

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtluse osakond

Eve Abel

**EESTI IDA-VIRUMAA SUUNALISE
REGIONAALPOLIITIKA MÕJUDE *EX ANTE* ANALÜÜS
SISEKAITSEAKADEEMIA NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: dotsent Matti Raudjärv

Kaasjuhendaja: rektor Lauri Tabur

Pärnu 2013

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Regionaalpoliitika olemus ja eesmärgid	6
1.1. Regionaalpoliitika eesmärgid	6
1.2. Regionaalpoliitika strateegia ja instrumendid	9
1.3. Regionaalpoliitika meetmete mõjude hindamine	11
1.4. Mõjude hindamise valdkonnad	18
1.5. Eesti regionaalpoliitika suundumused	26
2. Ida-Virumaa piirkonna eripärad ja Sisekaitseakadeemia olemus ning kontseptsioon	29
2.1. Ida-Virumaa eripärad	29
2.2. Ülevaade Sisekaitseakadeemiast	34
2.3. Eesti Vabariigi kõrghariduslikud eesmärgid	38
3. Eesti Ida-Virumaa suunalise regionaalpoliitika <i>ex ante</i> analüüs	
Sisekaitseakadeemia näitel	41
3.1. Peamised regionaalpoliitilised eesmärgid Ida-Virumaal	41
3.2. Sisekaitseakadeemia võimaliku üleviimise regionaalpoliitilised eesmärgid ja tagajärjed	43
3.3. Hariduse ja hariduskvaliteedi tõstmine Ida-Virumaal Sisekaitseakadeemia poolt pakutavate õppimisvõimaluste kaudu	44
3.4. Töötuse vähendamine Ida-Virumaal Sisekaitseakadeemia ümberpaigutamise tulemusena	48
3.5. Infrastruktuuri arendamise mõjud Ida-Virumaale Sisekaitseakadeemia üleviimisel	50
Kokkuvõte	52
Viidatud allikad	54
LISAD	57
Lisa 1. Sisekaitseakadeemia kronoloogia	57

Summary	59
---------------	----

SISSEJUHATUS

Eestis on regionaalpoliitika kavandatud ja samuti ellu viidud eeskätt pealinnale Tallinnale suunatud arenguga. Euroopa Liidu liikmesriigina on regionaalpoliitika peamiseks eesmärgiks vähendada regioonidevahelist erinevust ja ühtlustada majanduslikku ning sotsiaalset koosseisu. Kõik maakonnad soovivad tulenevalt Eesti arengustrateegiast rõhutada oma eripära.

Viimasel ajal on väga palju räägitud Sisekaitseakadeemia õppehoonete Ida-Virumaale kolimise võimalusest ja antud tegevusega soovitakse lahendada piiriäärse ala ääremaastumisega kaasnenud regionaal- ja julgeoleku probleeme. Vajalik on Ida-Virumaale viia rohkem eestlust, vähendada tööhõive probleeme ja sellega piirkonna mainet parandada. Akadeemia on riiklikus kontekstis väga tähtsal kohal, seda eelkõige sisejulgeolekualaste teadmistega spetsialistide koolitamisel, üldise siseriikliku julgeoleku tagamisel.

Ida-Virumaa ainulaadsus seisneb selles, et ta on Euroopa Liidu ja Schengeni õigusruumi välispiirile jääv piirkond, mida iseloomustab suur muukeelse rahvuse osakaal, kõrgeim töötuse määr ja madalaim ettevõtlusaktiivsus ning rahvaarvu jätkuv vähenemine. Samas on maakond oluline nii strateegilises kui ka majanduslikus plaanis, kuna tegemist on Eesti kõige tööstuslikuma piirkonnaga, mis siiani varustas kogu riiki elektrienergiaga. Ida-Virumaa probleemkohaks on ka halb maine, madalal tasemel avalikud teenused ning võrreldes teiste regioonidega vilets elu- ja töökeskkond, mis ei soodusta antud piirkonda tööleasumist. Riigihalduse probleemina võib välja tuua paljude avalikus teenistuses töötavate inimeste mittevastavuse teenistuse nõuetele, eelkõige puuduliku riigikeele oskuse tõttu.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on Eesti Ida-Virumaa suunalise regionaalpoliitika *ex ante* analüüsi koostamine, et välja selgitada Sisekaitseakadeemia

