



ŠOTIMAA MAAELU MÕJUDE HINDAMISE TÖÖRIISTAKOMPLEKTI UURIMINE JA KATSETAMINE¹

Sissejuhatus

Töötoa laudkonnas loeme esmalt Šotimaa maaelu mõjude hindamise tööriistakomplekti ülevaate läbi ja seejärel katsetame, kuidas tööriistakomplekti küsimustik töötab Eestis ühe oma koduvallas ja/või -maakonnas olulise poliitilise muutuse mõjude eelhindamiseks (mõtteharjutuse käigus teeme enda jaoks märkmeid). Muutuse/väljakutse teema võiks igaüks ise valida, kuid kui hääd mõtet kohe ei tule, siis pakub töötoa tiim automaksu teema koos ReM-i kirjaga (2023, 3 lk).

Šotimaa maapiirkondade mõjude hindamise tööriistad (lühülevaade kontekstist)

Šotimaa maaelu vajadustega arvestava poliitikate kujundamise ja rakendamise tööriistakastile loodi alus süsteemse maaelu erinevaid aspekte hõlmavate andmepõhiste ülevaadete avaldamisega alates aastast 2000 (*Rural Scotland Key Facts*). Suurbritannia & EL-i Maaelu Arengu Programmi 2007+ raames hakati tegelema maaelu mõjude hindamise metoodika kujundamisega Suurbritannia ja seejärel ka Šotimaa tasandil, kus metoodikat kohandati oma arenguvajadustega. Šotimaa regionaalse maaelupoliitika arutelusid hakkasid maaelumõjude hindamiste tulemused mõjutama koos avalike maaeluraportite esitlustega alates aastast 2010.

Rakendamise õiguslik staatus ja poliitiline kultuur

Maaelu mõjude hindamine ei ole kohustuslik ega seadusandlikult formaalselt reguleeritud, kuid seda kasutatakse vabatahtlikult poliitika mõjude hindamisel, eriti maapiirkondades. Šotimaal see on osa laiemast poliitikakultuurist, kus rõhutatakse võrdsust ja regionaalset õiglust.

Vastutavad osapooled

Protsessi juhib **Šotimaa Maaelupoliitika Nõukogu** (*Scottish Rural Policy Council*) koostöös Šotimaa Valitsusega. Kaasatud on ka erinevad valitsusametid, kohaliku tasandi osapooled ja väga erinevate valdkondadega tegelevad sidusrühmad/võrgustikud (Loend tööriistakasti lisas).

Poliitiline ja administratiivne juhtimine:

1. Šotimaa Valitsus (*Scottish Government*)

- Igas ministeeriumis (nt transport, tervishoid, haridus) vastutavad poliitika kujundajad selle eest, et poliitika mõju hinnataks ka maapiirkondadele.
- Vastutavad ministrid esitavad aruandeid Šotimaa Parlamendile.

2. Šotimaa Maaelu- ja Keskkonnaministeerium (*Rural Affairs & Islands Directorate*)

¹ Allikad: **Scottish Government (2025)**. RURAL ASSESSMENT TOOLKIT. Guidance to consider rural needs during policy making and delivery + DEFRA 2017, 2021; RUSTIK Rural proofing [review](#) 2023; Scottish Government (2024) Approaches to rural proofing: review [report](#); J.Atterton 2022; Eesti töötoa Šotimaa arutelumaterjali koostas Aare Kasemets (ReM).

- Tegutseb **juhtiva tugiiüksusena** *rural proofingu* küsimustes.
- Vastutab maapiirkondade arengupoliitika, statistika ja strateegiate eest.
- Toetab teiste valdkondade ministeeriume *rural proofingu* rakendamisel.

3. Šoti Parlamendi Komisjonid (nt *Rural Affairs and Islands Committee*)

- **Parlamentaarne järelevalve** ja poliitikate hindamine.

