

Eesti Roheline Liikumine
Euroopa Transpordi ja Keskkonna Föderatsioon

EQL

T&E

Transport, infrastruktuur ja majandus

Miks uued maanteed võivad kahjustada majandust, kohalikku tööhõivet ning olla kahjulikud Euroopa maksumaksjale?

Jobs or Roads? – kampaania taustmaterjalid



Tallinn 2001

T&E 00/6 *Transport, infrastructure and the economy: Why new roads can harm the economy, local employment, and offer bad value to European taxpayers?*

“Guidelines, criteria and recommendations for infrastructure investments in a sustainable transport system” – Baltic Agenda 21 Transport Group/ HELCOM PITF

Are We Moving in the Right Direction? Indicators on transport and environment integration in the EU
European Environmental Agency, TERM 2000 summary

T&E Network campaign “Jobs or Roads?” materials

Tõlkinud Krista Lillemets
Toimetanud ja koostanud Mari Jüssi, Säästva Eesti Instituut

Kaanepilt: Andy Singer

Eesti Roheline Liikumine – ERL

Eesti Roheline Liikumine on 1988. aastal asutatud keskkonnakaitsega tegelev mittetulunduslik valitsusväline organisatsioon. ERL on katusorganisatsiooniks mitmetele loodus- ja keskkonnakaitsega tegelevatele organisatsioonidele (näiteks Peipsi Järve Projekt ja Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering). Lisaks Tartus asuvale peakontorile kuulub ERL-i koosseisu 13 piirkondlikku rohelist liikumist. Eesti Roheline Liikumise sisuline tegevus keskkonnaprojektidega toimub 14-s töörühmas, mis on spetsialiseerunud kindlate keskkonna- ja sotsiaalsete probleemide uurimisele ja lahendamisele.

ERL kodulehekülg: www.roheline.ee

Euroopa Transpordi ja Keskkonna Föderatsioon – T&E

***European Federation for Transport and Environment (T&E)** on peamine valitsusväline katusorganisatsioon, mis tegeleb säästva transpordi alaste kampaaniatega üle Euroopa; T&E analüüsib Euroopa Liidu transpordipoliitika suundumusi, avaldab vastavaid raporteid ning on esindatud paljudes Euroopa Komisjoni eksperttöörühmades. T&E-l on 39 liikmesorganisatsiooni 21 Euroopa riigis, esindades seega üle 5 miljonilist liikmeskonda. Eelmisest aastast tegeleb T&E ja selle Brüsselis asuv sekretariaat peamiselt “Maanteelt raudteele”- kampaania, transpordipoliitika regionaalmajanduslike mõjude ning Euroopa Liidu laienemise küsimustega. Eesti Roheline Liikumine on olnud TandE liige aastast 1998 ja juhatuse liige aastast 2000.

TandE väljaanded ja lisainfo: www.t-e.eu

Väljaannet on toetanud:
Swedish NGO Secretariat for Acid Rain
Stichting Natuur en Milieu



T&E Network Campaign

SISUKORD

I TRANSPORT, INFRASTRUKTUUR JA MAJANDUS	4
1 SISSEJUHATUS	4
1.1 SACTRA PÕHIJÄRELDUSED	4
1.2 ÜLE-EUROOPALISTE TRANSPORDIVÕRKUDE EESMÄRGID JA TEGELIK MÕJU	5
2 SACTRA RAPORT "TRANSPORT JA MAJANDUS"	6
2.1. KAS TRANSPORDI EDENDAMINE TOOB KAASA MAJANDUSTEGEVUSE AKTIVISEERUMISE?	6
2.2. KAS ON VÕIMALIK ERALDADA ÜKSTEISEST TRANSPORDI ARENG JA MAJANDUSKASV?	7
2.3. KAS TRANSPORDI INFRASTRUKTUURIDE KULUDE JA TULUDE HINDAMISPROTSEDUURID ARVESTAVAD TÄIELIKULT MAJANDUSLIKKU MÕJU?	7
2.4. MIDA PEAKS LÄHTUVALT EELNEVATE KÜSIMUSTE VASTUSTEST OTSUSTAMISPROTSESSIS MUUTMA?	7
3. SACTRA RAPORTI ÜKSIKASJAD	8
3.1 TRANSPORDIINFRASTRUKTUURI ARENDAMINE JA MAJANDUSKASV	8
3.2. TRANSPORDI KASVU JA MAJANDUSKASVU ÜKSTEISEST ERALDAMINE	9
3.4. TRANSPORDI MAJANDUSLIKUD SEOSSED JA TASUVUSANALÜÜS	12
4. SACTRA RAKENDAMINE EUROOPAS	13
4.1. SACTRA JÄRELDUSTE KASUTAMINE EUROOPA LIIDUS	14
4.2. SACTRA JÄRELDUSTE KASUTAMINE EUROOPA LIIDU LAIENEMISEL	15
4.3. SACTRA KASUTAMINE TEISTES EUROOPA INSTITUTSIOONIDES NING RAHVUSVAHELISTES FINANTSINSTITUTSIOONIDES	16
4.4. SACTRA JÄRELDUSTE RAKENDAMINE TEISTES RIIKIDES	17
5. SACTRA KOKKUVÕTE	18
II HELCOMI JUHISED LÄÄNEMERE PIIRKONNA SÄÄSTVA TRANSPORDI ARENDAMISEL NING TRANSPORDIINVESTEERINGUTE JA -LAENUDE OTSUSTAMISEL	20
MUUDATUSED PROJEKTIDE HINDAMISEL: ÜLDISED PÕHIMÕTTED	20
MUUDATUSED MAJANDUS- NING FINANTSANALÜÜSIS	23
OLEMASOLEVA KESKKONNAMÕJUDE HINDAMISE PRAKTIKA MUUTMINE	24
SÄÄSTVATELE TRANSPORDIPROJEKTIDELE RAHASTAMISEELISE ANDMINE	25
AVALIKKUSE OSALEMINE POLIITIKA TEOSTAMISEL NING PLANEERIMISEL	26
III KESKKONNAKAITSE INTEGRERIMINE EUROOPA LIIDU TRANSPORDIPOLIITIKASSE	27
LÜHENDID	29

I Transport, infrastruktuur ja majandus

Miks uued maanteed võivad kahjustada majandust, kohalikku tööhõivet ning ei paku maksimaalset kasu Euroopa maksumaksjale?

1 Sissejuhatus

Üsna sageli eeldatakse, et transpordi infrastruktuuri investeerimisega kaasneb laiaulatuslik kasu majandusarengule ning tööhõivele. Suur osa Euroopa Liidu (EL) ning kandidaatriikide regionaalarengu ning majanduse arendamise eelarvetest kulub transpordi infrastruktuurile. Samas pole aga empiiriliselt tõestatud, et seos teedehituse ja majanduse arenemise vahel automaatne oleks.

Juhtivatest ekspertidest koosnev Suurbritannia valitsuse juurde moodustatud teaduskomisjon, the Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment SACTRA, uuris põhjalikult transpordi ning majanduse vahelisi seoseid. Jõuti järeldusele, et investeringud transpordi infrastruktuuri ei too automaatset kasu majandustegevusele ja kohalikule tööhõivele. Kasu võib olla piiratud, kasu võib arendatavast piirkonnast hoopis välja voolata juba varem arenenud piirkonda, või kasum võib olla isegi olematu. Siiski usuvad otsusetegijad ning rahastajad ikka veel maanteeprojektide automaatsesse tasuvusse.

1.1 SACTRA põhijäreldused

- Uute transpordialaste projektidega ei kaasne automaatset kasu ei majandusele ega tööhõivele ning mõned projektid võivad olla majanduslikult isegi kahjulikud.
- Isegi kui teatud projekt toob kaasa majandusliku kasu, võib see kasum vähemarenenud piirkonnast hoopis välja voolata.
- Transpordi ning majandusliku kasvu vahelist seost on võimalik üksteisest eraldada (*decouple*) ning see on kõige paremini saavutatav, kui turumoonutuste korrigeerimiseks kehtestatakse maksud, näiteks väliskulude internaliseerimine.
- Kasutusel olev tasuvusanalüüs (*CBA, cost benefit analyses*) ei suuda välja tuua projektide tegelikku majanduslikku mõju ning lähtub väärast eeldusest, et konkurents on täiuslik.
- Standardne majandusliku mõju hindamine, mis hõlmab ka põhjalikku tasuvusanalüüsi, on eelduseks igale transpordiprojektile ning projekte, millega lõppkokkuvõttes ei kaasne ühiskondlikku tulu, ei tuleks edasi arendada.

Eelnevaid punkte tuleks Euroopa transpordipoliitika väljatöötamisel arvesse võtta ning see nõuaks ka järgnevaid muudatusi:

- Vastavalt SACTRA järeldusele, et majanduse ning transpordi kasvu üksteisest eraldamisest kaasneb kasu, tähendab, et EL pingutusi väliskulude sisestamiseks tuleb kahekordistada.
- Üle-euroopalise transpordivõrgu juhiste (TEN guidelines) kontrollimine peab hõlmama endas ka standardse majandusliku hindamise metodoloogia väljatöötamist, mida saaks rakendada võrgustiku osa laiendamise korral.

- Need, kes valdavad ühenduse kulutusi, siinkohal Euroopa Parlamendi Eelarve Kontrolli Komitee (the European Parliament's Budgetary Control Committee), peaks hindama seda, millist katet pakub TEN maksumaksja raha eest.
- ISPA¹ rahade jagamine TINA projektidele TENide laiendamisel peaks põhinema standardset majanduslikul analüüsil, tagamaks seda, et TINA prioriteedid teenivad CEE majandusi, mitte aga praegusi EL-i liikmesriike.
- Kui IFI-d tahavad kaasa aidata rahastatava riigi majandusarengule peab IFI-de transpordi infrastruktuuri projektide rahastamine oma otsustamisprotsessis sisaldama ka standardset majanduslikku analüüsi.
- Kõikide Euroopa maade otsusetegijate ebatäpsed eeldused ning valed kinnisideed tuleks asendada SACTRA järeldustega.

1.2 Üle-euroopaliste transpordivõrkude eesmärgid ja tegelik mõju

Niinimetatud "Euroopa projekt" on paljuski toonase Euroopa Komisjoni presidendi Jacques Delors'i idee. Oma ametiaja lõpujärgul hakkas majanduse arengu pidurdamine ohustama tema ideed föderaalsemast ning integreeritumast Euroopast. Vastuseks sellele arendati välja Üleeuroopalise Transpordivõrgustiku kontseptsioon – TEN (Trans European Networks - TEN), laiaulatuslik riiklikult finantseeritud infrastruktuuriprojektid, mis "lubavad paremat, turvalisemat reisimist odavama hinna eest, ning seeläbi kaubanduse arengut, samas vähendades kulusid ning vahemaasid, jättes ruumi ka teistele tegevustele"². Hinnanguline eelarve sellele projektile 1994-2000 aastaks kõrgus 225 miljardi euronit. Seda investeeringut peeti "Euroopa majanduse taastamise võtmeks"³.

TENi loogika seisnes selles, et investeeringud infrastruktuuri aitavad areneda üksikudel turgudel, toovad eurooplased üksteisele lähemale ning stimuleerivad majanduskasvu tänu väiksematele transpordikulutustele. Selline loogika – infrastruktuuri laiendamine võrdub suurema tõhususega, väiksemate kuludega ning garanteeritud majanduskasvuga – on alates teisest maailmasõjast olnud poliitikute dominantseks mõtlemisviisiks. Mitte ainult TEN, kuid ka kõik teised ELi ning paljude liikmesriikide poliitikad rajanevad samal loogikal.

