtes põhjapoolsetes metropolides: olemasolev infrastruktuur ei suuda tulla toime ennustatava liikluskoormuse kasvuga. Kokkuvõttes on see mõju ELile kõikidest mõjuliikidest kõige negatiivsem ning see on negatiivne ka kõikidele riikidele eraldi: kõige negatiivsem on mõju Ühendkuningriigile ja Taanile, kõige vähem negatiivne Rumeeniale ja Bulgaariale. Teise, uue infrastruktuuri pakkumise stsenaariumi, veel rohkem aga maksustamise (eelkõige kõige suuremate ummikutega aladel) stsenaariumi kohaselt ummikud vähenevad, eelkõige idapoolsetes riikides. Teise- ja kolmandajärgulised lennujaamad asendavad sisemaa liikluse kasvu;
- e. mõju piirkondade uuele turupotentsiaalile on sama nagu majanduslik mõju SKT-le ja võrgustike tootlikkusele: taas leiab kinnitust Kesk- ja Ida-Euroopa ruudu esilekerkimine;
- f. baasstsenaariumi kohaselt suureneb ohutus märgatavalt; infrastruktuuristsenaariumi kohaselt suureneb see samuti, eelkõige idapoolsetes riikides;
- g. heitekogused aga suurenevad märgatavalt baasstsenaariumi ja eelkõige idapoolsetes riikides infrastruktuuristsenaariumi kohaselt. Maksustamisstsenaariumi kohaselt heitgaaside kogus loodetavasti väheneb, mis tõstab esile regulatiivse poliitika tähtsuse seoses maanteeliiklusega;
- h. territoriaalsele identiteedile avaldatav mõju on kogu ELis negatiivne, kõige negatiivsem on mõju maastiku killustatusele ning see puudutab kõige rohkem neid riike ja piirkondi, kus ehitatakse või hakatakse ehitama uut infrastruktuuri;
- i. koondmõju territoriaalsele efektiivsusele on baasstsenaariumi kohaselt ELis keskmiselt negatiivne, eelkõige läänepoolsetes riikides ja piirkondades, kus ummikuid on rohkem, ent idapoolsetes riikides on mõju positiivne. Maksustamisstsenaariumi kohaselt aga pilt muutub ning tõuseb esile väga positiivne mõju

mitmele piirkonnale, eelkõige Ühendkuningriigis ja suuremate ummikutega aladel, nagu pealinnad ja suurte linnade piirkonnad, mis jällegi näitab, kui oluline on regulatiivne poliitika;

j. mõju territoriaalsele kvaliteedile on baasstsenaariumi kohaselt üldiselt positiivne kõigis ELi piirkondades. See mõneti vastuolus olev tulemus on tingitud peamiselt sellest, et ohutuse ja turuvõimaluste näitajad on väga suured; need tasakaalustavad negatiivseid tulemusi liikluse ja heitgaaside näitajatega seoses;

k. mõju territoriaalsele identiteedile on üldiselt negatiivne, kuna infrastruktuuri ehitamine suurendab arvatavasti maastiku killustatust kõikides riikides ja positiivne mõju regionaalsele integratsioonile on väike;

l. lipukeste mudeli kasutamine selleks, et hoiatada ummikute, ohutuse ja heitgaasidega seotud füüsiliste näitajate kriitilise piirini jõudmise või ületamise eest, andis väga huvitavaid tulemusi. Ummiku raskusastet arvestades oli olukord halb peamiselt järgmistes piirkondades: Ühendkuningriigis Suur-Londonis, mõnes kohas Walesis (Bristol ja Cardiff), Suur-Manchesteris, Liverpoolis ja Merseyside'is, Põhja-Itaalia peamiselt transporditeljel asuvates Bergamo, Treviso ja Venezia provintsis ning Bologna ja Firenze vahel, Budapestis ja selle ümbruses ning mõnes kohas Baden-Württembergi liidumaal (Stuttgartis ja Tübingenis);