Metoodika, juhised ja andmed

Kasutatakse **kontrollnimekirju**, **töötubasid**, **küsimustikke** ja **ruumiandmeid**, et analüüsida poliitikate mõju maapiirkondadele. Metoodika rõhutab osaluslikkust ja laiapõhjalist kaasamist. Juhiseid rakendatakse **poliitikakujunduse varases staadiumis** (*ex ante* assessment) – enne otsuste tegemist. Seda kasutatakse eriti maakogukondadele oluliste valdkondade puhul nagu teenused, infrastruktuur ja kohaliku elu kestlikkus (Saartele mõjude hindamiseks on eraldi juhised). **Hindamisel on väga oluliseks allikaks Šotimaa maapiirkondade aruanne ja andmepaneel, mis on tõenduspõhine Šotimaa maapiirkondade ülevaade.** Andmed on kogutud eri allikatest ning need käsitlevad järgmisi põhiteemasid:

1. Majandusareng
2. Transport
3. Eluasemed
4. Sotsiaalne õiglus
5. Rahvastik
6. Digitaalne ühenduvus
7. Haridus ja oskused
8. Tervis ja sotsiaaltoetused

Vahekokkuvõtteks

Tagasisivaates on leitud, et vastutavatel asutustel ei olnud sageli piisavalt suurt pühendumust, tihti tehti hindamisi hilises etapis, kus see mõjutas poliitikat vähe.

Väga oluliseks peetakse, et maaelu mõjude hindamise ja maaeluga arvestamise tööriistakast aitab tõenduspõhisel tähtsustada maapiirkondade vajadusi poliitikakujundamises nii Suurbritannia/Londoni kui Šotimaa tasandil, aitab vähendada piirkondlikke erinevusi ning tugevdab kogukondade sidusust ja elujõulisust. **Šotimaal nähakse maaelu mõjude hindamist kui töövahendit, mis aitab viia ellu territoriaalselt õiglast poliitikat.**

Šotimaa maaelu mõjude hindamise tööriistakomplekt (väljavõtte)

Maaelu hindamise tööriistakomplekt aitab poliitikakujundajatel:

- tuvastada oma poliitika mõju maapiirkondadele;
- kaasata osapooli ja hinnata tagajärgi enne võimalike poliitikamuudatuste kaalumist.

Miks me vajame maaelu hindamist?

Maapiirkonnad annavad olulise panuse meie rahvuslikku kuvandisse, väärtustesse, kultuuripärandisse ja ka majandusse – mitte ainult sisemajanduse kogutoodangu (SKP) mõttes, vaid ka looduskapitali ning inimeste heaolu ja elukvaliteedi kaudu. Usaldusväärne ja tõhus teenuste osutamine maapiirkondades võib vajada erilahendusi, sest piirkonnad on nii geograafiliselt kui ka kultuuriliselt mitmekesised ja omanäolised.

Maaelu mõjude hindamise rakendamine aitab:

- mõista maapiirkondade kogukondade ja ettevõtete vajadusi ning eripära;
- kujundada ja ellu viia tugev poliitika, mis toetab maaelu Šotimaal;
- näha ja tõsta esile olemasolevaid tugevusi, mis aitavad poliitikat ellu viia;
- tuvastada poliitikate võimalikke soovitud ja soovimatud mõjusid maaelule;
- tagada, et poliitikast tulenevad tulemused ja mõjud on õiglaselt jaotatud;
- näidata, et piirkonna inimeste häält on kuulda nii kohalikul kui riiklikul tasandil.

Kuidas küsimustikku täita?

Käesolev juhend toetab sind maaelu hindamise küsimustiku täitmisel – see on tööriistakomplekti peamine osa. Juhend tugineb Šoti Valitsuse ressurssidele ja rahvusvahelistele headele tavadele pakkudes tuge ja allikaid selleks, et maaelu vajadusi poliitikakujundamisel arvesse võetaks.

1. SAMM: Määra oma poliitika eesmärgid ja soovitud tulemused

Mõttele oma poliitika eesmärkidele ja sellele, kuidas selle mõju võib maapiirkondades erineda.

Mõttele, keda Šotimaa maapiirkondades sinu poliitika võiks mõjutada.