Euroopa Transpordi ning Keskkonna Föderatsioon (The European Federation for Transport and Environment - T&E) on juba kaua aega väielnud selle üle, et infrastruktuuri projektidega seotud otsustamisprotsessi tuleb parandada. Euroopa maksumaksjat on omamoodi kaks korda petetud. Esiteks, kuna investeeringud transpordi infrastruktuuri võivad olla suure summa riigi raha raiskamine ning oodatud kasu ei tule. Teiseks, Euroopa majandus põhineb vähetulutooval majandusstrateegial. Lisaks mainitud põhjustele, kannab ka keskkond kahju, olles vastuolus Amsterdami lepingu, kus on ka eesmärgiks võetud ELi keskkonna kvaliteedi parandamine.

¹ ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) – toetusrahade süsteem Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemise abistamiseks. Toetusrahade programmi kombineeritakse Euroopa Investeeringuspanga laenudega.

² Euroopa Komisjoni Valge Raamat teemal Majanduskasvust, konkurentsivõimest ja tööhõivest – Ptk. 3

³ Ibid

2 SACTRA raport "Transport ja majandus"

The standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA) loodi eesmärgil nõustada Suurbritannia transpordiministrit maanteedega seotud infrastruktuuri küsimustes. Esimene, 1994. aastal, komitee poolt koostatud raport uuris, kas uued teed põhjustasid liikluse suurenemist. Kui jah, siis millised teed seda põhjustasid ning mida see tähendab liiklusele tervikuna. SACTRA oli üks esimesi valitsusorganisatsioone, mis kinnitas valitsusväliste organisatsioonide vaatepunkte, et uued teed toovad kaasa liiklusmahu suurenemise.

SACTRA teine uurimus vaatles transpordi majanduslikke aspekte, eriti neid, mis seonduvad transpordi infrastruktuuri investeeringutega. Raport "Transport ja majandus"⁴ avaldati 1999. aasta augustis. Luubi all oli eeldus, et uue transpordi infrastruktuuriga kaasneb automaatne kasu tööhõivele ning majandusele. Raportiga suudeti taas veenda otsusetegijaid vajaduses loobuda oma väärdest eeldustest ning kasutada järeldusi, milleni on jõudnud akadeemikud põhjalike uurimuste tulemusena.

SACTRA Transpordi ja majanduse raport püüab vastata neljale küsimusele:

1. Kas transpordi arendamine toob kaasa majandustegevuse aktiveerumise?
2. Kas on võimalik eraldada üksteisest transpordi areng ja majanduskasv?
3. Kas transpordi infrastruktuuri tasuvusanalüüside meetodikad arvestavad täielikult majanduslikku mõju?
4. Mida peaks lähtuvalt eelnevate küsimuste vastustest otsustamisprotsessis muutma?

2.1. Kas transpordi edendamine toob kaasa majandustegevuse aktiveerumise?

Põhiline vastus sellele küsimusele on: "Oleneb olukorrast". See sõltub mitmetest transpordi ühenduse tingimustest, tehtud paranduste iseloomust ning regiooni majanduslikust olukorrast.

SACTRA hindas transpordi paranduste, mitte ainult uute infrastruktuuriprojektide mõju. Parandused ei piirdu ainult uute infrastruktuuriprojektidega. SACTRA defineeris paranenud transpordi kui miski, mis vähendas kulu tarbijale. Parandus võis seega hõlmata uut infrastruktuuri, olemasoleva infrastruktuuri kaasajastamist või parandusi, paremat olemasoleva infrastruktuuri kasutamist ning opereerimist ning erinevaid finantsjuhtimise süsteeme.

Nende järeldus on selline, et sellist kindlat seadust, mille kohaselt tööhõive ning majandustegevus üldiselt tänu transpordisektori arendamisele paraneksid, ei eksisteeri. Leiti tõendeid selle kohta, et mõningatel juhtudel eksisteerib positiivne seos, kuid leidub juhte, kus seos on vähem positiivne või isegi negatiivne.

Arusaadav on see, et transpordivõrgu arendamine teeb inimestele (või kaupadele või investeeringutele) nii piirkonnast lahkumise kui ka sisenemise palju lihtsamaks. See tähendab, et iga transpordiprojekti puhul võivad majanduslikult pigem rikkamad piirkonnad, kui mahajäänud piirkonnad, kellele projekt tegelikult suunatud oli. Eelnevat tuntakse 'kahesuunalise tee' argumendina. Fakti, et liiklus on kahesuunaline ja nii ka majanduslik

⁴ Transport and the Economy, the Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment, Chairman: Eileen Mackay CB, 1999, OHMS, ISBN: 0-11-753507-9

mõju, on otsusetegijad pidevalt ignoreerinud ja sellest mitte hoolinud, mis on aga kaasa toonud väga tõsiseid tagajärgi.

Transpordi arendamisega ei kaasne automaatset majandus- või tööhõive kasvu. Isegi kui kaasneb majanduskasv, võib see sihikul olnud piirkonnast välja voolata.

2.2. Kas on võimalik eraldada üksteisest transpordi areng ja majanduskasv?

Sellele küsimusele vastuse leidmiseks hindas komitee transpordipoliitika kujundajate potentsiaali mõjutada transpordi nõudluse arengut. Kui otsustajad suudaksid transpordi nõudlust vähendada ilma, et sellega kaasneks negatiivne mõju majandusele, oleks võimalik transpordi areng ja majanduskasv üksteisest eraldada.

SACTRA eksperdid jõudsid järeldusele, et majandusinstrumendid oma efektiivsete majanduslike mõjude poolest omavad kõige suuremat potentsiaali transpordi nõudluse kasvu mõjutamiseks ilma kaasnevate ebasoodsate mõjudega majandusele. Majandusinstrumendid ongi loodud transpordi majandusliku efektiivsuse tõhustamiseks, mitte majanduse kahjustamiseks.

Seetõttu juhitakse tähelepanu sellele, et on võimalik vähendada transpordi nõudlust ja samal ajal saavutada positiivne mõju majandusele. Raporti järelduseks on, et seeläbi on võimalik eraldada üksteisest transpordimahtude kasv ja majanduse kasv.

2.3. Kas transpordi infrastruktuuride kulude ja tulude hindamisprotseduurid arvestavad täielikult majanduslikku mõju?

Hetkel transpordinfrastruktuuri hindamiseks kasutatav tasuvusanalüüs on kõikehõlmavusest kaugel. Eeldused, mis eitavad sotsiaalsete kulude ja tulude olemasolu, peegeldavad harva reaalselt olukorda.

Näiteks tuuakse raportis välja, et turu moonutused kahjustavad tõsiselt praeguseid hindamismeetodeid, sest viimased eeldavad täiusliku konkurentsi olemasolu turul. Turu moonutused sisaldavad nii tööjõu ja transpordi hinnakujunduse turu moonutusi kui ka makse ja subsidiume transpordi sektoris ja väljaspool seda.

SACTRA raport näitab ära ka teised valdkonnad, kus kasutusel olevate hindamismeetodite abil ei ole võimalik saada ülevaadet transpordinfrastruktuuride majanduslikest mõjudest.

2.4. Mida peaks lähtuvalt eelnevate küsimuste vastustest otsustamisprotsessis muutma?

SACTRA raporti peamine järeldus on, et hindamisprotseduurid peavad paranema, eriti need, mis on seotud projektide majandusliku hindamisega. Mõned ettepanekud:

- Projekti eesmärkide varane ülevaatamine, eriti nende projektide, mis on silmnähtavalt majanduslike eesmärkidega.

- Standardiseeritud majandusmõjude raport koos täiendatud tasuvusanalüüsiga, mis sisaldab ka transpordihindade ja projekti suhte analüüsi, turu moonutusi, üksikasju võimalikest struktuurimuudatustest, mis projektiga kaasnedes võivad, eeldatavate võitjate ja kaotajate asukoht ja identiteet ning ülevaade lühi-, kesk- ja pikaajalistest mõjudest.

3. SACTRA raporti üksikasjad

3.1 Transpordiinfrastruktuuri arendamine ja majanduskasv

SACTRA jäeldab, et transpordiinfrastruktuuri arendamisega ei kaasne automaatselt majandustegevuse hoogustumine. Siiski ei tähenda see seda, et transpordi parandamisega kaasneks kindlasti negatiivne mõju majandusele. Seepärast jõuab SACTRA jäeldusele, et majandusmõjude ulatus (mastaap) ja suund sõltub konkreetse transpordiprojekti piirkonnast ja olemusest. Ei ole olemas ühte kindlat rusikareeglit.

SACTRA raport on probleemile lähenemisel väga täpne. See märgib ära, et sageli eeldatakse, et uute infrastruktuuride ehitamise või olemasolevate kaasajastamisega parandab kohe ka pakutav transporditeenus.

Transpordiga seotud füüsiliste struktuuride täiustamine ei ole siiski sama, mis transpordi parandamine iseenesest. SACTRA raport toob välja, et “transport on funktsioon, mille abil saab kaupa ja inimesi ühest füüsilisest asukohast teise toimetada”. Raportis tuuakse välja erinevus transpordi funktsionaalse definitsiooni ja *liikluse* kui sellise mõõdupuude vahel. Selguse loomiseks defineeritakse raportis transpordi parandamine meetmena, mille tulemusena üldkulud kasutaja jaoks antud liikluse mahu kohta vähenevad.

Transpordi üldkulud ei sisalda ainult transpordi eest makstavat hinda vaid ka transpordi efektiivsust antud reisi ajakulu näol. See “aja kokkuhoiu” kontseptsioon ongi traditsiooniliselt olnud tasuvusanalüüsi aluseks, mille abil hinnatakse eeldatavaid infrastruktuuri projektide tulusid.

See definitsioon on oluline lähtekoht, kuna varem uute teedeehituse vastu kasutatav argument oli, et uute transpordiinfrastruktuuri projektide eesmärgiks on pigem liikluse suurendamine kui transpordi parandamine. Tõepoolest, eelmine SACTRA raport oli esimene valitsusringkondadele lähedal seisva asutuse avaldus, et uus infrastruktuur toob tegelikult kaasa liikluse kasvu.

Uuel transpordi infrastruktuuril ei pruugi kaasneva liikluse tihenemise tõttu olla mingit efekti ummikute vähendamisele ja seega jäävad transpordi üldkulud kasutajale samaks.

Transpordi infrastruktuuri projekte nähakse tavaliselt kui vajalikke parandusi, et aidata tõsta majanduslikult mahajäänud piirkondade väärtust investorite silmis. Siit tulebki oluline küsimus otsusetegijatele, kes üritavad elustada majanduslikult vähemarenenud piirkondi, et **KUHU** siis ikkagi majanduslik kasu laekub.

Traditsiooniliselt on eeldatud, et aja kokkuhoid ja paranenud logistika parandavad piirkonna ettevõtete konkurentsivõimelisust ja meelitavad investeringuid. SACTRA raport näitab, et majanduslikult mahajäänud piirkonna ja majanduslikult aktiivsemate

piirkondade vaheliste transpordiinfrastruktuuride parandamine võib kaasa tuua vastupidise efekti.

