

Sotsiaalmajanduslike analüüside võimekuse tõstmine ja regionaalne koostöö Läänemere hea keskkonnaseisundi saavutamiseks

Sissejuhatus

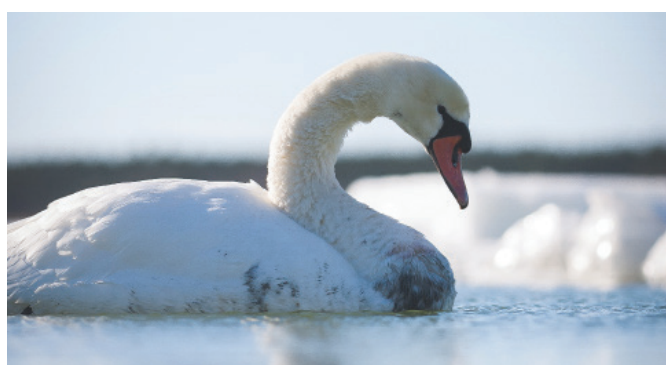
Läänemere elukeskkond on mere ainulaadsete omaduste tõttu inimtegevuse kasvava mõju suhtes väga tundlik. Inimtegevusest tingitud eutrofeerumine, kalade ülepüük, füüsilised häiringud, ohtlike ainete ja naftareostus ning võõrliikide levik asetavad mere järjest suureneva surve alla. Suurte infrastruktuuride arendamine ja ehitustegevus meres (avamere tuuleparkide rajamine, gaasitorude ja kaablite paigaldamine) ning merelaevanduse jätkuv kasv ainult intensiivistavad seda survet lähiaastatel.

Poliitiline kontekst

2008. aastal vastu võetud merestrateegia raamdirektiiv (MSRD) sätestab merekeskkonna kaitse põhimõtted ELi liikmesriikides lähiaastakümneteks. MSRD on seadnud eesmärgiks saavutada Euroopa merede hea keskkonnaseisund (HKS) aastaks 2020. MSRD kohaselt peavad ELi liikmesriigid koostama oma merealade keskkonnaseisundi esialgse hindamise, milles sisaldub ka sotsiaalmajanduslik analüüs. MSRD nõuab, et liikmesriikide poolt koostatavad merestrateegiad oleksid "sidusad ja koordineeritud asjakohases merepiirkonnas või alampiirkonnas".⁴ Seda nõuet silmas pidades algatasid Eesti, Soome, Läti ja Rootsi Euroopa Liidu Kesk-Läänemere INTERREG programmi poolt rahastatud projekti „Läänemere hea keskkonnaseisund läbi regionaalse koostöö ja võimekuse arendamise“ (GES-REG), et aidata kaasa MSRD rakendamise ühtlustamisele meie regioonis. Projekti raames vahetasid partnerid teavet ja kogemusi ning analüüsisid merealade kasutusvaldkondade majanduslikke ja sotsiaalseid aspekte, parendasid baasstsenaariumite analüüsiks vajalikku teadmistebaasi ja hindasid keskkonnakahjudega kaasnevat kulusid. Projekti tulemused aitavad kaasa naaberriikide MSRD raames rakendatavate uute meetmete kulutõhususe ja sotsiaalmajanduslike mõjude analüüsile. Käesolevas lühikokkuvõttes koondatakse projekti peamised järeldused ja antakse soovitusi kulutõhusa meetmekava koostamiseks, et saavutada Läänemere hea keskkonnaseisund 2020. aastaks.