Poliitika eesmärkide sõnastamisel tuleks arvesse võtta Maaelu hindamise tööriistakomplekti küsimustiku küsimust 1, mis käsitleb poliitika mõju maapiirkondadele Šotimaal.

2. SAMM: Kujunda oma poliitika ja hinda mõju Šotimaa maapiirkondadele

Töötle välja oma poliitika. Tuvasta võimalikud positiivsed ja negatiivsed mõjud, mida see võib avaldada maapiirkondade kogukondadele ja ettevõtetele. Kas oled arvestanud maaelu eripäradega?

Sul peab olema arusaam maaelu peamistest väljakutsetest ja võimalustest. Kasuta *Rural Scotland Data Dashboard*'it ja selle kokkuvõtvat aruannet, samuti dokumenti *Trends in Rural Scotland: A Working Paper (2025)*.

Poliitikat kavandades tuleb arvesse võtta küsimust 2 tööriistakomplekti küsimustikus, mis käsitleb mõju Šotimaa maapiirkondadele. Alusta sellest, et mõistad erinevaid maapiirkondade ja maaelu klassifikatsioone.

3. SAMM: Kaasa maaelu sidusrühmad ja eksperdid

Tuvasta asjakohased maaelu sidusrühmad ning küsi neilt ja ekspertidelt nõu poliitika võimaliku mõju kohta maaelule Šotimaal. Sidusrühmade tõhusaks kaasamiseks võib olla vaja arvestada hooajalisusega (nt kättesaadavus) ning planeerida vastavalt.

Maaelu hindamise tööriistakomplekti küsimused 3 ja 4 aitavad sul määratleda peamised osapooled, kellega tuleks suhelda.

4. SAMM: Hinda oma poliitika uuesti üle

Pärast sidusrühmadega konsulteerimist hinda poliitika mõju maapiirkondadele uuesti. Hakka kaaluma leevendusmeetmeid, mis aitavad vähendada või kõrvaldada tuvastatud negatiivseid mõjusid. Tööriistakomplekti küsimus 5 aitab sul tuvastada riske ning arendada uusi võimalusi oma projekti raames.

5. SAMM: Kohanda oma poliitikat

Tee vajalikud muudatused, et tagada maaelu vajadustega arvestamine ja võimalike soovimatute negatiivsete mõjude leevendamine.



Küsimus 5 Maaelu hindamise küsimustikus aitab sul leida sobivaid leevendusmeetmeid, mida saab kaasata poliitika uuendatud versiooni.

6. SAMM: Jälgimine ja tegelike mõjude järelhindamine

Poliitika mõju hindamine Šotimaa maapiirkondadele aitab sul otsustada, kas poliitikat on piisavalt hinnatud ja vajadusel kohandatud, et suurendada selle kasulikkust ja vähendada negatiivseid mõjusid.

Sinu poliitika peaks sisaldama **SMART**-tüüpi edukriteeriume / mõõdikuid ning võimaldama andmete kogumist ja jälgimist, eristades andmeid maa- ja linnapiirkondade võrdluses.

Kui vaja, saad liikuda edasi-tagasi sammude 5 ja 6 vahel, kui poliitikat veel täpsustad.

Tööriistakomplekti küsimused 6, 7 ja 8 aitavad sul koguda asjakohast tagasisidet, et saada terviklik ülevaade poliitika mõjust Šotimaa maapiirkondadele.

* * * *

ŠHOTIMAA TÖÖRIISTAKASTI KÜSIMUSTIKU KATSETAMINE mõeldes Eestis oma koduvalla ja/või maakonna maapiirkonnas elevatele inimestele ja seal toimetavatele ettevõtetele ning kodanikuühendustele

Enda jaoks mõtteharjutuses märkmeid tehes võiksid valida mõne olulise poliitilise algatuse või teema, mis sind täna kõnetab.