m. peamised probleemsed kohad seoses ohutusega on järgmised: suur osa Kesk-Ingliismaast (peamised Londonist alguse saavad lääne- ja põhjasuunalised transpordikoridorid) ja Lõuna-Šotimaa (Edinburgh ja Glasgow), Pariisi põhja- ja lõunaring ning Le Havre, paljud piirkonnad Hollandis (peamiselt Amsterdam ja Rotterdam) ja Saksamaal (München, Frankfurt, Bremen, paljud alad Nordrhein-Westfalenis (Köln ja Bonn)), Stockholm ja mõned muud piirkonnad Rootsis, enamik Šveitsi piirkondi, Porto piirkond Portugalis ning mõned üksikud kohad Ida-Euroopa riikides;

n. heitkogustega seotud prognoositav olukord on kriitiline: baasstsenaariumi kohaselt ületavad peaaegu kõik Euroopa piirkonnad piirmäära ehk praegused heitkogused. Enamik läänepoolseid riike, kaasa arvatud Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia ja Ungari, jäävad +50% piiresse, aga Poola, Baltimaad, Rumeenia ja Bulgaaria ületavad selle määra märgatavalt. Kriitilist olukorda on oodata ka Dublinis ja Lõuna-Iirimaa, Edela-Rootsis ja Põhja-Kreekas. Kui kasutada ennetavat poliitikat ja regulatiivseid vastumeetmeid, pilt muutub. Infrastruktuuristsenaariumi kohaselt lipukestega piirkondade arv väheneb (näidates olukorra paranemist võrreldes eelneva olukorraga) ning peamiselt oleks probleemid mõnes Ida-Euroopa riigis (Poola, Rumeenia ja Bulgaaria), Hispaanias, Iirimaa, Põhja-Kreekas ja mõnel alal Kesk- ja Põhja-Itaalia teljel Bresciast Triesteni. Kolmanda, maksustamisstsenaariumi kohaselt väheneb lipukestega piirkondade arv veelgi: lipukesed jäävad ainult Rumeenia ja Bulgaaria (riigid, kus praegu on heitkogused küllaltki väikesed), Põhja-Kreeka ja veel mõne üksiku piirkonna kohale.

4. Võimalikud poliitilised valikud

Selle projekti puhul võib poliitika kujundamise võimalused (mis võivad olla ELi konkurentsivõimet ja ühtekuuluvust parandavate sekkumiste aluseks) jagada kolme põhirühma:

- territoriaalse mõju hindamise meetodite ja vahendite kasutamine;
- projekti tulemustel põhinevad soovitused põllumajanduspoliitika jaoks;
- projekti tulemustel põhinevad soovitused transpordipoliitika jaoks.

4.1. Territoriaalse mõju hindamise meetodite ja vahendite kasutamine

Eelmise TEQUILA ehk siis ainult koondmõju kujutamise üks nõrku külgi on praeguses mudelis kadunud, sest eraldi uuritakse mõju ka erinevatele valdkondadele, täpsemalt majandusele, konkurentsivõimele, ühiskonnale, keskkonnale, kliimamuutusele jne. Koondpilt on kasulik ainult siis, kui erinevad mõjuliigid üksteist vastuvõetavalt kompenseerivad ja neid kaalumissüsteemi abil õigesti hallatakse.

Kaalumissüsteemiga seoses on üliolulised kaks juba rakendatud täiendust: kahe kaalumissüsteemi kasutamine (et võrrelda mõju erinevatele valdkondadele), millest üks pärineb valdkonna asjatundjatelt ja teine poliitika kujundajatelt, ning lippudega mudeli kasutamine. Esimese puhul saab nüüd kergesti jagu kahtlustest mõne üksikkriteeriumi või koondkriteeriumi asjakohasuse suhtes (näiteks territoriaalse tõhususe, kvaliteedi ja identiteedi kolmik), sest mõni oleks võinud saada kaaluks „0”. Nii aga ei juhtunud ning just poliitikud näitasid üles elavat huvi mitte tavapärase majandusliku ja keskkonnamõju vastu, vaid uuendusliku, territoriaalse mõju vastu, nagu näiteks mõju maastikule, kogukonna elujõule ja identiteedile ning piirkonnasisesele lõimitusele. Lippudega mudeli kasutamine aga andis asjakohaseid hoiatusi, kui mõned mõju piirmäärad ületatakse, mis ei võimalda erinevate mõjuliikide omavahelist kompenseerimist (ja seega koondmõju arvutamist).