Merealade esialgse hindamise sotsiaalmajanduslike (SMA) analüüside võrdlus

Võrdlusanalüüsis hinnati nelja riigi merekeskkonna seisundi esialgsetes hindamistes kasutatud SMA meetodikate sidusust ning toodi esile ühtlustamise tõkked ja võimalused.⁵ Analüüs



Õliste sulgedega luik Eesti rannikuvetes

Peamised järeldused

- Eesti, Soome, Läti ja Rootsi riikidevaheline koostöö Läänemere kesk- ja põhjaosas on loonud aluse Euroopa Liidu Merestrategia Raamdirektiivi (MSRD) nõuete kooskõlastatud elluviimiseks. Direktiivi kohaselt tuleb kõiki 2020. aastaks Läänemere hea keskkonnaseisundi saavutamiseks vajalikke uusi poliitikameetmeid analüüsida sotsiaalmajanduslikust (SMA) aspektist. Rahvusvahelise koordineerimise vaatenurgast on oluline, et riigid kujundaksid ühise arusaama SMA läbiviimise üldpõhimõtetest, vahetaksid kogemusi ja teavet SMA võimaluste, metoodika ja praktiliste rakenduste kohta.
- Praktikas määrab uute keskkonnakaitsete meetmete SMA läbiviimise võimalused suuresti antud riigi keskkonna- ja majandusalase informatsiooni olemasolu. Teabe- ja andmelünkade tõttu saab merestrategia esimest meetmekava kvantitatiivselt analüüsida vaid piiratud. Selleks, et prioriteerida ja valida uusi meetmeid, tuleb meil kasutada kombineeritud lähenemist, ühendades nii kvalitatiivsed hinnangud, sh eksperthinnangud kui ka kvantitatiivsed tõendid metodoloogiliselt struktureeritud viisil.
- Selleks, et täiendada teadmisi mere ökosüsteemi teenuste väärtuse hindamisest ning anda sisendit MSRD meetmekava kulu- ja tuluanalüüside jaoks, viidi läbi juhtumiuuringud Eestis¹ ja Lätis². Uuringutes hinnati elanike suhtumist merekeskkonna kvaliteeti. Tulemused näitavad, et Eesti elanikud on valmis maksma tänasega võrreldes 11 miljonit eurot aastas rohkem, et saavutada Läänemere hea keskkonnaseisund (HKS) õlireostuse riskide vähendamise, vee kvaliteedi tõstmise ja võõrliikide levimise piiramise teel. Läti elanikud väljendasid valmisolekut maksta kuni 3,8 miljonit eurot aastas rohkem, et saavutada HKS läbi merekeskkonna bioloogilise mitmekesisuse säilitamise, vee kvaliteedi tõstmise ja invasiivsete võõrliikide leviku ärahoidmise. Elanike maksevalmidust saab tõlgendada kui merekeskkonna parendamisest saadava hüve rahalise väärtuse väljendust. Nende uuringute tulemused näitavad, et MSRD poliitika eesmärkide saavutamine aastaks 2020 pakub täiendavaid heaolu hüvesid ühiskonnale.
- Eraldi uuringus analüüsiti rohkem kui 60 olemas olevat rahvusvahelist merekeskkonna poliitikaraamistikku ja neis sisalduvaid meetmeid, mis on suunatud Läänemere keskkonna peamiste survetegurite mõjutamiseks.³ Selgus, et kuigi neid poliitikaraamistikke teatakse hästi, on nende rakendamise osas riigiti märkimisväärsed erinevused. Olemas olevate poliitikate rakendamise parandamine võib vähendada vajadust uute meetmete järele merestrategia meetmekavas.

hõlmas riikide poolt kasutatud lähenemisviise (ökosüsteemi teenused, mere arvepidamine või mõlemad koos); majandussektoreid ja/või ökosüsteemi teenuseid; majandus- ja sotsiaalnäitajaid; mere kasutusala hüdride hindamise meetodeid ja majandustegevuste seoseid ökosüsteemi teenuste ja surveteguritega. Selgus, et kuigi SMA aruannete struktuur, sisu ja põhjalikkus erinesid, olid põhiteemad kõigis aruannetes siiski käsitletud.

Peamine erinevus oli riikide poolt valitud lähenemisviisides: Läti ja Rootsi valisid ökosüsteemi teenuste, kuid Eesti ja Soome valisid mere arvepidamise lähenemisviisi. Soovitame riikidel, kus kasutatakse sama analüütilist lähenemisviisi, täiendavalt ühtlustada ka meetodikaid, kuidas määratleda olulisi survetegureid, näitajaid ja majandustegevusi ning luua seoseid nende vahel. Kui valitakse ökosüsteemi teenuste lähenemisviisi, siis on vaja ühtlustada ökosüsteemi teenuste klassifikatsiooni kasutus (nt CICES, MEA - vaata Garpe, et al. 2008). Samuti soovitame, et naaberriigid koordineeriks oma riikide keskkonnaökonomika arvepidamissüsteemide arendamist.