võimalikul üleviimisel Ida-Virumaale regiooni arengut mõjutavad positiivsed ja negatiivsed tegurid. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- Selgitada, mis on regionaalpoliitika elluviimise eesmärgid Eestis ja kuidas ning millistel viisidel on võimalik hinnata poliitiliste eesmärkide täitumise otstarbekust.
- Uurida Ida-Virumaa arengusuundumusi ning saada ülevaade Sisekaitseakadeemia olemusest ning võimaliku üleviimise rahaliste kulutuste mahust.
- Uurida, millised on regionaalpoliitika eesmärkide tulemuste hindamise etapid ja kasutada neid Sisekaitseakadeemia Ida-Virumaale üleviimise hindamiseks.
- Analüüsida, milliseid mõjusid toob endaga kaasa Sisekaitseakadeemia võimalik üleviimine Ida-Virumaale ja kuidas mõjutab akadeemia asukoha muutmine kooli poolt pakutavat hariduskvaliteeti.

Amstrong ja Taylor on öelnud, et enne, kui valitsuse poliitikaid saaks nimetada positiivseteks, on neid vaja väga põhjalikult hinnata. *Ex ante* hindamisega, mis on sündmuseelne hindamine, on võimalik kindlaks määrata, kas planeeritud tegevused on ka tegelikkuses kasulikud. Välja on toodud mitmeid poliitika mõjude analüüsi meetodeid. Tähtsamad neist käesoleva töö mõistes on sotsiaalsete mõjude hindamine ja kulude-tulude analüüs.

Bakalaureusetöö on üles ehitatud kolmes peatükis, millest esimene teeb ülevaate teema teoreetilisest käsitlusest, peatudes regionaalpoliitika olemuse kirjeldamisel, poliitiliste eesmärkide tutvustamisel ning poliitikamõjude hindamisel. Teine peatükk teeb kokkuvõtte Ida-Virumaa eripäradest ja arenguvajadustest ning Sisekaitseakadeemia olemusest ja pakutavast haridusest, andes ülevaate samuti Eesti kõrghariduse suundumustest. Kolmandas peatükis on koostatud *ex ante* analüüs Eesti regionaalpoliitilistele eesmärkidele Ida-Virumaa piirkonna arendamisel läbi Sisekaitseakadeemia võimaliku üleviimise Ida-Virumaale.

1. REGIONAALPOLIITIKA OLEMUS JA EESMÄRGID

1.1. Regionaalpoliitika eesmärgid

Eesti regionaalarengu strateegia alusel on regionaalpoliitika riigivõimu sihipärane suunatud tegevus piirkondade arengueelduste parandamiseks ja sellega riigi regionaalarengu suunamiseks. Regionaalpoliitika hõlmab endas teadlikku regionaalse mõju suunamist läbi harupoliitikate ja samuti ka regioonide arendamisele suunatud tegevusi. Regionaalpoliitika kuulub majanduspoliitika põhivaldkonda struktuuripoliitika koosseisu ja seda käsitletakse struktuuripoliitika alavaldkonnana, mis on seotud tihedalt majanduspoliitika põhivaldkondadega. Regionaalpoliitika eesmärgiks on riigi ja tema regioonide tasakaalustatus ja ühitamine.

Regioon on piirkond, mis on halduslikel, poliitilistel või analüüsimise eesmärkidel sisemise seostatuse ja sarnaste tunnuste abil määratletud terviklik riigi territooriumi osa (Mereste, II, 2003:197).

Regionaalne majandusareng on oma olemuselt küllaltki omapärane. See võib olla nii valitsuse tegevuse suunajaks kui ka tema tegevuse eesmärgiks. Viimasel juhul võib regionaalset arengut vaadelda kui innovaatilist lähenemist arengule, mis eeldab uute töökohtade loomist ning heaolu kasvatamist kohaliku initsiatiivi kaudu. See haarab nii strateegilise planeerimise kui ka uuringud, kasutades valitsuse, erasektori ja mittetulundussektori vahendeid. (Kaldaru, Päll 2003: 25)