Peale selle võib kasulik olla veel üks TEQUILA mudelite huvitav omadus, nimelt võimalus koondmõju mõne seminari või avaliku ettekande ajal ümber arvutada, kasutades uusi kaalumissüsteeme, ja võrrelda siis uusi tulemusi vanadega.

Kuna ühele valdkonnale avaldatav mõju sõltub palju soovitusel ja koondmõju kaalumissüsteemist, oleks kasulik nende nn territoriaalse kasulikkuse funktsioonide üle põhjalikult mõtiskleda ning kaasata analüüsi ka riiklikud ja piirkondlikud eelistused.

Samuti uuriti kooskõla komisjoni mõjuhindamiskorraga seotud analüüsivahendite ja soovitusel ning tulemus paistab positiivne. Üldpõhimõtted on väga sarnased ja TIPTAPi puhul on mõjuskaala isegi suurem. TEQUILA2 metodoloogia eelis on see, et mõju määratletakse piirkonniti, läbipaistvalt ja lihtsalt võrreldavalt, nii et on näha, kui tekib ülemäärane mõju – siiski tingimusel, et ka poliitikameetmete kohta on piirkonniti piisavalt üksikasjalik teave olemas.

Viimati mainitu on ülioluline igasuguse mõjuhindamise puhul, mitte ainult meie mudeli kasutamise jaoks. Usaldusväärseks territoriaalse mõju hindamiseks ongi vaja alljärgnevat:

- *uuritavad poliitilised meetmed on selgelt ja hoolega määratletud;*
- *samuti on määratletud poliitika jõulisus ELi igas piirkonnas, sest see on mis tahes uurimise jaoks loogiline alguspunkt;*
- *andmed loodetud mõju kohta on kättesaadavad;*
- *võimaluse korral on konkreetse valdkonna kohta olemas juba mõned kvantitatiivsed abivahendid (ökonomeetrilised mudelid, simulatsioonimudelid, mõjumudelid), kas või mõndagi liiki mõju kohta (keskkondlik, majanduslik, sotsiaalne jne).*

Kui on olemas modelleerimisvahend mõju ennustamiseks ja simuleerimiseks, korvab see oluliselt teiste osade puudujääke, mis on meie projektis selgelt näha. Nagu transpordipoliitikaga seoses on näha, võimaldab sellise vahendi olemasolu mõju palju täpsemalt määratleda ja, mis kõige tähtsam, võimaldab käsitleda erinevat liiki mõju mitmesugust koostoimet; teisalt aga on tulemused vähem läbipaistvad, kui tahta mingit konkreetset tulemust lihtsalt põhjendada. ÜPP mõju hindamisel oli asi vastupidi: mõjuliikide määratlus oli ebamäärasem, aga tulemusena valminud kaardid olid esitatud loogikaahelate alusel lihtsamalt

tõlgendatavad.

Eelneva põhjal võib väita, et ELi poliitiliste meetmete, direktiivide ja määruste territoriaalse mõju hindamine usaldusväärsetel teaduslikel alustel on nii tähtis kui ka võimalik ning TIPTAPI uurimisprojekti loodud abivahend sobib kasutamiseks ka teiste poliitiliste meetmete territoriaalse mõju analüüsimisel.