Baasstsenaarium

Projektis osalenud riikide esialgse hindamise aruandeid võrreldes ilmnes, et riikide lähenemisviisides on suuri erinevusi baasstsenaariumite ja nende tulemuste arendamisel.⁶ Võrdlev analüüs ja arutelud erinevate riikide spetsialiste vahel näitasid, et baasstsenaariumite arendamisel võiks sidusust parandada, rakendades ühiseid üldpõhimõtteid.



© Shutterstock

Ümarmudil - invasiivne võõrliik Läänemeres

Baasstsenaariumi ülesandeks on hinnata, kuidas merekeskkond võib aja jooksul muutuda. Põhielemendid, mida kaaluda selle arendamisel, on: 1) merekasutuse suundumused ja 2) olemas olevate ja tulevaste poliitikate rakendamine, mis mõjutavad merekeskkonda juhul, kui MSRD ei rakendataks. Lisaks on oluline, et analüüsitakse seoseid inimtegevuse, survetegurite, mõjude ja mereala seisundi vahel, et hinnata seisundi muutust (HKS iseloomustavate deskriptorite ja näitajate lõikes), mis on tingitud kasutusviiside muutumisest ja olemas olevate poliitikate rakendamisest.

Soovitame tuleviku arengute analüütilisel kavandamisel võtta arvesse kõiki survetegureid ja nende põhjustajaid, mis võiksid tõsta HKS-i saavutamise riske; samuti selliseid survetegureid, mis eeldatavasti võivad tulevikus oluliselt suurenedada.⁷

Merekeskkonna halvenemisega kaasnevad kulud

Projekti käigus võrreldi Rootsi, Soome, Läti ja Eesti merealade esialgse hindamise sotsiaalmajanduslikus analüüsis toodud merekeskkonna halvenemisega kaasnevaid kulusid.⁸ Võrdlev uuring tõi välja mitmeid olulisi valdkondi, mida riigid saaksid oma lähenemisviiside ja hindamiste puhul ühtlustada. Näiteks selleks, et merekeskkonna halvenemisega

kaasnevaid kulusid paremini rakendada poliitika kujundamise protsessis – antud juhul meetmekava koostamisel saavutamaks HKS aastaks 2020, – tuleb kahjudega kaasnevate kulude analüüsimisel kulud konkreetsemalt seostada MSRD deskriptoritega. Võrdlusanalüüs tuvastas ka lünkasid. Näiteks, MSRD eesmärgiks on merealade haldamisel ökosüsteemse lähenemisviisi arendamine ning seda toetaks ökosüsteemiteenuste lähenemisviisi kasutamine SMAs. Ilmnes, et kõikides osalenud riikides vastavad andmed kas puuduvad või on puudulikud veekasutuse ja mitmete ökosüsteemiteenuste väärtuste osas. Näiteks, Eesti Statistikaameti avalikud andmed ei ole piisavalt detailsed, et võimaldada ökosüsteemiteenuste põhist analüüsi.