Transpordiprojektidel, mis on mõeldud juurdepääsu parandamiseks majanduslikult vähemarenenud piirkondadele, on kaks efekti. Esiteks parandavad nad piirkonna ettevõtete juurdepääsu majanduslikult tulutoovamatele turgudele. Samal ajal parandavad nad aga ka tulusamate piirkondade ettevõtete juurdepääsu majanduslikult vähemarenenud piirkonna turule. **Kasum võib voolata mõlemale poole ja just kogu kasumi bilanss määrab projekti kasulikkuse või kahjulikkuse mahajäänud piirkonnale.**

Logistiliste barjääride vähenemine koos aja kokkuhoiduga, mis kaasneb uute transpordi infrastruktuuridega, võib kaasa tuua majandustegevuse lahkumise mahajäänud piirkonnast lähedal asuvasse jõukamatesse piirkondadesse. Näiteks, kas uus maanteeühendus parandab kohalike väiketootjate võimalusi oma turgu avardada või võimaldab hoopis suurematel konkurentidel tulla oma toodetega vähemarenenud piirkonna turgudele sisse ja kohalikud väikefirmad välja süüa? Reaalses maailmas võivad ilmnedä mõlemad efektid ja väga raske on ette arvata, milline jääb valitsema igal konkreetset juhul. Seda tuntakse "kahe-suunalise tee" argumendina, rõhutades, et liiklus (inimesed, kaubad ja investeeringud, kasumi jaotumine) uutet teedel on alati kahe-suunaline.

Arusaam liikluse kahe-suunalisusest kahjustab seega tõsiselt traditsioonilist tõekspidamist, et infrastruktuuridesse investeerimine on majanduslikult rentaabel. Kuigi on olemas näiteid transpordi infrastruktuuride ehitamise või parandamisega kaasnenud majanduslikest kasudest, võib see skeem siiski enamikele majanduslikult mahajäänud piirkondadele kahjulikuks osutada.

SACTRA raport rõhutab samuti empiiriliste tõendite vähesust, mis näitaksid tugevat sidet transpordi infrastruktuuridesse tehtud investeeringute ja üldise majanduskasvu vahel. Kõige olulisem uurimus selle argumendi pooldaja poolt on tehtud D.A. Aschaueri poolt (1989), kes leidis tugeva seose majanduskasvu ja transpordiinfrastruktuuride vahel, kasutades ökonomeetrilist lähenemist ja USA pikkade ajaperioodide andmete analüüsi. Tööle järgnenud terav kriitika on pannud isegi autorit ennast drastiliselt alandama kalkuleeritud mõjude suurust (väljundi elastsuse näitajat näiteks 0,4 pealt 0,1-le). SACTRA raportis minnakse järeldustes pisut kaugemale – keegi, ka Aschauer ei ole leidnud põhjuslikku seost, või mis veelgi olulisem, selle suunda.

3.2. Transpordi kasvu ja majanduskasvu üksteisest eraldamine

Selleks, et vastata küsimusele, kas on võimalik transpordi areng ja majanduskasv üksteisest eraldada, uuris SACTRA kõigepealt, kas on üldse võimalik mõjutada transpordi nõudluse kasvu.

Sellele küsimusele vastuse otsimisel vaadati üle, millised faktorid mõjutavad sõitmise nõudlust. Märinati, et peamine transpordi ja liiklustiheduse mõjutaja on majandus oma olemuselt – majanduskasv ja sissetulekute tase. Teised mõjutajad ei sõltu otsustajatest (näiteks maa asukoht või geograafia). Teine hulk faktoreid olid seotud transpordipoliitika instrumentidega – eriti need, mis mõjutavad transpordi hinda, kiirust ja kvaliteeti. Viimane hulk SACTRA poolt kindlaks tehtud faktoritest ei olnud traditsiooniliselt transpordipoliitikaga seotud, kuid need avaldasid transpordile mõju, nagu elukohtade liik, maksumus ja pakkumine ning maakasutuse planeering.

SACTRA poolt tehtud transpordi intensiivsuse ülevaade märkis ära mõned lõksud, millesse teised ülevaated on kahjuks varem kukkunud. Näiteks toovad nad välja, et transporditegevuse osakaal SKT-s ja selle trendides ei näita, et kindlat transpordikogust on vaja SKT taseme jaoks või et majandustegevuse aktiivsus *tekitab* kindla transpordihulga. Ühte või mõlemat neist väiteist aga kasutatakse kahjuks küllalt sageli.

Ülevaade kõigist transpordinõudluse efektidest võimaldas SACTRA-l selgelt näidata, et hinnal ja ajakulul on märgatav mõju kogu liiklustihedusele ning selle kasvule ajas. Uuring tõi välja, et seega on transpordi ja majanduskasvu lahutamine teatud määral empiirilisel võimalik.

Kui SACTRA oli empiirilisel paika pannud, et on olemas abinõud, millega transpordi nõudluse kasvu saab mõjutada, hinnati, kas neil abinõudel on positiivne või negatiivne mõju majandusele. Paradoksaalselt leiti, et transporditeenuse suhtelisel vähendamisel ja kasutaja üldkulude suurendamisel võib tõenäoliselt olla ka positiivne majanduslik tulemus. Tavapärase majanduslik mõtlemine eeldab, et selline majanduse ühe sektori hinnatõus, tähendab negatiivset mõju kogu majandusele. Selle kohta märkis SACTRA aga, et see kehtib ainult seal, kus turud funktsioneerivad moonutateta või turutõrgeteta – ehk täielikus konkurentsisis. Sellistes tingimustes on transpordi üldkulude suurenemisel tõesti negatiivne mõju majandusele. Kuid situatsioonides, kus eelnevalt eksisteerivad turu moonutused või ebaõnnestumised, võib transpordi vähendamisel (või üldkulude suurenemisel) olla pigem positiivne kui negatiivne mõju majandusele.

SACTRA järeldas, et normaalsetes moonutustega turu tingimustes (nagu maksud) võib transpordikulude kasv olla korrigeerivaks instrumendiks, mis suurendab ressursside kasutamise efektiivsust majanduses. Suurenevad transpordikulud võivad tõesti olla positiivse mõjuga majandusele.

SACTRA on tabelis välja toonud võimalikud kulude ja tulude bilansid nii individuaalsetele transpordi kasutajatele ning kogu majandusele. (vt Tabel 1).

Juuresolevast tabelist näeme, et paradoks tekib vaid ideaalsetes turutingimustes, mis on reaalses elus väga harva esinev (Tabelis lahtris nr 5 üheksast võimalikust). Siiski märgib SACTRA, et need identifitseeritud instrumendid, mis empiirilisel suudavad mõjutada transpordi nõudlust, omavad ka tegureid, mis suudaksid efektiivsust suurendada. **SACTRA järeldas seetõttu, et transpordi ja majanduskasvu üksteisest eraldamine (decouple) on tõesti võimalik.**

Tabel 1 Turu moonutuste tabel

Ühte telge pidi jooksevad transpordisektori hinnataseme kolm eri varianti (era marginaalkulu) kuni pikaajaliste kulutusteni majandusele (pikaajaline sotsiaalne marginaalkulu); hinnad liiga madalad, õiged, või liiga kõrged. Teist telge pidi on paika pandud transpordi kasutaja individuaalse kasu (era marginaaltulu) ja kogu majandusliku kasu bilanss (sotsiaalne marginaaltulu).

Transpordisektori hinnakujundus ja kulu struktuur	Era marginaaltulu suurem kui sotsiaalne marginaaltulu	Era marginaaltulu võrdne sotsiaalse marginaalse tuluga	Era marginaaltulu väiksem kui sotsiaalne marginaaltulu
Era marginaalkulu väiksem kui pikaajaline sotsiaalne marginaalkulu Kahjulikud välismõjud, ummikud, kasutajat maksustatakse liiga vähe	1 Negatiivsed välised efektid põhjustatud transpordi kasutava sektori väljundi ülehindamisest; kasutamise vähendamise võib kaasneda oluline tulu.	2 Traditsioonilised välised mõjud; ei mingit hüvitust transpordi kasutavalt sektorilt; tavapärane tasuvusanalüüs ülehindab kogu majanduslikku kasu	3 Transpordi ja transpordi kasutamise kasu on vastandlikud. Tavapärane tasuvusanalüüs ei arvesta turu ebatäiussega
Era marginaalkulu võrdne pikaajalise sotsiaalse marginaalkuluga Välismõjud puuduvad, optimaalne läbilaskevõime, õiged kasutaja maksud	4 Transpordi kasutava sektori subsideerimine tähendab, et kogu majanduslik kasu on transpordi kasu, tavapärane tasuvusanalüüs ülehindab transpordi parandamist	5 Ei esine turu ebaõnnestumist Majanduslik kasu on võrdne transpordi kasuga, tavapärane tasuvusanalüüs on täiesti adekvaatne	6 Lisaväljund transpordi kasutavas sektoris ning töökohtade loomises abistatavates piirkondades, kogu majanduslik kasu ületab transpordi kasu
Era marginaalkulu suurem kui pikaajaline sotsiaalne marginaalkulu Positiivsed välismõjud, kasutaja maksud liiga kõrged	7 Transpordi kasu ja transpordi kasutamisest saadav kasu on vastandlikud tavapärase tasuvusanalüüsi jaoks.	8 Transpordi kasutavas sektoris ei esine turu ebaõnnestumisi, standardne olukord transpordi kasutamise suurendamisega transpordikasutaja kulutuste vähendamisega.	9 Varuvõimalused transpordisektoris ja transpordi kasumlikkuses vähendavad kogu majanduslikku kasu, kasutaja kulutuste vähendamine võib tõsta heaolu.

3.4. Transpordi majanduslikud seosed ja tasuvusanalüüs

Pärast transpordi ja majanduse vaheliste seoste tuvastamist pööras SACTRA oma tähelepanu küsimusele, kas neid seoseid saab adekvaatselt hinnata praeguste infrastruktuuri projektide hindamiseks kasutatavate meetoditega. Varasematest uuringutest selgus neli küsimust, mida peaks hindamismeetod tulevikus kõrva taha panema. Need on:

1. Mis on transpordiprojekti algatamise ajend?
2. Millised on algatuse eelised/puudused kui kasutada parimat olemasolevat tasuvusanalüüsi (eeldades täiuslikku konkurentsi turul)?
- 2.5 Millised on algatuse majanduslikud kogumõjud?
3. Millised on algatusega saavutatavad võidud ja kaotused nii majanduses kui tööhõives ja kuidas need jaotuvad?

Esimene neist küsimustest on oluline projektikavade väljatöötajatele, et saada teada, kas nende eesmärgid täituvad, eriti kui tegemist on majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkidega, mitte lihtsalt transporti kui sellist edendavatega. Sellele küsimusele vastates on samuti võimalik valida sobivad modelleerimistehnikad projekti hindamiseks.

SACTRA rõhutab, et protsessi sellest osast ei tohiks välja jääda ükski projektiga kaasnedav võiv eesmärk. UK kontekstis tähendab see viite valdkonda, mille valitsus on identifitseerinud kui transpordi infrastruktuuridele sobivate eesmärkidena.

Kaks järgnevat küsimust (2 ja 2.5) on kogu praeguste transpordi projektide analüüsi ulatus. SACTRA toob välja, et isegi limiteeritud hindamine on oma kvaliteedilt ja ulatuselt väga varieeruv. SACTRA liigitab tasuvusanalüüsi (Cost Benefit Analyses, CBA) võimaliku ulatuse nelja kategooriasse:

- CBA - traditsiooniline tasuvusanalüüs, mis ei võta arvesse algatusest tulenevaid muutusi transporditurul
- CBA* - tasuvusanalüüs, mis võtab arvesse sekkumisest tulenevaid muutusi transporditurul
- CBA** - tasuvusanalüüs, mis arvestab muutusi nii transporditurul kui ka maakasutuses
- CBA*** - tasuvusanalüüs, mis arvestab muutusi nii transpordis, maakasutuses kui ka turu ebatäiuslikkust.