4.2. Projekti tulemustel põhinevad soovitud põllumajanduspoliitika jaoks.

Soovitud ÜPP jaoks on järgmised:

.a. isegi kui ressursside vähendamine vähendab sissetulekuid ja seetõttu ka SKTd, ei pruugi kogumõju territoriaalsele tõhususele olla negatiivne, kui põllumajandustootjaid suunatakse kaudselt alternatiivsete tootmisstrateegiatega juurde, mis jäävad nii samasse sektorisse (toodete mitmekesistamine, kvaliteedi parandamine, toodete turustamine, uued turustamisvahendid, nagu näiteks „0 km“) kui ka sellest väljapoole (põllumajandusturism, kohaliku tasandi võrgutöö turismisektori esindajatega);

.b. ÜPP reformi teemalistes aruteludes on ümbersuunamise käsitlemiseks olemas selged järeldused, mis on kooskõlas ESPONi varasemate uuringute tulemustega. Üks soovitusi, mis anti ÜPP territoriaalse mõju uuringu tulemusena, oli see, et teise samba eelarvet tuleks *progressiivselt suurendada*, nagu nähti ette Agenda 2000s, vahehindamise kokkulepetes ning komisjoni ettepanekutes maaelu arengu määruse kohta aastateks 2007–2013. Seda võib olla võimalik saavutada kas kohustusliku ümbersuunamise määra pideva tõstmisega või soovitatavalt EPATFi teise sambaga paremasse kooskõlla viimise teel. Uuring TIPTAP näitas, et suurtel ümbersuunamismääradel oleks neutraalne mõju maapiirkondadele, kus ainult 25% esimesest sambast ära võetud vahendeid lisatakse teise samba eelarvesse. Ka tundlikkust analüüsivõime võiks eeldada, et mõju on enamikus maapiirkondades positiivne, kui kõik esimese samba vahendid suunatakse ümber teise sambasse; see toetab ka varasema uuringu tulemusena antud soovitusi. See on ÜPP reformi üle toimuvate poliitiliste arutelude jaoks väga tähtis teave. Ümbersuunamise eelised on ka keskkonnavõime avaldatava mõjuga seoses täiesti selged;

c. teisalt võib avaliku sektori vahendite jagamise vähendamine viia mitte ainult sissetulekute vähenemiseni ja maa söötijäämiseni nõrgemate põllumajandusettevõtete puhul, vaid ka maastike ühesuguseks muutumise ja nende mitmekesistamise vähenemiseni, pinnase erosiooni ohuni ja kogukonna elujõulisuse vähenemiseni, kui neis piirkondades ei leita alternatiivseid töövõimalusi. Kõik need asjaolud on projekti käigus kvantitatiivselt määratletud ja kaardistatud.

4.3. Projekti tulemustel põhinevad soovitud transpordipoliitika jaoks.

Selles valdkonnas on tähtsaimad tulemused järgmised:

a. uue infrastruktuuri ehitamine mõjub üldkokkuvõttes hästi, eelkõige idapoolsetes riikides;

b. baasstsenaariumi kohaselt tekivad kogu ELi võrgustikus 2030. aastaks ummikud, ka siis, kui ehitatakse välja juba planeeritud ja heakskiidetud infrastruktuur; asi paraneks, kui infrastruktuuri juurde ehitada, eelkõige idapoolsetes riikides;

c. vajalik on pöörata rohkem tähelepanu uute liikmesriikide *sisestele* liikumisvõimalustele – eesmärk, mis ei paista praeguses poliitikas (baasstsenaarium) prioriteetne olevat. Õigupoolest paistavad paremad sisemised liikumisvõimalused olevat eeltingimus arengu laienemisele praegustest tõmbekeskustest (pealinnad ja nende ümbrus, läänepiir) väljapoole; laiendatud infrastruktuuri stsenaariumi kohaselt on see teostatav ja väga tulemuslik;