Merekeskkonna parandamisest tulenevate hüvede väärtuse hindamise uuringud

Selleks, et suurendada teadmisi merekeskkonna seisundi parandamisest tuleneva ühiskonna heaolu hüvede kohta, viidi läbi kaks sarnast uuringut Eestis¹ ja Lätis². Eesmärk oli kogutud andmeid kasutada sisendina kulu- ja tuluanalüüsis meetmekava koostamisel. Uuringutes hinnati inimeste hoiakuid merekeskkonna kvaliteedi suhtes ning samuti nende eelistusi poliitikavalikute osas merekeskkonna kvaliteedi parandamiseks. Uuringud võimaldasid meil hinnata inimeste maksevalmidust erinevate Läänemere keskkonnaseisundi parandamise poliitikavalikute puhul. Mõlema uuringu tulemused näitavad, et enamike vastanute jaoks on merekeskkonnaseisundi küsimus oluline. Tulemuste kohaselt on Eesti elanikud nõus maksma aastas kuni 11,21 miljonit eurot rohkem, võrreldes baasstsenaariumiga, et saavutada Läänemere hea keskkonnaseisund (HKS) õlireostuse riskide vähendamise, vee kvaliteedi tõstmise ja võõrliikide levimise piiramise teel. Lätlaste maksevalmidus on baasstsenaariumiga võrreldes kuni 3,8 miljonit eurot aastas, et saavutada HKS merekeskkonna bioloogilise mitmekesisuse säilitamise, vee kvaliteedi tõstmise ja invasiivsete võõrliikide leviku ärahoidmise teel. Eesti uuringus oli kõikide analüüsitud prob-leemide puhul HKS saavutamise maksevalmidus suurem, kui baasstsenaariumi puhul. Kõige kõrgem oli maksevalmidus naftareostusriskide vähendamise puhul ning kõige madalam võõrliikide leviku tõkestamise puhul. Läti uuringus ületas elanike maksevalmidus HKS saavutamiseks võrreldes baasstsenaariumiga kahe analüüsitud probleemi – merevee kvaliteedi parandamise ja uute invasiivsete võõrliikide leviku takistamise puhul.

Maksevalmidust võib tõlgendada keskkonna parandamisest saadud hüvede (rahalise) väärtusena või teisiti öeldes, keskkonna halvenemisega kaasnenud hüvedest ilma jäämise kuludena. Uuringute tulemused toetavad vajadust täita MSRD aastaks 2020 seatud poliitilisi eesmärgi mõlemas riigis. Elanikud toetavad merekeskkonna seisundi parandamiseks rakendatavate poliitikate karmistamist, et hoida ära ühiskonna hüvede kadu. Kuna Läti ja Eesti uuringuid koostati kooskõlastatult, siis tulemused on kattuvate teemade osas võrreldavad, nt vee kvaliteedi ning invasiivsete liikide ja võõrliikide puhul, mis kõik on piiriülesed probleemid ja mõjutavad Läänemere ökosüsteemi poolt pakutavaid teenuseid.

Tulemuste võrreldavus toetab merealade HKS saavutamiseks vajalike poliitikameetmete väljatöötamist, mis arvestavad nii ühiskonnale pakutavate hüvede väärtusega kui ka meetmete „taskukohasusega“.

MSRD meetmekava poliitikameetmete analüüs

ELi liikmesriigid peavad HKS saavutamiseks välja töötama meetmekava (MK) 2015. aasta lõpuks. MSRD kohaselt peab kava hõlmama nii olemas olevad kui ka tulevase poliitika ja meetmeid, mis avaldavad mõju merekeskkonnale ning hindama nende võimalikku panust HKS saavutamisel. Need poliitika on sel juhul osa baasstsenaariumist. Olukorras, kus baasstsenaariumi ja HKS taseme vahel on erinevused, tuleb kasutusele võtta täiendavaid meetmeid, et lünk ületada.

Projektis osalevate riikide ekspertide vahelisest arutelust ilmnes, et vajatakse juhendamist, kuidas kooskõlastada kasutatavaid põhimõtteid, et valida poliitika, mis peavad olema osa baasstsenaariumist. Sellel eesmärgil viidi läbi uuring, kus hinnati rohkem kui 60 olemas olevat rahvusvahelisest merekeskkonna poliitikaraamistikku ja neis sisalduvaid meetmeid, mis on suunatud peamistele Läänemere surve-teguritele.³ Toetamiseks riikide meetmekavade koostamiseks vajaliku baasstsenaariumi analüüsi, koondati ühtsesse andmebaasi rahvusvahelised poliitikaraamistikud ja seonduvad meetmed.