Teema 1:

Teema2: töötoa tiimi poolt pakume varuteemaks Rahandusministeeriumi juhtimisel 2023-2024 tehtud **mootorsõidukimaksu seadust**, mille väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta leiad materjalidest Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastuskirja (18.08.2023, 3 lk).

Šotimaa maaelu mõjude hindamise küsimustik: loeme ja katsetame

Küsimus ja juhised	Märkmed, mõtted
MÕJU MAAPIIRKONDADELE (SHIFTING THE RURAL DIAL)	
1. Millised on selle poliitika eesmärgid ning kuidas võivad soovitud tulemused ja tõhusus erineda maapiirkondades?	
Mida kaaluda: - Kas oled tutvunud asjakohaste juhistega? - Kas oled kasutanud asjakohaseid ressursse, nt Maaeluvõrgustikku või Maaelupoliitika Rakendamise Meeskonda, et mõista, kuidas maaelu iseloomulikud jooned võivad poliitikat mõjutada?	
2. Kuidas arvestad maapiirkondade eripäradega? nt pikem vahemaa teenusteni, vananev elanikkond.	
Millised andmed on saadaval poliitika kujundamise toetamiseks?	
Mida kaaluda: Hinda poliitikat maaelu unikaalsust arvestades.	



• Kaalu süsteemse mõtlemise (<i>Systems Thinking</i>) rakendamist.	
--	--

MAAELO HÄÄLE KUULAMINE (CAPTURING THE RURAL VOICE)	Märkmed, mõtted
3. Kuidas suhtled maaelu sidusrühmadega ja milline kaasamisviis sobib erinevates etappides?	
Mida kaaluda: • Kas oled tutvunud asjakohaste juhistega? • Kas oled määratlenud peamised maaelu sidusrühmad? (Lisaks Lisa B-s mainitutele: kogukonnakogud, arengufondid, kohalikud tegevusrühmad ja muud ühendused.) • Kas oled suhelnud Maaeluvõrgustikuga või Maaelu-poliitika Rakendamise Üksusega ministeeriumis? • Kas sul on sidusrühmade kaasamise plaan, mis tagab maaelu hääle kuuldavuse kogu poliitika kujundamise ja rakendamise vältel?	
4. Kes on sinu peamised elluviimispartnerid?	
Mida kaaluda: • Milline roll on sidusrühma organisatsioonidel, ettevõtlusagentuuridel või kohalikel omavalitsustel sinu poliitika elluviimisel? • Kuidas plaanid nendega koostööd teha, et mõju suurendada?	

RAKENDAMISE RISKID (RISKS FOR DELIVERY)	Märkmed, mõtted
5. Kas on potentsiaalseid takistusi poliitika elluviimisel maapiirkondades? Kui jah, siis kuidas neid lahendada?	
Mida kaaluda: • Kas oled arvestanud Šotimaa Valitsuse riskijuhtimise põhimõtetega, mis aitavad võimalusi ära kasutada, planeerida, eesmärke saavutada ja kindlustunnet pakkuda?	

JÄLGIMINE/SEIRE JA JÄRELHINDAMINE (MONITORING AND EVALUATION)	Märkmed, mõtted
6. Kuidas arvestad programmide maapiirkondades elluviimist ja mõju laiemas seire- ja hindamisraamistikus?	
Mida kaaluda: • Kas oled koostanud vastava plaani? • Kas oled konsulteerinud kohalike analüütikutega, et määratleda sobivad hindamismeetodid ja andmete	



eristamine maa- ja linnapiirkondade kaupa? • Kas oled arvestanud hindamise ulatusega ja järeluuringu (nt intervjuud, juhtumiuuringud) esinduslikkusega, et maaelu hääl oleks kaasatud? • Kas punktis 4 tuvastatud riskid saavad kajastatud?	
7. Milliseid täiendavaid tõendeid on vaja mõju hindamiseks?	
Mida kaaluda: • Kas oled analüüsinud andmeid Maaelu Andmebaasis (<i>Rural Scotland Data Dashboard</i>)? • Kas oled konsulteerinud analüütikutega (nt.....)? • Milliseid andmeid kogud programmi rakendamise ajal mõju hindamiseks? Kas neid saab kujundada nii, et need peegeldaksid mõju maapiirkondades?	