Keskuste ja perifeeria kujunemine sai alguse 17. sajandil koos tööstusrevolutsiooniga, kui tööstusesse tulid uued tehnoloogiad, produktiivsus kasvas, inimeste sissetulekud ja heaolu tase tõusid (Polese *et al* 2002, 23-24). Regionaalpoliitika peamiseks ülesandeks on juhtivate keskuste ning mahajäänud perifeeria majanduslik lähendamine. Regionaalsete erinevuste taga on mobiilsete tootmisressursside, kapitali ning tööjõu liikumine. Kuid just tööjõu liikumine põhjustab probleeme kasvavas keskuses ning

vähearenevas maapiirkonnas. Regionaalpoliitika peamise eesmärgina nähakse ressursside optimaalset paigutamist. (Erma, Wrobel 2012: 134)

Majanduse arengu regionaalsel käsitlusel on regionaalpoliitikaga lahutamatu seos, kuna viimane tegeleb peamiselt majanduslike näitajate ja tegevuste reguleerimisega. Võrdsena heaolu tõstmise ja töökohtade loomisega on regionaalse reguleerimise kompetentsis ka sotsiaalse sidususe ja võrdsuse problemaatika (Kaldaru, Päll 2003: 25-26).

Regionaalpoliitika üks põhiküsimustest on, millel põhineb piirkonna ja regiooni areng ning edu. Väljakutseks on kujunenud kaasav ja säästlik regionaalne kasv ning areng. Muudatused puudutavad ka poliitika institutsioonilist korraldamist, mille osas toimub reorganiseerimine ja mis sageli põhineb partnerlusel. Samuti on oluline arendada piirkonna kasvu ja arengut mõjutavaid uusi sekkumisvorme ja avaliku poliitika instrumente. Erinevad piirkonnad on selles osas arendanud uusi käsitlusi ning hakanud samas rohkem tähelepanu pöörama arendustegevuse kvaliteedile. Uuem käsitlus on kontsentreeritud eelkõige kestlikule arengule. (Erma, Wrobel 2012: 135)

Regionaalsete erinevuste tekkimine on loomuliku majandusarengu tulemus. Teadlased ja riigimehed on ühistel arusaamadel, et majanduslikke erinevusi on turuprotsessidesse sekkumise kaudu võimalik siluda. On ainult küsimus, kes ja millal ning mil määral seda tegema peaks. Regionaalpoliitikaga on võimalik vähendada tööpuudust seal, kus see on kõrge, ilma, et mujal majanduses selle arvel tööpuudus kasvaks. Seda saab teha juhtides tööjõu nõudlust sellistesse piirkondadesse, kus on suurem tööjõu pakkumine. Töötuse vähendamisega luuakse parem sotsiaalne õhustik, kuna suur tööpuudus kontsentreerituna mingis piirkonnas viib enamasti mitmete sotsiaalsete probleemide tekkimiseni- suurem kuritegevus, viletsamad elamistingimused, kehvem materiaalne keskkond. (Kaldaru, Päll 2003: 40-41)

Regiooni finantsiline ergutamine aitab kaasa konkurentsile teiste riikidega mobiilsete investeringute osas. Regionaalpoliitika on oluline rahvastiku geograafilise paiknemise hajutamiseks. Tootmise kontsentreerumine tekitab tugevaid keskuseid, mis tõmbavad mujalt ära kogu majandusressursi. Regionaalpoliitika on oluline ka poliitilistel kaalutlustel. Et säilitada kõikide osapoolte poliitilist sidusust, tehakse mitmeid

ümberjaotusi suunates sissetulekuid rikkamatelt ühiskonnaliikmetelt vaesematele. Sidususe temaatika on eriti oluline Euroopa Liidu integratsioonipoliitikas. (*Ibid.*: 42)

Majandusliku, sotsiaalse ja ühiskondliku arengutaseme ühtlustamine ning tasakaalustatud areng on Euroopa Liidu tegevuse peamisi valdkondi. Võimalus liidu laienemiseks, integreerides seniste liikmesmaadega oluliselt madalama arenguastmega siirdemaid, tähtsustab majandusliku, sotsiaalse ja ühiskondliku ühtsuse küsimust veelgi. Üheks vahendiks eelkõige majandusliku ja ühiskondliku ühtsuse saavutamiseks on Euroopa Liidu regionaalpoliitika, mida teostatakse vastavalt struktuurfondide kaudu. (Tanning 2001:151)