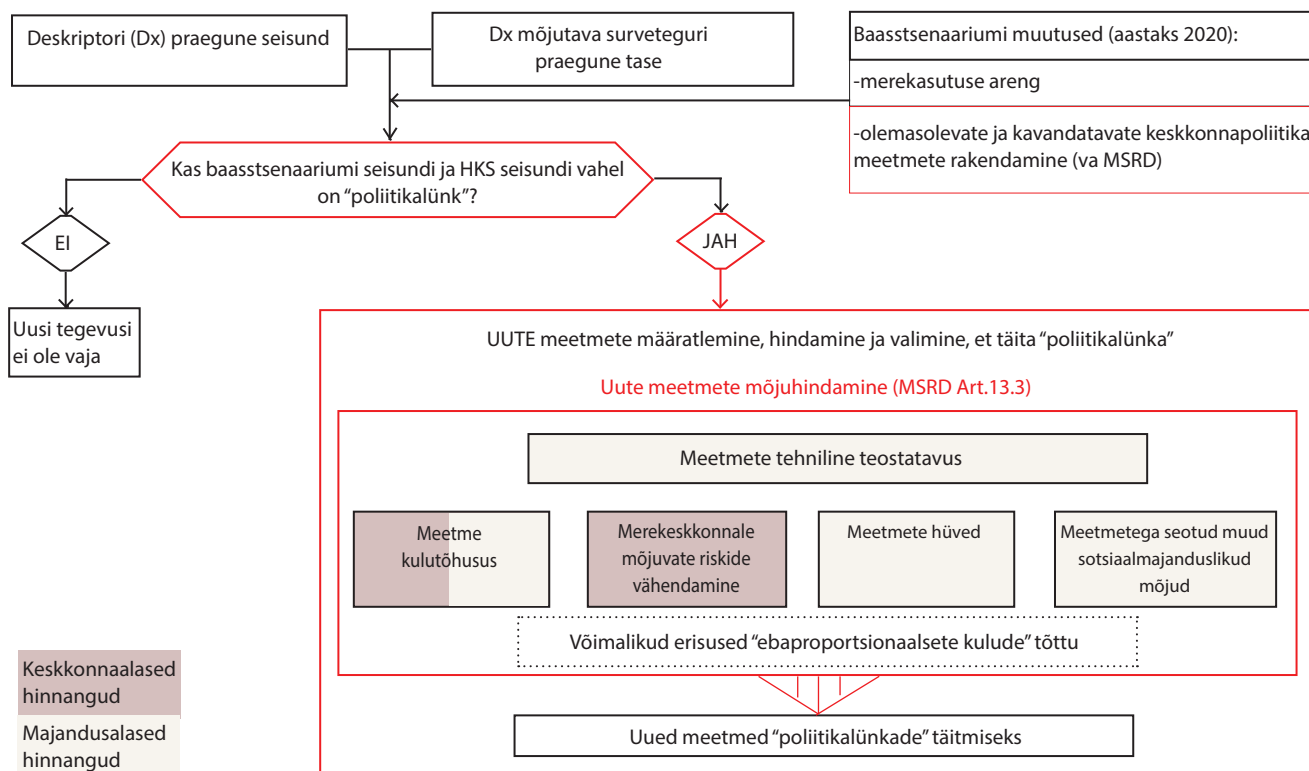
Uuring näitas, et kuigi poliitikaraamistikud on uuringus osalenud riikides sarnased, on meetmete õiguslik staatus ja tegelik rakendamine ning nende rakendamisel ilmnenud takistused erinevad kõikides riikides. Vaid rakendamise osas piisav kindlus võimaldab nende meetmete mõju baasstsenaariumi jooksul üldse arvesse võtta. Läti juhtumiuuring näitas, et riiklike meetmete rakendamise puhul on vaja kindlasti analüüsida nende staatust ja rakendamise kindlust. Poliitikameetmete ja/või nende rakendamise määramatust hinnates saame analüüsida olemas olevate poliitikate rakendamise tõhusust ning määratleda olulised puudujäägid rakendamises. Tõhustades

olemas olevate poliitikate rakendamist saame veelgi parandada merekeskkonna seisundit ning vähendada "poliitikalünkasid", mille likvideerimiseks on vaja täiendavaid meetmeid.