Selleks, et vastata küsimuse teisele poolele (2.5), oleks vajalik teha CBA*** analüüs. Vaid siis, kui võetakse arvesse *kõiki* algatusega kaasnevaid majandustegureid, on võimalik saada selge pilt kogu majanduslikust tulemusest. SACTRA muidugi tunnistas, et praegusel ajal ei ole iga majandusliku mõju väärtuse kvantiteedi täpne mõõtmine võimalik. Siiski oleks elementide umbkaudnegi mõõtmine parem kui üldse mitte mõõtmine. Raport leiab, et "mõned majandusliku kasu analüüsid vastandatuna lihtsalt transpordi kasule, peaksid olema kohustuslikud kõigile transpordiprojektidele: selle nõudmise eest ei tohiks olla võimalik lihtsalt põgeneda".

SACTRA rõhutas edasist sammu, mis parandaks tasuvusanalüüsi – keskkonnamõjude arvestamine tasuvusanalüüsis. Viimane SACTRA poolt terviklikuks hindamiseks tõstatatud küsimus (3) on eriti oluline sel juhul, kui projekti eesmärk on aidata majanduslikult teatud piirkonda või gruppi. Isegi kui see nii ei ole, on balansseeritud informatsioon kasusaajatest oluline, et teha otsuseid projekti kogu kasulikkusest.

Põhjus, miks see küsimus on nii oluline, on SACTRA poolt osas 3.1. "kaheasuunalise tee argumendiks" nimetatud tõdemus. Kasum võib liikuda uuel või laiendatud ühendusteel mõlemat pidi ja kasumite kogubilanss on see, mis määrab ära, kas projekt parandab või kahjustab mahajäänud piirkonna majanduslikku olukorda või mitte.

SACTRA märkis ka, et isegi kui sihiks olevale piirkonnale on see projekt kasulik, võib see kasu tulla lähedalasuvate piirkondade arvelt. Näiteks võib iga loodud töökoht olla üle toodud teisest sama rusutud piirkonnast ja kokkuvõttes kasu ei saada. Võitjate ja kaotajate identifitseerimine on seega hädavajalik, selleks, et teha vastutustundlikke ja tasakaalustatud otsuseid.

Kokkuvõtteks tõi SACTRA raport välja käesoleva hindamispraktika puudused. Infrastruktuuri skeemide hindamiseks on vaja:

- algatuse ajendite ning eesmärkide selget välja hääldamist ja nendega sobivate hindamismeetodite määramist;
- algatuse kogu majanduslike mõjude hindamist ebatäiuslikus turusituatsioonis ja
- kulude ja tulude jaotumise arvestamist

4. SACTRA rakendamine Euroopas

On palju viise, kuidas SACTRA raporti tulemusi tuleks hakata kasutama kogu Euroopas väljaspool Suurbritanniat. Vaatleme neid järjekorras.

- Esiteks tuleks SACTRA rapordi tulemusi arvestada EU plaanides, programmides ja kulutustes, eriti TEN võrgustikuga seoses.
- Teiseks peaks SACTRA-t kasutama EU laienemisel. Eriti oluline on see Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekuriikidele, kelle transpordiinfrastruktuure hakatakse finantseerima, et aidata kaasa nende majanduse arengule. Otsused nende kulutuste prioriteetide kohta peavad põhinema SACTRA järeldustel. Muidu võivad ebaõiged kulutused pidurdada arengut regioonis ja ohustavad laienenud EU majanduslikku ühtsust.
- Kolmandaks tuleks SACTRA raporti tulemusi rakendada ka teistes Euroopa institutsioonides, mitte ainult EL-is. Eriti rahvusvahelised finantsinstitutsioonid (IFI-d), mis pakuvad suurte transpordiinfrastruktuuride finantseerimist, peaksid integreerima SACTRA järeldused oma laenude andmise otsustusprotseduuridesse. (vt ka eesti keelde tõlgitud HELCOMi soovitusel rahvusvahelistele finantsinstitutsioonidele transpordiprojektide rahastamisel, II osas).
- Lõpuks, Euroopa riikides tuleks siseriiklikult kasutatavaid hindamisprotseduure parandada, et nad võtaksid arvesse SACTRA poolt tehtud analüüse ja arendaksid standardseid majanduslikke hindamismetoodikaid TENi jaoks oma enda infrastruktuuride otsustusprotseduuride sees.

4.1. SACTRA järeltuste kasutamine Euroopa Liidus

Kõigepealt tähendavad SACTRA järeltused majanduse ja transpordi kasvu eraldamisest seda, et EL-i peaks oma püüdlusi väliskulude sisestamise nimel kahekordistama. 1998. a õiglast infrastruktuuri maksustamist käsitlevas Valges Raamatus (White Paper)⁵ toodud infrastruktuuri kasutamise maksustamise põhimõtteid on siiani rakendatud vaid raudtee puhul. Sama tuleks teha nüüd ka teiste transpordiliikide, maantee-, õhu- ja meretransport, puhul;

Seda saab kõige paremini algatada maanteede puhul parandades *Eurovignette* direktiivi⁶, nii et see võimaldaks elektroonilist kilomeetrite maksustamist, nagu on toodud T&E publikatsioonis: *Bringing the Eurovignette into the electronic age* (T&E 00/4).

Sellele lisaks peaks Euroopa Komisjoni lennundust ning keskkonda puudutavale aruandele⁷ toetudes tegema ettepaneku üle-euroopalise lennunduse keskkonnamaksu kehtestamiseks. Teiseks peaksid infrastruktuurile tehtud kulutused lähtuma tegelikust väärtusest, mida see pakub. See on eriti oluline ulatuslike kulutuste puhul, mida EL teeb transpordinfrastruktuurile ühisturu või majanduse arendamise eesmärgil. SACTRA järeltusi on kõige olulisem rakendada EU tegevusele üle-euroopalise transpordivõrgustiku (TEN) väljaehitamisel ning kulutustele, mis tehakse EL Struktuuri- ja Ühtlustusfondidest. 1993-1999 ulatusid transpordi TEN investeeringud vähemalt 13.7 triljoni Euronit.

Imelikul kombel on aga siiani kindlaks tegemata see väärtus, mida maksumaksjad nende suurte investeeringute eest saanud on või saama hakkavad. Komisjon on siiski ise hinnanud töökohtade loomise potentsiaali 14 transpordi TEN-i prioriteetse projekti puhul.⁸ Selle töö tulemusel leiti, et nende projektide töökohtade loomise potentsiaal oli madal. Tegelikku kasu tööhõivele nähakse ette alles kaua aega pärast projekti lõppemist, hinnanguliselt alles aastaks 2030. Seda enam, SACTRA eksperdid hindasid ka neid tagasihoidlikke hinnanguid tööhõive paranemisele liiga optimistlikeks. Nende esialgse rapordi kohaselt väitsid SACTRA eksperdid, et "praegusel ajal ei veena neid mitmed Euroopas tehtud uuringud, mis rõhutavad transpordi ulatusliku mõju tööhõivele".

Huvitav on see, et olemas on liiga vähe andmeid, et oleks võimalik võrrelda TEN-ile tehtud kulutuste kalkuleeritud tulusid ja samas summas tehtud kulutusi linna uuendamisele või tervishoiule või haridusele ja väljaõppele. Isegi kui TENile tehtud kulutused toovad kaasa tulu, ei ole see siiski piisav indikaator näitamaks, et tehtud kulutus on kaasa toonud prima võimaliku väärtuse – arvestades, et TENi eesmärk on majanduse edendamine. 14-le TENi projektile juba tehtud kulutused või eraldatud raha tuleks jooksvalt hinnata ka enne ja pärast kulutamist vastavalt SACTRA soovitudele. Selline hindamine näitaks, kui olulised või mitteolulised need investeeringud tegelikult on.

⁵ Commission White Paper on Fair Payment for Infrastructure use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU, COM 1998 (466). [Komisjoni Valge Paber infrastruktuuri kasutamise õiglase maksustamise kohta: Järkjärguline lähenemine ühise transpordi infrastruktuuri maksustamise raamistikule Euroopa Liidus, COM 1998 (466)]

⁶ Direktiiv 1999/62/EC

⁷ Commission Communication on Air Transport and Environment Towards meeting the Challenges of Sustainable Development, COM 1999 (640).

⁸ European Commission, (1997). The Likely Macroeconomic and Employment Impact of Investments in Trans-European Networks. EU Commission Staff Working Paper.

Probleemiks on, et CBA*** (täielik analüüs, mis võtab arvesse nii transpordituru ja maakasutuse muutused kui ka turu ebatäiuslikkuse) tegemiseks vajalik metodoloogia ei ole veel jõudnud tasemeni, kus laiahaardelist analüüsi saaks teha ühiselt aktsepteeritud metodoloogia põhjal. Vahepeal planeeritakse ja ehitatakse uut infrastruktuuri edasi, ilma, et oleks kindlaid hindamismeetodeid, mille abil hinnata eeldatavaid eesmärke.

Just sellises olukorras leidsid otsusetegijad ennast 1995. aastal seoses strateegilise keskkonnamõjude hindamisega (SKMH), kui esimest korda lepiti kokku TEN-i hindamise juhistes. SEA oli esile kerkinud otsustusprotsessi vajaliku lisana, kuna traditsioonilised keskkonnamõjude hindamise meetodid ei suutnud haarata tegutsemisviiside, plaanide ja programmide kogumõju, sest need keskendusid vaid üksikutele projektidele.

4.2. SACTRA järeluste kasutamine Euroopa Liidu laienemisel

Tulevikus TENile tehtud kulutused arvatavasti suurenevad võrgustiku laienemisega ida poole, kuna ühinevad riigid kasutavad praegu ISPA fonde, et lõpetada infrastruktuurid, mis on ette nähtud TINA protsessis.

Hetkel on kogu TINA poolt identifitseeritud infrastruktuur tohutult suurte finantskohustustega, moodustades 1,5% ühinevate riikide SKT-st. See ulatuslik riiklik investeering ühinevates riikides on mõeldud Euroopa suurema majandusliku ühtsuse saavutamiseks ja majanduse arengu tõstmiseks Ida- ja Kesk-Euroopa maades EL-iga samale tasemele. Kuid selleks, et teada saada, kas nende investeeringutega tegelikult neid eesmärke saavutatakse, on vaja põhjalikult analüüsida transpordi parandamisega kaasnevaid majanduslikke mõjusid. Oleks ju karuteene Ida- ja Kesk-Euroopa riikide kodanikele ja maksumaksjatele, kui ulatusliku transpordi infrastruktuuri projekti tulemuseks oleks majandusliku kasu väljavool "kahesuunalise tee" efekti tõttu. Samal ajal kui investeeringud sellesse projekti võtavad ära võimaluse investeerida teistesse produktiivsematesse projektidesse, nii transporti kui mujale.

Transpordiprojektid, mida kasutatakse uue standardse majandusliku tasuvuse hindamise metodoloogia väljatöötamiseks TEN-i juhistes, peaksid seetõttu sisaldama ka TINA prioriteetide kiiret hindamist. Omades tõendeid, et transpordi infrastruktuuri programmid ei too garanteeritult majanduslikku kasu ja *võivad majandust hoopis kahjustada*, tuleks ISPA fonde enne uute hindamismeetodite lõplikku väljatöötamist suunata mujale kui transpordisektorisse. Kui seda ei tehta, on olemas reaalne oht, et piirkonna majanduslik areng saab hoobi, kuna ISPA poolt finantseeritud ühtlustamise püüdlustel on vastandlikud kõrvalmõjud.

4.3. SACTRA kasutamine teistes Euroopa institutsioonides ning rahvusvahelistes finantsinstitutsioonides

Mitte ainult EL ja selle liikmesriigid ei tee ulatuslikke investeeringuid transpordiinfrastruktuuridesse. Erilise tähtsusega rahastajad on Rahvusvahelised Finantsinstitutsioonid (IFI-d), eriti Euroopa Investeeringuspank (EIB) ning veidi vähem Euroopa Rekonstruktsiooni ja Arengupank (EBRD) ja Maailmapank.