Regionaalökonomika ja regionaalpoliitika uurimistemade hulka kuuluvad looduskeskkonna säästlik kasutamine, inimkapitali hulga ja kvaliteedi mõõtmine, sotsiaalse infrastruktuuri (haridus- ja tervishoiuteenuste kättesaadavus) tagamine inimkapitali suurendamise eesmärgil, tööjõuturu tegususe analüüs ja ühiskonna sotsiaalse sidususe tagamiseks tarvitavad meetmed. Mahajäämusele kalduvates piirkondades on olulisel kohal ettevõtlust arendavad meetmed (väike-ettevõtete nõustamisteenused, subsiidiumid juhtimiskonsultatsiooni saamiseks jne). Tähtis on ka sotsiaalse kapitali arendamine – uusasustuste rajamine, kogukondliku sidususe propageerimine. Sotsiaalse kapitali arendamise eripäraks on see, et seda ei saa tavaliselt teha otseste rahaliste investeeringute abil. Usaldus on vastastikune ja selle loomisel on oluline koht partnerite suhtlemistavadel. Mida enam poliitikud rahvast võõranduvad, seda suuremaks muutub lõhe tsentri ja ääremaade elutingimuste vahel. (Kaldaru, Päll 2003: 42)

Regionaalpoliitika peab võimaldama ühtlaselt tasakaalustatud elukvaliteedi kogu riigi territoriaalses terviklikkuses ja toetama sellega regiooni arengut, et toetada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Eesti on pindalalt ja rahvastikult väike riik, aga olenemata sellest väiksusest on regionaalne areng piirkonniti väga erinev. Vaadates tänaseid regionaalseid rahvastiku arengu protsesse, võib väita, et rahvastik on jätkuvalt koondumas suurematesse linnapiirkondadesse, seda eeskätt pealinna ja Tartu linnapiirkonda. Teiste piirkondade arenguväljavaated on demograafiliste muutuste arvelt ebasoodsamad. Kõige raskemas ja ebasoodsamas seisus on piiriäärsed maapiirkonnad ja samuti oma mainelt võõrkeelseks kujunenud alad.

1.2. Regionaalpoliitika strateegia ja instrumendid

Regionaalarengu strateegia eesmärgiks on kujundada regionaalpoliitika, mis võimaldaks riigi kõigil piirkondadele jätkusuutlikku arengut, seda eelkõige lähtudes piirkonna eripärast. Regionaalarengu strateegia seisneb tulevikuvisioonil, mille elluviimisel lähtutakse strateegilistest eesmärkidest ja elluviimise põhimõtetest.

On võimalik eristada viit regionaalpoliitika strateegiat (Eerma, Wrobel 2012: 166):

- turule orienteeritud,
- ressursisubsideerimine,
- innovatsioonile orienteeritud,
- ekspordile orienteeritud,
- infrastruktuurile orienteeritud.

Turule orienteeritud regionaalpoliitika aluseks on tegusa konkurentsi ning turusüsteemi eeldus. Elementideks on informatsioonipoliitika, mobiilsuse toetamine ning infrastruktuuri parandamine. Seda tüüpi regionaalpoliitika viib ressursside optimaalse ruumilise paigutamiseni hinnamehhanismi moonutusteta. Strateegia on kasvule orienteeritud ning eelistab passiivseid meetmeid. Selle strateegia puhul unustatakse analüüsis sotsiaalprobleemid ja välismõjud. Samas ressursisubsideerimist iseloomustab aktiivne lähenemine, kus eeldatakse, et kahanevate kapitalikulude korral ettevõtte konkurentsivõime kasvab. Kulude vähendamise vahenditeks on investeeringusubsiidiumid ning spetsiaalsed amortisatsiooni reeglid. Tulemuseks on suhteliselt kalli tööjõu asendamine odavamaga kapitaliga. (Eerma, Wrobel 2012: 166-167)

Innovatsioonile orienteeritud regionaalpoliitika aluseks on toote elutsükel. Selle strateegia põhiliseks elemendiks on uurimis- ja arengutegevuste toetamine. Tulemuseks on kõrgkvalifitseeritud tööjõu kinnistamine regioonis ning uute innovaatiliste ja kasvavate ettevõtete rajamine. Vähem perspektiivne on ekspordile suunatud regionaalpoliitika. Peamiseks instrumendiks siin on ekspordile orienteeritud tööstuste toetamine. Selle regionaalpoliitika tulemused on siiani üsna ebaselged. Nõudlus eksportkaupade järele on eksogeenne ning *ex ante* tundmatu. (*Ibid.*: 168)