2.3.d. baasstsenaariumi kohane kriitiline olukord heitkogustega, mida näitas lipukeste mudel, nõuab mitmeid vastumeetmeid ja poliitikakujundajate uut pühendumust sellele küsimusele: stiimuleid tehnoloogia muutmiseks ja maanteeliiklusele alternatiivide otsimiseks, uusi õigusakte ja teede

maksustamise poliitikat, kultuurikampaaniaid ja valitud uute infrastruktuuride ehitamist;

- e. reguleerimise ja maksustamise strateegia võib anda vajalikke tulemusi: vähendada heitkoguseid, aga ka ummikuid praegu kõige ummistunumates linnades ja nende lähiümbruses;
- f. ohutus on tähtis eesmärk, mis praeguse strateegiaga (baasstsenaarium) saavutatakse ja mis infrastruktuuristsenaariumi kohaselt veelgi paraneb.

5. Lisaanalüüsi ja uuringute vajadus

Mis tahes territoriaalse mõju hindamise abivahendi süsteemseks kohaldamiseks on hädavajalik alljärgnev lisaanalüüs:

- vajadus konkreetse uurimisprojekti järele, milles uuritakse territoriaalseid väärtusi ning piirkondade ja linnade kogukondade prioriteete, täiendades nii olemasoleva Euroopa väärtuste uuringu regionaalosa. Teine võimalus on see, et üheaegselt iga uue uuringuga poliitika territoriaalse mõju hindamise kohta uurivad asjatundjad põhjalikult ka neid väärtusi ja prioriteete.
- Mudeli TEQUILA meetodid sobivad eriti mõju *võrdlemiseks territooriumide vahel*: mudeli peamine lisandväärtus on see, et tulemuseks on mõju *suhteline* väärtus võrrelduna teiste või naaberpiirkondadega, mitte üht liiki mõju absoluutväärtus ühele piirkonnale. Seetõttu tuleks seda kasutada alati võrdlemise eesmärgil ja poliitiliste alternatiivide uurimiseks.
- Euroopa piirmäärad ja võrdlusalusused mõju jaoks (nt keskkonna valdkonnas) tuleb määratleda institutsionaalsel tasandil. Kui otsus on langetatud, saab selle lihtsalt lisada lipukeste mudelisse ja muuta selle mõju mõõdetavaks, nagu varem näidatud. See on aga peamiselt poliitikakujundajate ülesanne.
- Andmete olemasolu on mõju hindamiseks otsustava tähtsusega; kui neid ei ole, saab ainult abstraktselt mõtiskleda loogiliste ahelate üle ja langetada väga üldisi kvalitatiivseid otsuseid. Andmed peaksid olema olema NUTS 3 tasandil (või NUTS 3 ja 2 tasandil Saksamaa ja Belgia puhul), mis on tõeliselt territoriaalse uurimise jaoks kõige sobivam.
- Andmed peaksid käima sellist liiki mõju kohta, mida komisjon tahab jälgida, näiteks mõju liigid, mis on kirjas hiljutistes mõju hindamise suunistes (SEC(2009)92). Neil juhtudel on usaldusväärne teave praeguse olukorra kohta Euroopa piirkondades tegelikult mis tahes suundumuse uurimiseks ja ennustamiseks olemas, aga esialgsel kujul. Erilist tähelepanu tuleks pöörata põllumajandusega tegelemise, põllukultuuride, tootlikkuse ja sissetulekute NUTS 2 ja 3 tasandi andmete teisendamisele, sest neid kogutakse erineva ruumilise jaotuse kohta.
- Mudelite TEQUILA kasutamisest tulenev soovitus on tähelepanu pööramine piirkonna sotsiaalsete ja identiteediga seotud valdkondadele: vaesusest sugude vahelise võrdsuseni, maastikust kultuuripärandini, kultuurilistest tõekspidamistest (nt avaliku ja erasektori suhete kohta) kodanike osaluse ja valitsemistavani. Need valdkonnad võivad olla seotud poliitiliste eesmärkide endiga või luua tingimused piirkondade erinevaks vastuvõtlikkuseks ja kohalikuks reageerimisvõimeks seoses ELi direktiivide ja poliitikameetmetega.
- Rohkem tuleks tähelepanu pöörata (võib-olla ESPONi sees) selliste (isegi lihtsustatud) ökonomeetriliste mudelite loomisele, mille abil saab empiiriliselt hinnata konkreetsete mõõdetavate poliitiliste meetmete eri liiki konkreetset mõõdetavat mõju. Väga paljude erinevate mõjukoefitsientide (nagu transpordisimulatsioonides, heitkoguste, ummikutega jms seoses kasutatud) olemasolu oleks väga kasulik üldisemate territoriaalse mõju hindamise abivahendite täiustamiseks.
- Samamoodi on vaja rohkem teaduslikult uurida konkreetsete territoriaalsete poliitiliste meetmete