8. Mis edasi?	
Mida kaaluda: • Kuidas kavatsed kogutud teavet kasutada poliitika arendamisel? • Kuidas jälgid seda edasi? • Kuidas kasutad saadud teavet poliitika edasiseks täiustamiseks?	

Lisa A. Ressursipank – kasulike allikate loend (statistika, uuringud, arengukavad)

Lisa B. Soovituslik nimekiri maaelu sidusrühmadest (ca 150, seotud veebilehed)

Lisa C. Maaelu Mõjude Hindamise Tööriistakomplekti tagasisideküsimustik

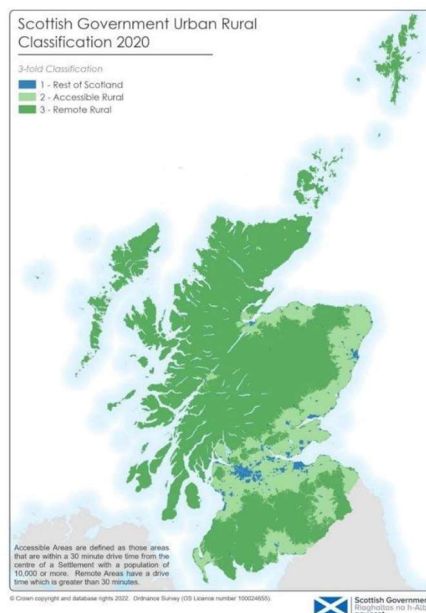
★ ★ ★ ★

Lisa 1. Šotimaa mõjude hindamise tööriistakomplekti SISUKORD

1. Sissejuhatus
2. Tööriistakomplekti ülevaade
3. Miks on vaja maaelu hindamist?
4. Mis on maaelu hindamine?
5. Kuidas rakendada maaelu hindamist oma töös?
6. Mida silmas pidada maaelu hindamise täitmisel?
7. Maaelu mõjude hindamise küsimustik

Lisad:

- A. Ressursipank – kasulike allikate loend
- B. Soovituslik nimekiri maaelu sidusrühmadest (ca 150)
- C. Maaelu mõjude hindamise tööriistakomplekti tagasisideküsimustik (nt milliseid andmeid vajad?!)



Lisa 2. Suurbritannia Keskkonna-, Toidu- ja Maaeluministeeriumi maapiirkondadega seotud mõjude hindamise juhend “Rural Proofing” (2017 kokkuvõte, Maaülikool 2019)²

Juhend on suunatud poliitika kujundajatele ja analüütikutele, kuidas hinnata ja võtta arvesse poliitika mõju maapiirkondadele. Algatuseks tuleb hinnata, mida poliitika otseselt või kaudselt maapiirkonnas mõjutab (tuvastada mõjuvaldkonnad). Välja on toodud järgmised mõjuvaldkonnad:

- **teenuste ja taristu kättesaadavus** (eraldi teenused ja taristu);
- **elu- ja töökeskkond** (eraldi ettevõtlus, tööhõive ning eluase, planeerimine ja haridus);
- **looduskeskkond** (õhu- ja veekvaliteet);
- **võrdne kohtlemine ja rahastamine**.

Toodud mõjuvaldkonnad on kõige enam kasutatavad. Milliseid mõjuvaldkondi täpselt hinnatakse, sõltub konkreetsest poliitikast ning põhineb eelnevale analüüsile ja aruteludele huvigruppidega.

Järgnevalt hinnatakse mõju ulatust valdkondade lõikes, sh võrreldakse, mis juhtub ilma sekkumiseta ja mis sekkumisega. Analüüsiks kasutatakse otsustepuud, hindamist statistiliste näitajate lõikes jm.

Näiteks elu ja töökeskkonna all on välja toodud sellised näitajad:

- **Ettevõtlus:** ettevõtete arv, start-up’ide arv, keskmine müügitulu, ettevõtluse mitmekesisus vms. Andmed pärinevad riiklikust statistikast, detailsemad andmed pärinevad äriregistrist.