Keskkonna VVO-d, sealhulgas T&E liikmed Ida- ja Kesk-Euroopa riikides, on kritiseerinud eriti EIB-d tema tehtud otsustuste pärast. Otsused on väga vähe arvestanud keskkonda ning olnud läbipaistmatu ja ebaefektiivse otsustusprotsessiga. EIB on oma otsuseid nende süüdistuste eest kaitsnud sellega, et tema ülesanne on olnud aidata kaasa majandusarengule, mitte tegeleda rahastatavate maade keskkonnakaitsega. Nad väidavad, et keskkonnakaitse on raha laenavate valitsuste ülesanne.

Tegelikult peaks IFI-de poolt toetatud projektide keskkonnakahjustustega arvestama **mõlemad** pooled, nii laenaja kui projekti läbiviija. IFI-del ei ole võimalik oma käsi vastutusest keskkonna ees täielikult puhtaks pühkida lihtsalt öeldes, et nemad täidavad omale esitatud nõudmisi. Lisaks ei ole see argument põhjenduseks süüdistustele, et nende otsustusprotsess on läbipaistmatu ja ebaefektiivne.

EIB on ka ise tunnistanud, et nende laenuotsused on ebaefektiivsed selles osas, et need ei arvesta piisavalt projektide kogu majanduslikku mõju. Oma 1998 aasta Aastaraamatus tunnistab EIB:

“EIB ei oma veel instrumente ega muid vahendeid oma regionaalse arengu jaoks antud laenude mõju süstemaatiliseks hindamiseks. Uurimused on näidanud, et vaid pooltel juhtudel ilmnevad selged positiivset mõjud regionaalsele arengule, kuid umbes veerandil finantseeritud projektidest ei olnud mingit kindlat mõju. Uurimustest selgus ka, et geograafiline asukoht ise ei ole piisavaks garantiiks tagamaks regionaalse arengu tagamist.”

Sellal kui EIB on suurem transpordi infrastruktuuri projektide toetaja, on EBRD-l selles samuti kindel osa mängida. EBRD on oma laenuprojektidele seadnud sisse range keskkonnamõjude hindamise programmi. Selles ei ole midagi imeks pandavat, kuna EBRD asutamise artiklid nõuavad “igas tegevuses edendada keskkonda arvestavat ja säästlikku arengut”. Kuigi jah, see meetodika ei hinda projekti kogu säästvuse, vaid ainult keskkonnakaitse kriteeriumitest lähtudes.⁹

See on viinud EBRD-d rahastama mitut skeemi, mis on küll tüübilt puhtad, kuid ei toeta säästlikku arengut. Näiteks 1999. aastal andis EBRD 66.8 miljonit Eurot M1/M15 maantee rekonstrueerimiseks Ungaris. Arvestamata aga selle skeemi rolli autostumise suurendamisele Ungaris, peaks see siiski olema majanduslikult kasulik, et olla jätkusuutlik. Ilma SACTRA poolt soovitatud majandusmõjude täieliku hindamiseta ei saa isegi kindel olla, et see on kasulik säästva arengu majanduslikule aspektile. Et EBRD tegevus oleks vastavuses oma algsete eesmärkidega, peaks see kiiremas korras tagama finantseeritavate projektide positiivset mõju säästva arengu kõigile kolmele tugisambale: majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkondlikule.

⁹ EBRD avalikustatud keskkonnapoliitika dokument ei maini küll säästvat arengut lõigu “üldised printssibid ja eesmärgid” all. Keskkonnapoliitikas märgitakse küll ära, et “EBRD tagab läbi oma keskkonna hindamise protsessi, et tema projektid oma keskkonda arvestavad nende keskkonna alane tegevus on samuti kontrolli all”.

Seetõttu on IFI-del vaja kiiresti välja arendada standardne majanduslik hindamine, mitte ainult transpordiskeemidele, vaid kindlasti ka teistele ulatuslikele regionaalarengu projektidele. See standardsete tasuvusanalüüside metodoloogiate väljatöötamine transpordile, mis järgneb SACTRA-le, võiks seetõttu aidata kaasa IFI-de laenuandmise otsustusprotsesside parandamisele. Veelgi enam, sellega on IFI-del võimalus sellised metodoloogiad kaugemale arendada, mis tagaks nende relevantsuse kõigile nende laenugevustele, mitte ainult transpordi projektidele.

4.4. SACTRA järeluste rakendamine teistes riikides

Mis ulatuses on SACTRA järelusi vaja rakendada, sõltub millises ulatuses erinevad praegu teistes riikides kasutuselolevad praktikad SACTRA järelustest. Veelgi enam on oluline, et diskussioon, mis tekitati Suurbritannias SACTRA järeluste kohta, saaks tunnustatud ja korrektselt kasutusele võetud igas riigis.

Siiski on oht, et kohalikud eksperdid võivad tunda vajadust läbi viia samasugune uurimistöö nagu SACTRA tegi Suurbritannias. Kuigi usaldamatus nende järeluste sobivuse kohta teistes maades on arusaadav, oleks SACTRA raportiga sarnase töö ettevõtmine siiski ebavajalik dubleerimine. On oluline rõhutada, et SACTRA raport on ülevaade kõikidest asjakohastest rahvusvahelistest allikatest ja on läbi viidud maailma tunnustatumate selle ala ekspertide poolt. Kuigi paljud järelused on tehtud vastavalt UK situatsioonile, ei tähenda see, et need järelused teiste riikide kohta ei käi. Peamine töö, mis teistele maadele jääb, on hinnata SACTRA järeluste sobivust, mitte aga teha kogu uurimistöö uuesti.

SACTRA raport purustab paljude riikide otsustajate poolt õigeks ja kalliks peetud eeldusi ja eelarvamusi. See ei ohusta aga akadeemilisi tõekspidamisi, vaid pakub neile konsensuslikke akadeemilisi vaatenurki. Akadeemilise arusaamise ja otsustajate kinnisideede vahel ühtesobivuse loomine oleks iga riigitasandil tehtavate teiste "SACTRA-te" uurimuse roll. Veelgi enam, mida rohkem riike võtavad ette selliseid ülevaatusi, seda enam esindab SACTRA ka rahvusvahelisi tõekspidamisi.

5. SACTRA Kokkuvõte

SACTRA järeldused tähendavad, et paljude otsustajate eeldused ja eelarvamused kogu Euroopas on tegelikult ebakorrektsed. **Transpordi infrastruktuuride ehitamine ei too automaatselt kaasa majanduslikku kasu või tööhõive paranemist.**

On olnud mitmeid juhtumeid, kus valitud otsustajad on selgelt välja öelnud, et nemad kahtlevad samuti transpordi infrastruktuuri investeeringute kasust. Siiski jätkavad nad finantseerijate otsimist nendele projektidele. See on sellepärast, et kuigi nad teavad, et süsteem toetub vigastele eeldustele, peavad nad võimalust kasutama kui neile pakutakse regionaalse arengu jaoks finantseerimist. Seega on nad justkui lõksus. Raha saamiseks esitatakse taotlusi, kuigi on teada, et sellest oleks minimaalne kasu – samuti et sellele võidakse olla tee lähipiirkonnas vastu - kuid vähemalt oleks sellega tagatud rahaeraldused “oma piirkonnale”. Teisalt kui nad ei taotle seda saadaval olevat raha, on järgmistel kohalikel valimistel kohe reaktsiooniks see, et piirkonnale ei ole raha sisse toodud.

Hetkel on otsusetegijatele suur surve teha oma otsuseid lähtuvalt põhjalikest teaduslikest uuringutest alates toidu ohutusest kuni GMO-deni. Seepärast on irooniline, et praeguse regionaalarengu süsteemi toetamise ja transpordi infrastruktuuride finantseerimise eest vastutajad näivad siiski mitte väga tahtvat kuulata teadlaste arvamusi selles konkreetses küsimuses.

Fakt on see, et majandusteadus sisaldab elementaarseid seoseid, mis on risti vastupidised üldlõevinud eelarvamustele:

- Uute transpordialaste projektidega ei kaasne automaatset kasu ei majandusele ega tööhõivele ning mõned projektid võivad olla majanduslikult kahjulikud;
- Isegi, kui mõni projekt toob kaasa majandusliku kasu, võib majanduslikult vähemarenenud pool uuest infrastruktuurist hoopis kahju saada;
- Transpordi ning majanduskasvu vahelist seost on võimalik eraldada, ning seda saavutatakse kõige paremini siis, kui makse nõutakse sisse turu moonutuste korrigeerimiseks, nagu väliskulude sisestamine.
- Kasutusel olev tasuvusanalüüs ei suuda välja tuua transpordiprojektide tegelikku majanduslikku mõju ning eeldab samas turu täiuslikkust.
- Standardne majandusliku tasuvuse hindamine, mis hõlmab ka põhjalikku tasuvusanalüüsi on eelduseks igale transpordiprojektile ning projekte, millega ei kaasne puhas sotsiaalne tulu, ei tuleks edasi arendada.

Eelnevaid järeldusi tuleks arvesse võtta Euroopa poliitika väljatöötamisel ning see nõuaks järgnevaid muudatusi:

- Kahekordistada EL pingutusi sisestada välised kulud kõigi transpordiliikide puhul.
- TEN-i juhiste kontrollimine peab hõlmama endas ka standardse majandusliku mõju hindamise metodoloogia väljatöötamist, mida saaks rakendada iga võrgustiku osa laienemise korral.
- TEN-i poolt pakutud kasu Euroopa maksumaksjatele tuleks hinnata nende poolt, kes on vastutavad piirkonna kulutuste kontrollimise eest – eriti Euroopa Parlamendi eelarve kontrolli komisjon (EP Budgetary Control Committee);
- Tulevikus tehtav EL ühtlustamise ja struktuurifondide järelevalve peaks sisaldama ka standardset majandusliku mõju hindamist, mis on välja arendatud TEN-i uutes juhistes.

- ISPA rahade jagamine TINA projektidele Kesk- ja Ida-Euroopas peaks peegeldama standardse majandusliku analüüsi arengut, tagamaks seda, et TINA prioriteedid teenivad Kesk- ja Ida-Euroopa majandusi, mitte aga praegusi EL-i maid.
- IFI transpordi infrastruktuuri projektide rahastamine peab oma otsustamisprotsessi haarama ka standardset majanduslikku analüüsi, juhul kui nad tahavad kaasa aidata rahastatava riigi majandusarengule.
- Kõikide Euroopa maade otsusetegijate ebatäpsed eeldused ning valed arusaamad tuleks asendada SACTRA järeldustega.

Selle rapordi alguses tõime välja, kuidas tollaegse Komisjoni presidendi Jacques Delors'i "Euroopa projekt" sattus ohtu 90-ndate alguses Euroopa majandust tabanud languse tõttu. Sellest ajast peale on majandus taaselustunud ja töötuse tase paraneb tasapisi. TEN-i transpordi võrgustiku oodatud paranemine on siiski kaugel täiuslikkusest. Veelgi enam, osad, mis oleks tulnud täita, ei oma seost majandusliku ega tööhõive progressiga, mis tänaseks tehtud on. Võrgustiku lõpule viimine nõuab ka väga suuri lisasummasid riigi raha.

Veelgi tähelepanuväärsem on see, et sama ajal jooksul on "Euroopa projekti" alusedki kahtluse alla seatud. Euroopa kodanikud on väljendanud oma muret edasise Euroopa integratsiooni suhtes, eriti läbi erinevate referendumite. Selle tulemusel ei taha liikmesmaade poliitikud enam EL-ile suuremat võimu juurde anda. ELi on meedias sageli portreeteritud ja avalikkuse poolt tajutud raiskava, korrumppeerunud ja ebaefektiivsena.