Positiivselt tuleb hinnata infrastruktuurile orienteeritud regionaalpoliitikat. Selle strateegia peamisteks elementideks on investeringud avalikku infrastruktuuri, institutsioonide kohandamine ning inimkapitali toetamine. Tulemuseks on kahepoolne heaoluefekt. Esmalt riigi otseste investeringute kaudu ning lisaks sellest tulenevate erainvesteringute kaudu. (Eerma, Wrobel 2012: 168)

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et infrastruktuuridele orienteeritud regionaalpoliitika on ebasoodsates ja arengust maha jäänud piirkondadele ainuõige. Infrastruktuuri loomisega toimub lisandväärtuse andmine piirkonnale ja sellega paraneb sotsiaalne heaolu.

Regionaalsete erinevuste vähendamiseks esineb mitmeid instrumente, kuid peamiselt eristatakse kolme käsitlust: turul põhinev, turutõrgetel põhinev ja fiskaalsiiretel põhinev. Esimese puhul väidetakse, et püsivalt kõrge tööpuudus on põhjustatud teguritest, mis takistavad kohalike tööjõuturgude funktsioneerimist. Vastavalt sellele käsitlusviisile, on tähtis eemaldada faktorid, mis takistavad palkade paindlikumaks muutumist. (*Ibid.*:169)

Teine, turutõrgete teoorial rajanev metoodika, peab tähtsaks riigi olulist sekkumist kõrge tööpuudusega piirkondade probleemidesse. Sellel juhul peaks regionaalpoliitika olema suunatud nii tööjõuturu nõudluse kui ka pakkumise poolele. Vajalik on nii tootmisvõimaluste kui ka tööjõu oskuste arendamine. Kolmanda käsitlusviisi (Eerma, Wrobel 2012: 169-170) puhul on peamisi instrumente kolm:

- Automaatsed stabilisaatorid, mis tähendab eelkõige progressiivset maksustamist, siirdeid rikaste regioonide maksumaksjatelt mahajäänud tööpuudusega piirkondadele.
- Spetsiaalsed grandid.
- Tervishoiu- ja hariduspoliitilised meetmed mahajäänud piirkondade soosimiseks.

Regionaalarengu strateegia on pikaajaline ette kujundatud süsteem piirkondade arendamise võimalustest, mida realiseeritakse vajalike ülesannete ja regiooni eripärade lahendamise kaasabil. Eesti regionaalarengu strateegia määrab kindlaks regionaalarengu soovitatavad suundumused, riigi regionaalpoliitika alused ja harupoliitikate regionaalse mõju lähtekohad.

1.3. Regionaalpoliitika meetmete mõjude hindamine

Poliitika elluviimisel on vajalik pikemalt ette näha ning maandada võimalikud tekkivad negatiivsed olukorrad. Samuti on vajalik hinnata, kas poliitikute ettepanekud mingite mõtte- või tegevusviiside osas on efektiivsed ka majanduslikult. Et poliitika tegemiseks vajalike meetmete kasutamine oleks võimalikult efektiivne on neid vaja analüüsida.

Euroopa Liidu suurenev rahaline toetus regionaalpoliitikale on viinud vajaduseni pöörata rohkem tähelepanu regionaalkulutuste efektiivsuse analüüsimisele. Põhiküsimuseks on, kas raha kasutatakse tulemuslikult ja kas maksumaksjad saavad ümberjaotusest lisaväärtust. Regionaalpoliitika hindamine peaks seega tähendama, et võetakse arvesse uusi teoreetilise raamistiku mudeleid ning hinnatakse ümber regionaalpoliitika eesmärgid, vahendid ning metodoloogilised seisukohad. (Eerma, Wrobel 2012: 171)

Et valitsuse poolt teostatavad poliitikad oleksid efektiivsed ja tõhusad, on väga oluline iga poliitilist käiku põhjalikult ja igakülgsest hinnata. Just selle pärast panustatakse hindamistehnikate arendamisele ja parendamisele. Regionaalpoliitika hindamisi ei ole kunagi varem võetud nii tõsiselt, kui seda tehakse praegu. Hindamiseks kasutatakse iga-päevaselt üha rohkem ressursse ja seda just peamiselt valitsuse poliitikate efektiivsuse monitooringule ja hindamistele. (Armstrong, Taylor 2000: 362-363)