Uute ja täiendavate meetmete meetmekavva lisamiseks tuleb analüüsida meetmete tehnilist teostatavust, kulutõhusust, läbi viia kulu-tulu analüüs ja hinnata teisi asjakohaseid sotsiaalmajanduslikke mõjusid. Kuna riigiti võib poliitikakujundamine ja otsustusprotsess olla praktikas väga erinev, on rahvusvahelise koordineerimise lähtekohast väga oluline, et SMA läbiviimiseks luuakse ühine arusaam üldpõhimõtetest, vahetatakse SMA kogemusi ja teavet SMA rolli erinevate lähenemisviiside osas ning ka näiteid reaalsest rakendamisest.

Praktikas määrab uute meetmete SMA lähenemisviisi suuresti keskkonnateabe ja uuringute olemasolu (nt keskkonnavalasid sihid, võimalike uute meetmete keskkonnavalasid tulemuslikkus). Teabe- ja andmelünkade tõttu saab esimese merestrateegia meetmekava uusi meetmeid kvantitatiivselt analüüsida vaid piiratult. Otsustajatele vajaliku info andmiseks ei pea kulutõhususe ning kulu- ja tuluanalüüsid olema tervikuna kvantitatiivsed (või rahalises vääringus).

GES-REG projekti raames koondatud soovituslik kirjandus, ekspertteadmised ja sidusrühmadega läbi viidud konsultatsioonid on samuti oluliseks infoallikaks ja neid võib kasutada hinnangute sisendina. Lisaks soovitatatakse, et SMA puhul tuleb kasutada kombineeritud lähenemist metodoloogiliselt struktureeritud viisil ning siduda kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed hinnangud, sh eksperthinnangud.⁹



Joonis 1: Merestrateegia raamdirektiivi meetmekava üldine analüüsi protsess meetmete hindamiseks ja valimiseks

(Allikas: K. Pakalnieta, GES-REG projekt)

Poliitikasoovitused

- Riiklike meetmekavade koostamise etapp (aastal 2015) peab hõlmama meetmete ja nende tõhususe tõstmise osas täiendavat piiriülest koostööd riiklike ametiasutuste vahel. Piiriüleised teemad vajavad pidevat koordineerimist kuni järgmiste MSRD hindamiseni välja (järgmine on plaanis 2018).
- Riigid, kus kasutatakse samu meetodeid sotsiaalmajanduslikuks analüüsiks, peaksid kokku leppima meetodilistes põhimõtetes, mille alusel valitakse prioriteetseid teemasid (nt survegurid, näitajad, merekasutuse valdkonnad) ning leidma seoseid nende vahel. Samuti on vaja ühtlustada, millist ökosüsteemi teenuste klassifikaatorit kasutatakse, et arendada ühist arusaama naaberriikide vastutavates asutustes ning tagada nende süstemaatiline kasutamine.
- Riigi baasstsenaariumi hindamisel on oluline kokku leppida, milliseid poliitikaid valitakse, sest on tähtis hinnata nii olemas olevaid kui ka tulevase poliitikaid, vastavate meetmete rakendamise praegust seisust ning nende eeldatavat mõju antud tähtaja piires (kuni aastani 2020).
- Selleks, et toetada MSRD toodud ökosüsteemidel põhineva lähenemisviisi kasutamist mereala haldamisel, on soovitatav, et ökosüsteemi teenuste lähenemisviisi kasutatakse ka merekaskonna halvenemisega kaasnevate kulude sotsiaalmajanduslikes analüüsides (SMA). Selline lähenemine võimaldab inimtegevuse poolt põhjustatud keskkonnaseisundi halvenemise kulusid arvutada juhul, kui MSRD ei rakendata. Seejärel saab seda võrrelda hea keskkonnaseisundi stsenaariumiga. Tuleb tunnistada, et see on ressursi- ja ajamahukas, eriti riikides, kus vastavad alusuuringud puuduvad.
- Väärtuse hindamise uuringuid tuleks Läänemere-äärsete riikide poolt läbi viia ühiselt, et võimaldada tulemuste võrreldavust. See võimaldab hea keskkonnaseisundi saavutamiseks koostatavate poliitikameetmete paremat kujundamist nii meetmete taskukohasuse kui ka mere väärtuse osas ühiskonnale.