II HELCOMi juhised Läänemere piirkonna säästva transpordi arendamisel ning transpordiinvesteeringute ja -laenude otsustamisel

Mitmetel rahvusvahelistel ning regionaalsetel konverentsidel on esitatud nõudmisi transpordisektorile, mis lähtuks säästva arengust, arvestaks keskkonnakaitsega ning loodusvarade säästva kasutamisega. Läänemere regiooni säästva transpordi planeerimisega seotud eesmärgid püstitati Nyborgis 1998. aastal toimunud Läänemere riikide ministrite kohtumisel. See koosneb kahest komponendist:

- Kaitsta inimtervist ning keskkonda, eriti piirkonna tundlikke ökosüsteeme, vähendades selleks negatiivseid keskkonnamõjusid, taastumatute loodusvarade tarbimist ning transpordiks mõeldud maakasutust;
- Säilitada transpordi positiivne mõju Läänemere regiooni majanduslikule ning sotsiaalsele arengule.

1996. aasta 13. märtsil võttis Helsingi Komisjon (Baltic Marine Environment Protection Commission) vastu soovitusel "Läänemerd mõjutavate transpordi sektorist tulevate emissioonide vähendamise"¹⁰ kohta. See ettepanek paneb valitsustele ning konventsiooni lepingulistele osalistele südamele seda, et

- Keskkonnakaitse tuleb teha transpordi sektori integreeritud osaks
- Nagu mainitud 1992. a Helsingi Konventsioonis, peab transpordisektor oma tegevustes lähtuma printsiibist "saastaja maksab".
- Kõikide sõidukite ning kütuste puhul tuleks hõlbustada parimate kättesaadavate tehnoloogiate (BAT) rakendamist.

Peale selle soovitati ka, et "Rahvusvahelised finantsinstitutsioonid (IFI), doonorid ning teised välisfinantseerijad peaksid arvestama infrastruktuuriprojektide finantseerimisel säästva transpordi kriteeriume".

1997. aastal vastu võetud Viini deklaratsiooni keskseks ideeks on "edendada vastavaid meetodeid saavutamaks säästva arenguga vastavuses olev transpordi maht ja mudel, toetada meetmeid ning lahendusi, mille eesmärgiks on vähendada ning piirata transpordi mõju keskkonnale ning arendada kriteeriume ning juhtnööre infrastruktuuri integreeritud planeerimiseks, mis arvestavad keskkondlikke, ruumilisi, majanduslikke ning sotsiaalseid aspekte."

Võttes arvesse eelpool mainitud erinevaid rahvusvahelisi poliitilisi resolutsioone, soovitatakse CBSS liikmesmaadele ning IFI otsusetegijatele järgnevaid juhtnööre investeerimisel transpordi infrastruktuuri.

Muudatused projektide hindamisel: Üldised põhimõtted

1. **Transpordi planeerimist ning infrastruktuuri investeeringuid puudutavasse otsustamisprotsessi tuleb kaasata keskkonna, tervise ja turvalisuse kriteeriumid. HELCOM kohaselt "peab keskkonnakaitse moodustama transpordi sektori integreeritud osa".** Üsna sageli põhinevad transpordi arengukavad ja investeeringud esmajoonel majanduslikel ning poliitilistel kriteeriumitel, kuid inimtervise, turvalisuse ning

¹⁰ HELCOM Recommendation 17/1 „Reduction of Emissions from Transport Sector Affecting the Baltic Sea“.

keskkonnamõju aspektid on teisejärgulised. Tegelikult peaksid keskkonna, turvalisuse ning tervise kriteeriumid olema tihedalt integreeritud esialgsesse planeerimis- ning otsustusprotsessis.

- 2. Seoses Läänemere kaitsega seotud keskkonnaprobleemidega, peavad kõik transpordi arengukavad (strateegiad) ning investeeringud nii regionaalsel, riiklikul kui ka kohalikul tasandil läbi tegema valitsuste poolt organiseeritud strateegilise keskkonna hindamise ja ruumilise arengu analüüsi (SEPA). Laenuandmisel peaksid rahvusvahelised finantsinstitutsioonid (IFI-d) ergutama SEPA lõpule viimist ning arvestama nende järelustega. SEPA peaks analüüsima vähemalt lühi- ja pikaajalist mõju Läänemerele selleks et tagada arengukavade ning investeeringute kooskõla HELCOMi eesmärkidega emissioonide ning teiste negatiivsete keskkonnamõtjude vähendamise seoses, tuleb neid vastavalt vajadusele kohandada. SEPA peab arvestama riiklike, regionaalsete ja ruumilise arengu eesmärkidega, mis on territoriaalselt tasakaalustatud ning majanduslikult ning sotsiaalselt säästvad. Enamikes maades projektidele tehtav keskkonnamõtjude hindamise protsess on ebapiisav hindamaks suurtest transpordinfrastruktuuri investeeringutest tulenevat transpordiliikide tööjaotuse muutuse (*modal shift*) tähendust keskkonnale. Investeeringud paljudesse teedeehitusprojektidesse, samal ajal ignoreerides isegi olemasolevate raudteeliinide hooldusvajadusi, võib viia raudteeliikluse hääbumisele ning kiirele veo- ja sõiduautode kasvule, mis võib endaga kaasa tuua märkimisväärsed tagajärgi keskkonnale, mida aga projektipõhine KMH välja ei too. Paljude individuaalsete projektide kumulatiivne mõju inimestele, looduslikele elupaikadele, looduse mitmekesisusele, õhukvaliteedile ning müratasemele võivad olla suuremad kui üksikute projektide summa. Et haarata kogu keskkonnamõju, peaks hindama regionaalsete, riiklike ning suurlinnade transpordiprojektide võimaliku keskkonnamõju vastavust riikliku keskkonnaseadusandlusega, keskkonnastrateegiaga ning rahvusvaheliste keskkonnanõuete kokkulepetega. Transpordi arenguplaanid peavad põhinema selgel ruumilise arengu visioonil, mis arvestab nii majanduslikke, sotsiaalseid kui keskkonnatingimusi. Näiteks, võib hästi ühendatud väiksemate linnade võrgu tugevdamine olla efektiivne vahend, et ära hoida ühte suurlinna polariseerumist ja eeslinnastumist.**
- 3. Nii valitsused kui IFI-d peaksid laiaulatuslike transpordinfrastruktuuri arengukavade ning investeeringute puhul nõudma alternatiivide analüüsi, kus võrreldakse samasuguse juurdepääsu, turvalisuse, tervisekaitse ning keskkonnakaitse eesmärkide saavutamise eri variantide tasuvust ja kuluefektiivsust. Alternatiividena tuleb käsitleda ka investeeringuid alternatiivsetesse transpordiliikidesse nagu ühistransporti, rongiliiklusesse, transpordi ohjamisprogrammidesse jne. Arvestada tuleb "Least Cost Planning" põhimõttega. Praegusel ajal peetakse transpordi infrastruktuuride läbilaskevõime suurendamist parimaks viisiks transpordiga seotud eesmärkide saavutamiseks, mis on keskendunud sõidukite liikumise hõlbustamisele. Arvestada tuleks infotehnoloogia (infokiirteed) tuleviku rolli kaupade ja inimeste transpordi asendamisel. Tõepoolest, "kasutades olemasoleva infrastruktuuri läbilaskevõimet võimalikult efektiivselt" (HELCOM), uuendades olemasolevaid vahendeid, andes eelise trammidele ja bussidele, piirates parkimisvõimalusi liiklusega ülekoormatud aladel, võivad teised liiklusnõudluse ohjamise abinõud (Traffic Demand Management - TDM) saavutada samu majanduslikke eesmärgi, kuid märksa väiksema kulu eest. Pealegi võib alternatiividega kergemini saavutada tervisekaitse, keskkonnakaitse ning turvalisuse eesmärgi. Traditsiooniline transpordi planeerimine ei kipu arvestama ning hindama alternatiivseid transpordiliike. Näiteks oli Singapuri linna ummikumaksu programmi majanduslik tasuvus üle 1200%,**

samas kui uute teedeehituse tasuvus jäi tavalise 20% kanti. Kaasaegse linnatranspordi ümberkorralduste majanduslik tasuvus (*economic rate of return*) ületab 100%. Läänemereregiooni maanteehooldus ning- kapitaalremondi projektide tasuvus on reeglina kolm korda kõrgem kui uutel tee- ehitusprojektidel. Investeeringud ei tõsta transpordi efektiivsust, kui projekt ohustab teiste projektide elluviimist, mis võiksid saavutada sama eesmärgi palju väiksema kuluga.

Vähim-kulude planeerimine (*least cost planning*) (VKP) on uus arenev meetod, mis aitab võrrelda mitmesuguste transpordiga seotud eesmärkide saavutamiseks minevaid lahendusi ning nendega seotud kulutusi ja võtta seda arvesse otsustusprotsessis. Vähim-kulude planeerimine hindab ka kõiki liiklusega seotud sotsiaalseid ning keskkonnakulusid ehk väliskulusid. VKP julgustab otsustama selliste lahenduste kasuks, mis minimeerivad neid kulusid.

4. **Valitused ning IFI-d peaksid lähtuma “ettevaatlikkuse põhimõttest”, vältides tegevuskavasid ning projekte, millega kaasnevad potentsiaalsed riskid keskkonnale, tervisele ja turvalisusele või rakendades vajalikke leevendavaid abinõusid, ka siis kui nendele pole võimalik kulu-tulu analüüsi põhjal õigustust leida.** Kuna keskkonna, tervise ja turvalisuse välismõjude majandusliku kulu hindamine on väga keerukas, siis pole kulu-tulu analüüs piisavalt usaldusväärne, eriti, kui on kaalul inimeste tervis, turvalisus ning keskkond.
5. **IFI-d peaksid välja töötama säästva transpordipoliitika, millest lähtutakse transpordisektorile laenu andmisel. IFI-d peaksid püüdma omavahel kooskõlastada oma poliitikat ning transpordisektori tegevuse.** IFI transpordipoliitikas on paika pandud laenamisprotsessi ning poliitika prioriteedid, millest juhinevad nii töötajad kui laenuvõtjad. IFI-d kasutavad sageli oma laenutegevust laenava maa poliitiliste meetmete mõjutamiseks. IFI-de järjekindel transpordipoliitika võib hõlbustada riikide transpordipoliitika muutumist, samas suurendades institutsioonide usaldusväärset ning läbipaistvust.
6. **Koos IFI-de abiga peaksid riigid välja arendama vajamineva suutlikkuse, et teostada kvaliteetset ning kaasaegset SEPA-t.** Strateegiline keskkonnamõjude ja ruumilise arengu hindamine peab sisaldama, ja lihtsalt mitte piirduma, liikluse nõudluse ja õhusaaste modelleerimist ja ökoloogiliselt tundlike alade kaardistamist GIS-i abil. Juhul kui sellise kõikehõlmava uuringu tegemiseks oskused puuduvad, pole see vabanduseks SEPA tegemata jätmisele. Transpordiplaanide ja investeeringutega kaasnevate võimalike keskkonna-, tervise- ja ohutusalaste mõjude ennustuste täpsus sõltub liiklusnõudluse ja õhusaaste modelleerimise kvaliteedist ja nendes tehtud oletustest. Modelleerimine peab otseselt arvestama ka tuleviku asustusstruktuuriga, mis omakorda sõltub riiklikest, regionaalsetest ja kohalikest ruumilise arengu kavadest. Siiaamaani on liiklusnõudluse ja õhusaaste modelleerimise probleemideks olnud, eriti rahvusvahelisel tasandil, andmete puudumine, ebaühtlane andmete kogumise meetodika ja andmete esitamise tehniline tase. Liikluse mudelite puhul on konkreetselt teada metoodilised kitsaskohad, mille korrigeerimata jätmine võib anda väga vildakaid õhusaaste tulevikuprojektsioone. Vastava tehnilise ja metoodilise suutlikkuse tekitamine riiklikul tasandil aitaks oluliselt parandada transpordiprojektide SKMH-d ja miinimumkulutustest lähtuvat planeerimist.
7. **Kõik rahvusvahelised institutsioonid peaksid vältima maanteede, lennuväljade, sadamate paralleelset rahastamist, kui sama vajaduse ajaks ära üks objekt, rajades oma investeerimisotsused nii palju kui võimalik objektiivsetele majanduslikele ning ökoloogilistele kriteeriumitele ning julgustades regionaalset koostööd.** Mõnikord konkureerivad lennujaamad, sadamad ning maanteed sama rahvusvahelise kauba- ja

reisijatevoo pärast ning seega ei ole kõikide nende objektide täies mahus väljaarendamine vajalik. Kui teatud investeeringu eelistamine ei põhine objektiivsetel liiklusandmetel, majandusliku analüüsi ning ökoloogilistel kaalutlustel, siis on väga tõenäoline, et transpordi infrastruktuuri ehitamisega pingutatakse üle, millega võib kaasneda negatiivsed ökoloogilised tagajärjed Läänemerele.