Mõjude hindamise metoodika eesmärk on parandada ja ühtlustada valitsusasutuste võimekust valitsuse poliitika kavandamisel ja elluviimisel. Mõjude hindamine parandab valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust ning loob paremad eeldused, et need otsused avaldaksid soovitud mõju ühiskonnaelu asjade korraldusele. Samas ei ole mõjude hindamise näol tegemist poliitiliste otsustuste asendajaga, vaid seda toetava tegevusega. Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Mõjude analüüsi tegemiseks on tarvis, et tuvastatud oleks probleem, seatud eesmärk ning välja töötatud poliitikavalikud (sh mitte midagi tegemine) või -vahendid, mille suhtes mõju analüüsida. Mõjude analüüsi ei saa teha abstraktselt. (Mõjude ... 2012: 3-4)

Mõjude hindamisel on mitu eesmärki. Mõjude hindamise ja sellega seotud eelnõude kooskõlastamise ning kaasamise protseduuride läbimine aitavad kaasa sellele, et tehakse

vähem asju, mille tagajärjed on prognoosimata või olulisel määral ebaselged. Poliitilise tasandi otsustajatele on mõjuanalüüsi väärtus eelkõige selles, et selle kaudu on võimalik suurendada otsuste elluviimise ennustatavust, seal hulgas nii tulemuste, kulutuste kui ka kaasnevate kõrvalmõjude vallas, ning seeläbi vältida ebasoovitavaid tagajärgi. (*Ibid.*: 4)

Kui Euroopa Liit sai omale suurema vastutusvaldkonna Euroopa regionaalpoliitika kujundamises, hakkasid just nemad innukalt välja töötama poliitika mõjude hindamismeetodeid. Samuti hakkasid need piirkonnad ja allasutused, keda regionaalpoliitika mõjutas, omakorda välja töötama metodoloogilist raamistikku, et parandada hindamisprotsesside kvantiteeti. Regionaalpoliitika meetmete mõjude hindamise parimate meetodite arendamine oli vajalik, et teada saada, kas valitsuse poolt elluviidav poliitika on olnud kõikehõlmav. Seega peavad poliitika tegijad vastama alljärgnevale küsimustele (Armstrong, Taylor 2000: 363):

- Mida regionaalpoliitikaga soovitakse saavutada?
- Millised on regionaalpoliitika tõenäolised efektid ja millised meetmed on nende efektide hindamiseks kättesaadavad?
- Millised poliitika instrumendid on kõige efektiivsemad, et saavutada regionaalpoliitika eesmärgi?
- Kas eelmine kogemus andis mingisuguseid kasulikke juhtnööre, millised poliitilised instrumendid on tõenäoliselt efektiivsed ja piisavad?

Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendi kohaselt läbitakse mõjude hindamise käigus järgmised etapid (Mõjude... 2012: 5):

1. Probleemi kirjeldamine – vastamine küsimustele, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta?
2. Eesmärkide püstitamine – vastamine küsimusele, kus me soovime olla?
3. Peamiste poliitikavalikute kujundamine – vastamine küsimusele, kuidas me võime sinna jõuda?
4. Poliitikavalikute mõjude analüüs – vastamine küsimusele, mis on valikute võimalikud tagajärjed?
5. Erinevate valikute võrdlemine – vastamine küsimustele, milline tee soovitud eesmärgini on parim ja kas valitud teega kaasnevad hüved õigustavad kulusid?

6. Poliitika järelhindamine – vastamine küsimusele, kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid?

Õigusaktil on mõjud regionaalarengule, kui selle rakendumine mõjutab otseselt või kaudselt mõne üksiku või paljude piirkondade arengut ja arengueelduseid või regionaalpoliitika eesmärkide saavutamist. Seetõttu hõlmavad mõjud regionaalarengule nii otseseid kui kaudseid mõjusid riigi regionaalarengu üldistest eesmärkidest lähtuvalt.