Viited

- 1 Tuhkanen, H., Urbel-Piirsalu, E., Nõmmann, S., Karlõševa, A. and Nõmmann, T. (2013). *Valuing benefits of reaching MSFD targets by applying choice experiment. Estonian study report. Report from GES-REG project.* SEI Tallinn.
- 2 Pakalniete K. et.al (2013) *Valuing benefits of reaching MSFD targets by applying "Choice Experiment" method. Latvian study Report. Report of the GES-REG project.* AKTiivs Ltd.
- 3 Pakalniete K., Muraško A. (2013). *Harmonising the 'business-as-usual scenario' development of the MSFD: A study on the 'baseline policies'.* A study report. Report of the GES-REG project. AKTiivs Ltd.
- 4 Directive 2008/56/EC of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) within the Community [2008] OJL164/19.
- 5 Nõmmann, S., Nõmmann, T., Karlõševa, A., and Urbel-Piirsalu, E. (2013) *The Comparison of the approaches of the Economic and Social Analyses of the Use of Marine Waters in the National MSFD Initial Assessment Reports: Sweden, Finland, Latvia and Estonia.* Study Report from GES-REG project. SEI Tallinn.
- 6 Pakalniete K., Muraško A. (2012) *Comparative analysis of the BAU development results in the national "Initial Assessments" of the project's countries.* Study Report. Report of the GES-REG project. AKTiivs Ltd.
- 7 Pakalniete K. (2013) *Harmonising the BAU development for the MSFD in the project's countries: Recommendations report.* Report of the GES-REG project. AKTiivs Ltd.
- 8 Urbel-Piirsalu, E. and Nurmik, M. (2013) *The Comparison of the Economic and Social Analyses of the Cost of Degradation in the National MSFD Initial Assessment Reports: Sweden, Finland, Latvia and Estonia.* Study Report from GES-REG project. Estonian Ministry of Environment and SEI Tallinn.
- 9 More information on recommended principles and practical approaches for the ESA of new measures, as well as illustrations from practice can be found in the report Pakalniete K. (2013) *Harmonising the Economic and Social Analysis for the MSFD Program of measures in the project's countries. Recommendations' report.* Report of the GES-REG project. AKTiivs Ltd.

Heidi Tuhkanen ja Sulev Nõmmann koostasid käesoleva poliitika lühiväljaande, mis põhineb "Läänemere hea keskkonnaseisundi saavutamise läbi regionaalse koostöö ja võimekuse suurendamise" (GES-REG) projekti viiendal tööpaketil "Sotsiaalmajanduslik analüüs". Projekt kestis 2011-2013 ja oli rahastatud Kesk-Läänemere Interreg IV A programmist 2007-2013 ning kaasrahastatud ka partnerite endi vahenditest.

Eesti partnerite omarahastuse osa toetas Eesti Keskkonnainvesteeringute Keskus.

GES-REG ESA aruanded, mis koostatud SEI ja AKTiivs Ltd poolt, on saadaval <http://gesreg.msi.ttu.ee/en/results>.



KESKKONNAINVESTEERINGUTE
KESKUS



EUROPEAN UNION
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND
INVESTING IN YOUR FUTURE



CENTRAL BALTIC
INTERREG IV A
PROGRAMME
2007-2013

Väljaandja:

Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna
Keskus (SEI Tallinn)

Lai 34

10133 Tallinn

Eesti

Tel: +372 627 6100

Autor: Heidi Tuhkanen

Heidi.Tuhkanen@sei-international.org

Meediakontakt:

Tom Gill, SEI Stockholm

tom.gill@sei-international.org

seit.ee

2014

Twitter: @SEIresearch, @SEIclimate