- 8. IFI laenuandmine peab olema vastavuses IFI poliitikaga ning, kus vajalik, ka *acquis communautaire*'iga.** Juhul kui riiklik poliitika IFI rahastamisega seotud toimingutes ei ole vastavuses IFI poliitikaga peavad IFI-d kasutama oma mõjujõudu säästva transpordi põhimõtete rakendamiseks ja kui vajalik, *acquis* täitmiseks.

Muudatused majandus- ning finantsanalüüsis

- 9. IFI laenu tingimused peavad olema tasakaalustatud erinevate transpordiliikide vahel ning ei tohi kunagi innustada valitsusi toetama keskkondlikult vähem säästvaid transpordiliike. IFI-d ning valitsused peaksid ühtlustama oma majandus- ning finantsanalüüsi teostamise metodoloogiad nii et see tagaks metodoloogiate usaldusväärsuse ning võrreldavuse erinevate transpordiliikide vahel.** IFI laenud peaksid oma laenupoliitikaga mõjutama valitsusi muutma oma poliitilisi meetmeid. Kuna laenu tingimused pannakse iga projekti puhul eraldi paika, siis jäetakse tihtipeale arvesse võtmata üldine efekt transpordisüsteemile kui tervikule. Tavaliselt nõuavad laenu tingimused ühistranspordile ning raudtee investeeringutele nende projektide kulude katmise määra tõstmist, mille tulemusena valitsused vähendavad subsiidiume ühistranspordile. Kitsalt vaadatuna võib seda tüüpi mõjutamine aidata tõhustada ning restruktureerida ühistranspordisektorit ning võib kaitsta raudteed ning ühistransporti valitsuse hävitava rahalise kontrolli eest piletihinna tõstmisel. Sellistele tingimustele peab aga kaasnema ka sarnane surve maanteesektoris, kus peab vastavalt nõudma kõikide teekasutajate poolt tekitatud väliskulude sisestamist, sest vastasel juhul subsideerib valitsus keskkonnakahjulikku maanteevedu ja sõiduautode kasutamist. Laenu tingimused transpordisektorile ei tohiks valitsustel võimaldada ökoloogiliselt vähemsäästvate transpordiliikide subsideerimist.
- 10. Kui valitsused või IFI-d otsustavad rahastada transpordi infrastruktuuri projekte, kus vastavalt tasuvusanalüüsile kulud ületavad tulused, on äärmiselt vajalik avalikult kinnitada ning selgitada valiku motiive.**
- 11. Valitsuste ning IFI-de poolt kasutatav tasuvusanalüüs peab arvestama mitte ainult infrastruktuuriliste muutustega, vaid ka projektist tulenevate transpordipoliitika meetmete muutuste kulude ning tuludega.** Teatud projekti kulude ja tulude hindamisel on äärmiselt oluline tähelepanu pöörata ka projekti kaudsetele mõjudele, näiteks muutused raudtee-ja ühistransporditeenuste pakkumises. Näiteks ei tohi IFI transpordilaenude kaasneda nõudmisi, mis vähendaks ühistransporditeenuste pakkumist, sest see võib nullida projektist saadava tegeliku kasu.
- 12. Vastavalt HELCOMile tuleb väliskulud (keskkond, õnnetused, jne) sisestada transpordikuludesse. Seepärast peaks kulu-tulu analüüs sisaldama endas ka täielikku väliskulude arvestamist.** Praegusel ajal ei arvesta valitsuste ning IFI-de poolt kasutusel olev kulu-tulu analüüs järgnevaid projektkulusid a) projektiga kaasnevad keskkonnakahju kulud; b) projektiga kaasnevate õnnetusjuhtumite, avariide kulud; c)

projektkulu arvestades sama koridori alternatiivseid transpordiliike, nagu näiteks maantee transpordi mõju raudtee, ühis-, ning jalgrattatranspordile. Tavaliselt eeldab kulu-tulu analüüs seda, et uue infrastruktuuri ehitamise tulemusel säästetakse reisijate aega, oletusega, et liikluse kogumaht ei suurene. Liikluse suurenemine tuleb aga arvutustesse kaasata.

- 13. Valitsused peaksid teede kasutajate maksudest saadud tulused kasutama selleks, et võimaldada multi-modaalseid alternatiive säästvate eesmärkide saavutamiseks.** Mõned valitsused on määranud seadusega kütuseaktsiisimaksust laekuvate tulude kasutamist sihtotstarbeliselt maantee transpordi arendamiseks, kahjustades aga nii ministeeriumite ning muude valitsusüksuste paindlikkust lahendada transpordiprobleeme läbi alternatiivsete transpordiliikide arendamise. Kuigi see toetab transpordi väliskulude täieliku sisestamise printsiipi, võtab ummiku maksustamisest laekunud tulude sihtotstarbeline kasutamine üksnes maanteesektori arendamiseks valitsuselt ära võimaluse läheneda ummikuprobleemile mingil muul viisil kui läbi maanteede läbilaskevõime tõstmise.
- 14. Kiirteede projekte, mis on osalt erasektori poolt finantseeritud, hindavad Rahandusministeerium või kontrolör koguseliselt rahalist riski, mida valitsus võtab kontsessioonilepingu sõlmimisel.**

Olemasoleva keskkonnamõjude hindamise praktika muutmine

- 15. IFI-d peavad iga projekti puhul, mis suurendab olemasoleva infrastruktuuri läbilaskevõimet, nõudma keskkonnamõjude hindamise, KMH (Environmental Impact Assessment – EIA) teostamist.** IFI poolt nõutud KMH põhjalikkus sõltub projekti keskkonnamõju võimalikust ulatusest, millele IFI ise esialgse hinnangu teeb. Igasuguse teedeprojektiga, mis tõstab teede läbilaskevõimet ning intensiivsust, kaasnevad liikluse suurenemisest ning teedehitusest tulenevad mõjud, mis tuleb vastavalt ka välja selgitada.
- 16. Valitsus ei tohi KMH nõudmiste suhtes teha erandeid ka kriitilise või strateegilise tähtsusega infrastruktuuriprojekti puhul.** Mõned valitsusest eiravad strateegiliselt tähtsaks peetud riiklike projektide puhul KMH protseduure. Hetkel on kahjuks ikkagi paika panemata täpsed kriteeriumid, mille järgi saaks otsustada, milline projekt on riiklikult strateegilise tähtsusega, milline mitte. Selline seadusandlus annab võimaluse mööda hiilida KMH-st, mis tähendab, et ühe maa ning rahvusvahelised keskkonnaprobleemid ei oma riiklikult nii suurt tähtsust ning seda on võimalik oma huvides ära kasutada.
- 17. IFI juhatus ei tohi heaks kiita laenu andmist enne, kui on kindlaks tehtud projekti kõikvõimalikud mõjud tervisele ning keskkonnale ning läbi on viidud KMH. Juhtudel, kus oluline keskkonnakahju tuleb ilmsiks alles pärast seda, kui juhatus on laenu andmise heaks kiitnud ning see kahju on tehniliselt kindlaks tehtud, peaks IFI rahastamise katkestama nii kauaks, kui on teostatud täiendav, või kui vaja, siis uus KMH ning vastavad leevendavad abinõud on aktsepteeritud.** On olnud juhte, kus IFI juhatus on transpordiprojekti laenu kiitnud heaks enne, kui projekti teostamise lõppvariant ning keskkonnakahjud pole projekti eestvedaja poolt veel kindlaks tehtud või kui projekt on peale laenu saamist muutunud. Sellised juhtumid kahjustavad keskkonna vastutuse kindlakstegemist ning kogu KMH protsessi mõtet.

18. Vastutus transpordi sektori KMH järelevalve eest IFI-des ning valitsustes peaks olema selleks pädevate professionaalide käes, kes on sõltumatud projekti eestvedajatest, kellel on ligipääs kogu olulisele projektiga seotud informatsioonile ning piisav võimekus ning ressursid asjatundlikuks KMH metodoloogilise vastavuse hindamiseks. KMH järelevalve teostaja peaks kehtestama üldtunnustatud normid, mille põhjal otsustatakse transpordi sektori KMH vastavuse üle. Mõned riigid on andnud KMH järelevalve vastutuse asutustele, kes on vastutavad ka projekti eestvedamise eest, vähendades seeläbi järelevalve sõltumatust. KMH järelevalve teostajatele pole pakutud ka piisavalt rahalisi vahendeid vajaliku tehnilise suutlikkuse arendamiseks, et hinnata KMH vastavust kohaliku, riikliku ning rahvusvahelise seadusandlusega, kokkulepetega ning direktiividega. Mõningatel juhtudel on KMH järelevalve teostamise vastutus antud ka sellisele valitsustasandile, kes ei suuda projektide KMH-de kvaliteeti kontrollida kuna puudub selleks vajalik pädevus ja informatsioon. Mõnedel juhtudel on KMH järelevalve teostajatele KMH tulemuste kehtivuse testimiseks antud projekti eestvedajate poolt ebapiisavaid andmeid. Transpordisektori tüüpiliseks probleemiks on see, et uue maanteeprojekti keskkonnamõjud on eelnevalt liikluse modelleerimise käigus tehtud eelduste põhjal kindlaks määratud. Liikluse läbilaske modelleerimise suutlikkus ning kõik asjakohased andmed on jäänud projekti eestvedaja, enamikel juhtudel transpordiministeeriumi kätte. Mitmetel IFI-del puudub korraliku keskkonna mõjude hindamiseks ja keskkonnavastutuse määramiseks piisav asjatundlik koosseis, kes suudaks hinnata KMH metodoloogilist õigsust.

19. KMH adekvaatsuse tagamiseks peaksid valitsused looma sõltumatu järelevalve protseduurid, mis jälgivad, kas hindamine on teostatud vastavalt olemasolevatele seaduslikele nõuetele. Teades poliitilist ning majanduslikku survet laiaulatusliku transpordi infrastruktuuri loomisel, on sõltumatute tingimuste esitamine KMH järelevalve protseduuridele väga oluline, et tagada seaduslik vastavus olemasolevate nõudmistega.

