

## Läänemere seisundi parandamiseks tuleb muuta valitsemissüsteeme

Põllumajandusega seotud veepoliitika soovitude eesmärgid on eelkõige suunatud veemajanduse valitsemissüsteemide parandamisele, selgus SEI Tallinna läbiviidud uuringust.

### Uuringu eesmärk

Läänemere halvast seisundist on räägitud aastaid. Lisaks teistele probleemidele nagu laevaliiklusest tulenevad keskkonnamõjud, ülepüük või ohtlike ainete ning plastiku reostus, on suureks, ilmselt isegi suurimaks murekohaks olnud eutrofeerumine – toitainete liigsus merevees. Hoolimata sellest, et Läänemere eutrofeerumise näol ei ole tegu uue probleemiga, on olukord selles vallas visa paranema.

Eutrofeerumist põhjustavad valdavalt inimtegevuse käigus tekkinud üleliigsed toitained (enamasti fosfor või lämmastik), mis leiavad tee veekogudesse ja sealt edasi merre. Toitainete üheks peamiselt allikaks on põllumajandustegevus, mille tõttu satub vette 45% nii lämmastiku kui ka fosfori üldkogusest Läänemeres.<sup>1</sup>

Sellest lähtuvalt viis Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus (SEI Tallinn) Waterdrive projekti raames läbi uurimistöö, kus võeti vaatluse alla põllumajandusega seotud veepoliitika soovitusi. Uuringu eesmärgiks oli välja selgitada, mis tüüpi soovitusi on viimastel aastatel Läänemere piirkonnas sel teemal kõige rohkem antud.

### Uuringu kirjeldus ja tulemused

Veepoliitika-alaste soovitude läbitöötamisel seadsid uurimistöö autorid ajalise piirangu: uuriti alates 2014. kuni tänaseni antud soovitusi, kuna aastatel 2014-2020 on jõus ka praegu kehtiv Euroopa Liidu mitmeaastane finantsraamistik ehk EL eelarve. Läbitöötatud allikaid oli kolm: esiteks ametlikud Euroopa Komisjoni poolt EL liikmesriikidele antud poliitikasoovitused kahe asjakohase EL direktiivi - vee raamdirektiivi ning nitraadidirektiivi - rakendamise kohta. Teiseks vaadati läbi HELCOMi ehk Läänemere kaitset juhtiva nn Helsingi Komisjoni alates 2014. aastast avaldatud raportid, dokumendid ning ka ametlikult vastu võetud poliitikasoovitused. Kolmandaks analüüsiti poliitikasoovitusi, mida on teadlased Läänemere uuringutele keskenduva BONUS programmi projektide raames andnud. BONUS projektiprogrammi näol on tegu nii riiklike teaduse rahastamise institutsioonide (Eesti puhul ETAg) kui ka EL poolt kaasrahastatud teadustöö toetamise programmiga, mille motoks on „teadus Läänemere parema tuleviku nimel“.

Uurimistöö tulemusena tehti kindlaks kogu uuritava ajaperioodi peale kokku 175 teemakohast ehk põllumajandusteemadega seotud veepoliitika soovitust, millest ligi pooled (83 soovitust) olid antud üheksa erineva BONUS projekti käigus ning ülejäänud jagunesid vastavalt EL direktiivide rakendamise aruannete (41 soovitust) ja HELCOMi soovitude (51 soovitust) vahel.

<sup>1</sup> Euroopa Kontrollikoda, *Läänemere eutrofeerumisega võitlemine: tuleb võtta rohkem ja mõjusamaid meetmeid*. 6., Eriaruanne nr. 03 (Luxembourg: Publications Office, 2016), 10.

Uurimistö käigus grupeeriti poliitikasoovitused teemade kaupa, et soovituste iseloomu ning võimalikke mustreid paremini mõista. Selleks jagati poliitikasoovitused 18 temaatilisse kategooriasse. Kategooriate määramisel lähtuti soovitatud tegevusest, mitte tegevuse kaugemast lõppesmärgist üldisemalt.

Uurimistö tulemustena selgus, et ülekaalukalt kõige suurem arv soovitusi – ligi kolmandik – anti „valitsemise kategoorias“, mille alla kuuluvad institutsioonide ja sidusrühmadega seonduvad, juhtimis- ja haldusküsimused, aruandlus, standardid ja indikaatorid jne. Arvult järgmise grupi moodustas rahastamise ja kuludega tegelev kategooria (18 soovitus), millele järgnes meetodite ja vahendite kategooria (17 soovitus). Vähem oli konkreetse teemaga seonduvad soovitusi (näiteks konkreetseid väetamistehnikaid puudutavad soovitusel) või suuri üleilmseid probleeme arvestavaid soovitusi, nagu näiteks kliimasoojenemist või elurikkust käsitlevad soovitusel.

Sõnastuselt kippus lõviosa soovitusi jääma üsna üldiseks. Tihtilugu kohtas soovitusel hulgas laiatähenduslikke tegusõnu nagu näiteks „pakkuma“, „kindlustama“ või „kaaluma“, selmet kirjeldada konkreetset soovitatud tegevust juba kohe täpsemate sõnadega või siis anda konkreetseid tegevusjuhiseid mõnele ametiasutusele.

### **Järeldused ja soovitusi poliitikasoovitusel autoritele**

Olgugi, et väga suure osa soovitusi võis paigutada valitsemise teema alla, ilmnos, et soovitusel adressaat oli ebamäärane ametiasutus, jättes täpsustamata, missugune asutus või ametiisik peaks meetmeid võtma. Poliitikasoovitusi, mis olid suunatud kas (põllumajandus)ettevõtetele või laiemale avalikkusele, leidis vaid üksikuid.

Poliitikasoovitusel analüüsi käigus koorus uurimistö autoritel välja omapoolne nägemus, kuidas edaspidi Läänemere veepoliitika soovitusi mõjusamaks muuta. Peamiseks märksõnaks on selgus: selgemini on vaja välja öelda nii soovitusel adressaat, konkreetsem soovitud tegevus kui ka üldisem lõppresultaat, mida loodetakse saavutada. Poliitikasoovitusel aitab uuringu autoritel hinnangul muust tekstist (nt uuringu järeldustest) paremini eristada ka selle paigutamine eraldi lõiku või muul moel märgatavaks tegemine, et soovitusel kõlapinda suurendada.

Nii erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide kui ka teadlaste poolt antavate poliitikasoovitusel tõhusam kujundamine ja suunamine aitab liikuda Läänemere seisundi paranemise poole tänu tõhusamale keskkonnakaitsele. Kui soovida tõepoolest saavutada Läänemere hea keskkonnaseisund aastaks 2021, nagu Läänemere piirkonna riikide ambitsioonikas ühine eesmärk ette näeb, ei tohiks selle nimel antavad poliitikasoovitusel jääda kuuldamatuks seetõttu, et nad on liigselt ebamäärased või aadressadita.

*Uurimistö viidi läbi Interregi [Waterdrive](#) projekti raames SEI Tallinna ekspertide Kaja Petersoni, Johanna Maarja Tiigi ja Piret Kuldna poolt. Aruanne (inglise keeles) on leitav [SIIT](#).*