- **Tööhõive:** tööhõive määr, töötuse määr, majanduslikult mitteaktiivsed, töötasu jne. Kui maapiirkondade tööhõive mõjud eeldatavasti erinevad linnapiirkondades toimuvast mõjudest, tuleks neid mõjusid analüüsida ja arvestada. Oluline on maapiirkondade kohta käivate andmete ja statistika kättesaadavus.

- **Eluase, planeerimine ja haridus.** Pikkadele vahemaade tõttu töö ja kodu vahel on maapiirkonna tööandjatel töötajate värbamisel ja töökohtade säilitamisel suuremad kulud ning neil on vähem võimalusi mastaabisäästu ja tõhususe saavutamiseks, jagades ressursse ja juhtimiskorraldust. Need suuremad püsikulud tähendavad, et nt maakoolid ei pruugi olla võimelised tegutsema ainult nende õpilaste arvuga seotud rahalise toetuse alusel. Koolid on maapiirkondades kohalike elanike arvu muutustega seoses haavatavamad (sama kehtib ka ettevõtete puhul).

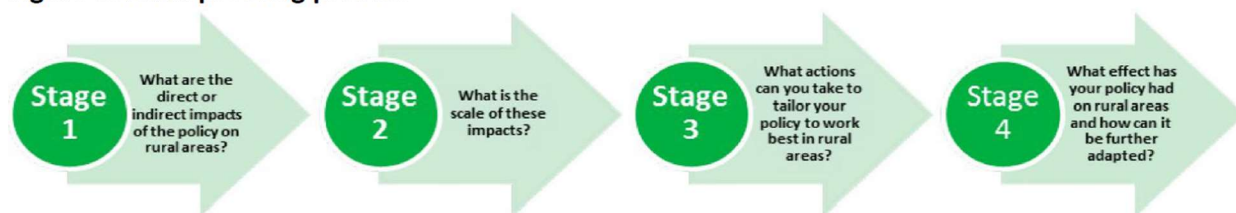
Järgmine küsimus hindamises on „*Kuidas kohandada poliitikat maapiirkondade jaoks sobivamaks?*” – põhiohk on analüüs, kas poliitika mõju on maapiirkondades erinev võrreldes linnapiirkondadega, et oleks vajalik sekkumine ja sel juhul, kuidas kohandada neid tegevusi, et arvestada maapiirkonna vajadusi.

Viimane hindamisküsimus „*Mis mõju on olnud poliitikal maapiirkondades ning kuidas seda poliitikat kohandada?*” rõhutab andmete kogumise ning poliitika järjepideva *ex ante* ja *ex post* hindamise vajadust.

Kogu hindamise aluseks on:

- **maapiirkondade statistiline määratlus** (maapiirkondade tüübid);
- **maapiirkondade majandusstatistika** (ettevõtete arv, majanduslik aktiivsus, kaugtöö, innovatsioon, investeeringud, tootlikkus, brutolisandväärtus, oskused, turism vms);
- **maapiirkondade elukeskkonna statistika** (lairiba, kuritegevus, haridus, kulutused, energia, tervishoid, eluase, rahvastik ja ränne, vaesus, transport, reisimine ja juurdepääs vms);
- **rahvaloenduse analüüsid; ja muu statistika.**

Figure 1: Rural proofing process



² Viira, A.-H., Mötte, M., Aro, K., Lillemets, J., Pöder, A. et al (2019). Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 mõjude eelhindamine. Lõpparuanne. Eesti Maaülikool, leheküljed 130-131: <https://dspace.emu.ee/server/api/core/bitstreams/6a5d0c7c-80e3-4bb7-bfd6-42d8334534b3/content> > allikas: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600450/rural-proofing-guidance.pdf (2017, link suunab 2022.a uuendatud versioonile). Toimetas A.Kasemets, 2025 (ministeeriumi kui tellija esindaja 2019).