Säästvatele transpordiprojektidele rahastamiseelise andmine

20. Kuna mittedäästava linna transpordisüsteemi keskkonnamõjud on oma ulatuselt rahvusvahelised, on riikide valitsustel, nii regionaalsetel kui ka rahvusvahelistel institutsioonidel nagu EL-I ja IFI-del, vastutus tagada see, et keskkondlikult säästvad linnatranspordiliigid oleksid piisavalt ka rahastatud. IFI-d peaksid välja töötama ning töösse rakendama mehhanismi, mille kohaselt antakse laenu linnavalitsustele (munitsipaalasustustele) otse ilma valitsuse garantiita. Vananenud bussid on tihtipeale olulised õhusaastatuse allikad. Kahjuks ei paku paljud valitsused munitsipaalasutustele piisavalt ressursse, et nad saaksid oma ühistransporti ning raudteeliiklust elus hoida. Riiklik rahastamisepoliitika ei ärgita munitsipaalasutusi investeerima liiklusnõudluse ohjamise programmidesse, jalakäijate, jalgratturite, ühistranspordi ja raudteeliikluse infrastruktuuri arendamisse. Üks näide sellest on kütuseaktsiisist laekuvate tulude automaatne suunamine teedeehitusse.

21. IFI transpordisektorile mõeldud laene peaks kasutatama selleks, et toetada liikluse nõudluse ohjamise ja liikluse rahustamise programme ning investeerimist säästvamatesse transpordiliikidesse. IFI-d on laenude andmisel esitanud mitmeid nõudmisi. Näiteks on laenamise ühistranspordi projektile nõutud parkimistarilIFI-de tõstmist kesklinnas ning kõnniteede parkimise lõpetamist. Euroopa Arengu ja Rekonstruktsiooni Pank (EBRD) laene ühistranspordile on kasutatud ka selleks, et mõjutada rattateede ehitamist peamistel liikumissuundadel. Sellist mõjutusviisi peaks

ulatuslikumalt kasutama. Suurlinnade ringteedele ehituslaenude andmisel on liiga vähe lisatingimusi esitatud. Enamasti rahastavad IFI-d väiksemate asulate ringteede ehitust, kuid rahastatakse ka suurlinnade ringteid. Neid kohalikke teid pidi liigub suurem osa kohalikust liiklusest ning see kohalik liiklus ei võistle piiratud tänavapinna suhtes mitte ainult rahvusvahelise liiklusega vaid ka linna ühistranspordi sõitudega. Kui selliste ringteede ehitamisele laenude andmisega ei kaasne lisanõudmisi liikluse kasvu ohjamiseks linnakeskuses, maakasutuse piiranguid ringtee ääres või liikluse läbisõidu piiramist kesklinnas, siis ei täida ringtee oma eesmärki ning hoopis hoogustab liikluse kasvu ja linna laialivalgumist. Uute teede kasutamise maksustamisega kipub liiklus koormama kohalikke tänavaid, põhjustades keskkonnaprobleeme. Selliseid probleeme saab vältida paralleelsete teede liikluse rahustamisega.

Avalikkuse osalemine poliitika teostamisel ning planeerimisel

- 22. Järgides Århusi Konventsiooni ning ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) soovitusi, peab avalikule arutelule panema kõik riiklikud, maakondlikud, linna ning kohalikud transpordi ning maakasutuse plaanid ajal, mil on veel võimalik arutada alternatiivseid lähenemisi. IFI osalust laialatuslikes transpordiprojektides peaks ära kasutama selleks, et mõjutada valitsusi tagama, et avalikkus on võimalikult terviklikult ning varases staadiumis kaasa haaratud transpordi arengukavade ning projektide arendusprotsessi.** Tihti esitletakse suuri projekte avalikkusele väga lokaalsel valitsustasandil, kus ei ole võimalik võrrelda põhimõtteliselt erinevaid lähenemisi viise sama ligipääsuvajaduse rahuldamiseks. Informatsioon avalikkusele peaks hõlmata mitte ainult projekti tulemusi, vaid ka ära tooma kasutatud andmed ning metodoloogia. Tihtipeale sõltub alternatiivi valik modelleerimises ning andmete kogumise ajal tehtud eeldustest, mida kodanikegrupid peavad olema võimelised analüüsima ja küsimuse alla seadma. IFI-d on jätkanud teatud projektide rahastamist isegi siis, kui ei projekt ega ka selle KMH pole avalikustatud.
- 23. Et tagada täielik avalikkuse osalemine järelevalveprotsessis, peaks avalikkusel olema võimalus vaadata IFI kriteeriumid, sisemine poliitika, laenuhindamise raportid ning projektispetsiifiline informatsioon üle avaliku sektori laenude puhul 120 päeva ning erasektori laenude puhul 30 päeva enne juhatuse istungit, kus laenu andmise üle otsustatakse.** Avalikkusele esitatud informatsioon varieerub erinevate IFI-de puhul, kusjuures erinevuste põhjused ei ole selged ega eriti veenvad. Erinevused on kaasa toonud juhtumeid, kus informatsioon projekti kohta, mille mõju keskkonnale on äärmiselt tõsine, on avalikkusele väga kesiselt teatavaks tehtud ning ka keskkonna järelevalve on nõrk, kahjustades nii kogu keskkonnamõju hindamise mõtet.
- 24. Erafirmadega sõlmitud kontsessiooni lepingud, mis puudutavad Build–Operate–Transfer–Highway (BOT) projekte, tuleb valitsusel avalikkusele kättesaadavaks teha.** Mõningatel juhtudel ei ole BOT kontsessioonilepingud avalikkusele kättesaadavaks tehtud. See on aga äärmiselt vajalik, et tagada läbipaistvus lepingupoolte valikul, ning aidata avalikkusel hinnata, millises ulatuses riskeeritakse nende maksumuludega ja et kontsessiooni ettevõttele ei ole antud veto õigust avaliku sektori poliitika oluliste valdkondade osas.
- BOT kiirtee arengukavad on maksumaksjale tihti rohkem maksma läinud, kui neile alguses vastavalt otsestele ning kaudsetele valitsusgarantiidele kontsessioonilepingus kinnitati. Mõned kontsessioonilepingud tagavad ettevõtjale, et kiirteega paralleelsel raudteeliinil ei tule uuendusi, mis peaks tegelikult olema avaliku arutelu objekt.

**III Kas me oleme õigel teel?
Keskonnakaitse integreerimine Euroopa Liidu
transpordipoliitikasse
TERM 2000
Lühikokkuvõte**

1) Kas transpordi keskkonnamõju on viimase 10 aasta jooksul vähenenud?

EI

Vaatamata mitmetele tehnoloogilistele uuendustele on emissioonid ühiku kohta vähenenud, kuid liiklusmahu kasv ja suuremate ning võimsamate autode kasutuselevõtt on need edusammud sisuliselt ära nullinud, eriti teeb muret transpordisektori CO₂ heitmete kasv ja fakt, et iga päev kaob 10 ha looduslikke maastikke uue tee-ehituse alla.

2) Kas transpordinõudluse ohjamises (Transport Demand Management) ja säästlike transpordiliikide osakaalu suurendamisel on tehtud edusamme?

EI

Sõiduautode- ja kaubaliikluse kasv on olnud kiirem kui majanduse ja rahvastiku kasv. Viimaste aastakümnete jooksul on transpordi sisene tööjaotus nihkunud pidevalt maanteeliikluse kasuks.

3) Kas ruumiline ja transpordi planeerimine on rohkem integreeritud nii, et inimeste liikumisvajadus väheneks?

EI

Keskmine eurooplane peab igapäevaste vajaduste rahuldamiseks läbima üha suuremaid vahemaid. Näiteks on keskmine kodu- ja töökoha vaheline kaugus kasvanud kümne aasta jooksul 10-lt kilomeetrilt 14-le kilomeetrile.

4) Kas olemasolevat transpordinfrastruktuuri kasutatakse efektiivselt ära ja kas investeerimispoliitika toetab säästlike transpordiliike?

EI

Transpordinvesteeringute lõviosa langeb ikka veel maanteedehitusele.

5) Kas õiglase ja efektiivse hinnakujunduse abil on hakatud transpordi väliskulusid kasutajahinda sisestama?

EI

Praegune transpordi hinnapoliitika soodustab erasõidukite kasutamist ühistranspordi asemel. Autoliiklus on ühistranspordi ja ostujõuga võrreldes palju odavam kui 20 aastat tagasi.

6) Kui ruttu rakendatakse transpordisektoris uusi tehnoloogiaid ning kui efektiivsed on uued sõidukid?

Sõidu- ja veoautode energiasäästlikkus on viimase 10 aasta jooksul ainult pisut paranenud. Tehnoloogilised uuendused on teinud autod säästlikumaks, kuid raskemate ja võimsamate autode kasutamine ja liiklusmahu kasv on need edusammud ära nullinud.

7) Kas avalik arvamus toetab säästvat transpordipoliitikat?

Avalikkus eelistab ühistranspordi toetamist, jalgrattateede ja jalakäigualade rajamist ning autoliiklusele piirangute seadmist. Autoliikluse hinna tõstmine on vähem aktsepteeritud ning paljud ei näe seost oma käitumise ja liiklusprobleemide vahel.

Lähemalt TERM raportitest
Euroopa Keskkonnaagentuuri kodulehel:

<http://reports.eea.eu.int/term2001>

LÜHENDID

TEN – Trans European Networks
SACTRA – Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment
CBA– cost benefit analyses
EL – Euroopa Liit
ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-accession
TINA – Transport Infrastructure Needs Assessment
T&E – The European Federation for Transport and Environment –
IFI – International Financial Institutions
SKT– Sisemajanduse kogutoodang
SKMH Strateegiline keskkonnamõjude hindamine (SEA)
KMH – Keskkonnamõjude hindamine
EIB – European Investment Bank, Euroopa Investeerimispank
EBRD – Euroopa Rekonstruktsiooni ja Arengupank
BAT – *Best Available Technology*
HELCOM – Helsinki Commission (Läänemere Keskkonnakaitse Komisjon)
CBSS – Central Baltic Sea States
TDM – Traffic Demand Management (liikluse nõudluse ohjamine)
SEPA – Strateegiline keskkonnamõjude hinnang ja ruumilise arengu analüüs



Eesti Roheline Liikumine – ERL

Eesti Roheline Liikumine on 1988. aastal asutatud keskkonnakaitsega tegelev mittetulunduslik valitsusväline organisatsioon. ERL on katusorganisatsiooniks mitmetele loodus- ja keskkonnakaitsega tegelevatele organisatsioonidele (näiteks Peipsi Järve Projekt ja Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering). Lisaks Tartus asuvale peakontorile kuulub ERL-i koosseisu 13 piirkondlikku rohelist liikumist. Eesti Roheline Liikumise sisuline tegevus keskkonnaprojektidega toimub 14-s töörühmas, mis on spetsialiseerunud kindlate keskkonna- ja sotsiaalsete probleemide uurimisele ja lahendamisele.

ERL kodulehekülg: www.roheline.ee



Euroopa Transpordi ja Keskkonna Föderatsioon – T&E

**European Federation for Transport and Environment (T&E) on peamine valitsusväline katusorganisatsioon, mis tegeleb säästva transpordi alaste kampaaniatega üle Euroopa; T&E analüüsib Euroopa Liidu transpordipoliitika suundumusi, avaldab vastavaid raporteid ning on esindatud paljudes Euroopa Komisjoni eksperttöörühmades. T&E-l on 39 liikmesorganisatsiooni 21 Euroopa riigis, esindades seega üle 5 miljonilist liikmeskonda.*

Eelmisest aastast tegeleb T&E ja selle Brüsselis asuv sekretariaat peamiselt "Maanteelt raudteele"- kampaania, transpordipoliitika regionaalmajanduslike mõjude ning Euroopa Liidu laienemise küsimustega. Eesti Roheline Liikumine on olnud TandE liige aastast 1998 ja juhatuse liige aastast 2000.

TandE väljaanded ja lisainfo: www.t-e.eu