tulevast oodatavat ja ootamatut mõju. Sellisel juhul oleks tulemuseks hea koostöö üldise, riikliku või ELi tasandi teadustöö ja territoriaalset tasandit käsitlevate tööde vahel.

- Kõige huvitavamad valdkonnad, kus mudeli TEQUILA sarnaseid territoriaalse mõju hindamise abivahendeid saaks kasutada, on järgmised: regionaalarengupoliitika konkreetsete meetmete, konkreetne tipptaseme pädevuse poliitika (teadus- ja arendustegevus, uuendustegevus), õigusloomepoliitika ruumiplaneerimise kohta (elamumajandus, valglinnastumise vastased meetmed, rohealale ehitamise maksustamine), ÜPP alternatiivmeetmed (alati tingimusel, et poliitika ja selle jõulisus igas piirkonnas on selgelt määratletud).

Territoriaalse mõju hindamise projekti saaks edasi arendada veel näiteks järgmiselt:

- a. tuleks uurida võimalust modelleerida mõju ülekandumist ühelt piirkonnalt teisele.

Projektis kasutatud mudelis TRANSTOOL on see meetod osaliselt kasutusel (nt transpordipoliitika mõju SKT-le), aga kahjuks ei olnud projekti raames mõju ülekandumist laiemalt võimalik uurida, kuna selleks ei olnud piisavalt ei aega ega ressursi. Erinevate valdkondade mõju ülekandumise uurimiseks võib kasutada teisi konkreetseid või sihtotstarbelisi mudeleid:

- majandusliku mõju ülekandumine (näiteks selliste makromajanduslike piirkondlike mudelite abil nagu MASST, mis töötati välja ESPONi projektis 3.2 ja mida nüüd uurivalt ümber kujundatakse, et seda saaks kasutada NUTS 3 jaoks);
- demograafilise mõju ülekandumine (nt demograafiliste rändemudelite abil);
- keskkonnamõju ülekandumine (igale heitmeliigile vastava territoriaalse mudeli abil (peamiselt õhu või veega seoses)).

Selleks on lõppkokkuvõttes vaja ELi prioriteetidele vastavalt koostada igat liiki mõju kohta piirkondadevahelise ülekandumise mudel.

- b. Tuleks määratleda veel piirkondade liike, mida uuritav poliitika sarnaselt mõjutab. Selline liigitamine võiks täiendada konkreetset liiki geograafiliste omadustega piirkondades avalduva koondmõju hindamist, näiteks meie projektis maa- ja linnapiirkondade puhul, ning tulemusi saaks kasutada käimasolevas ESPONi liigitusprojektis.

- c. Andmete täiendamine. Andmete puudulikkus oli projekti üks peamisi probleeme, eelkõige ÜPPga seoses; peamiselt sellepärast, et puudusid sidusad NUTS 3 tasandi andmed ELi kõigi 27 liikmesriigi ja ESPONi riikide kohta. Väga väärtuslikud oleksid andmed esimese ja teise samba kulutuste kohta pärast ümbersuunamist, konkurentsivõime, uuendustegevuse, toidutarneahela ajakohastamise, keskkonna kvaliteedi ja -hoiu (nt elurikkus) kohta.