Eesti regionaalarengu strateegia peamine eesmärk on kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine, tuginedes piirkonnade sisestele arengueeldustele ja eripäradele. Seetõttu peab õigusaktide regionaalarengule avalduvate mõjude hindamine olema suunatud hinnangu andmisele, kas ja millist mõju avaldab kavandatavate õigusaktide rakendamine erinevate piirkondade arenguolukorrale ja -eeldustele. Kuna iga üksik õigusakt tervikuna või mingi osa õigusaktist võib avaldada mõju eri regioonide lõikes erineval viisil olenevalt eeskätt regiooni geograafilistest (ka asukohast lähtuvalt), demograafilistest ja majandusliku struktuuri iseärasustest, tuleb erilist tähelepanu pöörata hinnangutele, kas õigusaktil on eripärane mõju mõnele kindlale regioonile või regiooni tütibile. (Mõjude määratlemise ... 2013: 9)

Seetõttu tuleb regionaalarengumõjusid hinnata eri tüüpi regioonide ja riigi eri piirkondades asuvate regioonide lõikes. Hindamisel esmajärjekorras kasutavateks regionaalüksusteks on kohaliku omavalitsuse üksused (sh eraldi linna- ja maaomavalitsused) ja maakonnad. Eelnõu sisust olenevalt on hindamisel väga oluline kasutada ka muud geograafilist või funktsionaalset piirkondlikku liigitust – nagu linnad; maapiirkonnad (sh linnalähedased maapiirkonnad, keskustest kaugemad maapiirkonnad, hõreda asustusega maapiirkonnad, maakeskused); saared; rannapiirkonnad; muud riigi eri osadena eristatavad regioonid (Lõuna-Eesti, Ida-Virumaa, kultuurilis-geograafiliselt eristuvad Peipsiveere alad). (*Ibid.* 2013: 9)

Mõjude analüüsil tuleb lähtuda põhimõttest, et see oleks proportsionaalne otsustatava küsimusteringi tähtsusega. Põhjalikum mõjude analüüs võib nõuda uuringute tegemist, mis omakorda nõuab rohkem aega (ja muid ressursse) lahendusteni jõudmisel. Valitsusvälised partnerid peaksid mõjude hindamise metoodikaga kursis olema sedavõrd, et kui neid kaasatakse mõjude hindamise protsessi või konkreetsemalt mõjude

analüüsimisse, siis nad teaksid, millised nõuded erinevates etappides kehtivad. Seda, kuidas teha põhjalikku mõjude analüüsi, metoodika ei käsitle, sest iga konkreetne olukord nõuab just selleks puhuks hoolikalt kujundatud lähenemisviisi täpsemaks mõjude prognoosimiseks. (Mõjude... 2012: 5)

Poliitika tegijad (Armstrong, Taylor 2000: 363) peavad vastama ka veel spetsiifilisematele küsimustele, nagu:

- Kas kapitali subsiidiumid on sobivad poliitikainstrumendid, et luua töökohti kõrge töötusega piirkondades?
- Kas regionaalsed rahalised stiimulid on erapooletud ja pigem toetavad väikeettevõtteid ja keskmise suurusega ettevõtteid kui suuri ettevõtteid?
- Kui palju on välisinvestorid mõjutatud oma investeringute asukohavalikutest, kui nad saavad kasutada kohaliku tasandi finantsstiimuleid?
- Kuidas peaks regionaalse arengu kulutused olema jaotatud alternatiivsete poliitikate nagu treeningskeemid, väikeettevõtete ärinõustamised ning ärilubaduste vahel, et toetada uute ettevõtete loomist allasurutud piirkondades?

Nendele küsimustele vastamine on äärmiselt oluline, et regionaalpoliitikaga oleks võimalik saavutada seatud eesmärgid. Seega on esimene samm poliitika hindamisel saada selgust poliitilistest eesmärkidest. On vaja teada, mida poliitika tegijad soovivad saavutada, kui nende poliitilised teened on adekvaatselt hinnatud. Poliitikal peab olema eesmärk ja kui poliitika tegijad/elluviijad on teadlikud, mil määral nad oma eesmärgi on võimelised saavutama, tuleb eesmärgid väga selgesõnaliselt piiritleda. Ideaalis peaksid eesmärgid väljenduma kvalitatiivselt. Näiteks üheks regionaalpoliitika suurimaks eesmärgiks on suurendada tööhõivet mahajäänud piirkondades. Selle eesmärgi ulatust on võimalik hinnata, kuid ainult siis, kui on määratletud loodavate töökohtade arv ja aeg, mille jooksul need töökohad luuakse. Väga oluline on ka välja öelda, milliseid töökohti luuakse, täis- või osalise koormusega ja kui kaua need töökohad on vajalikud. Samuti on oluline saada informatsiooni, kellele need töökohad luuakse ja mis kvaliteediga on pakutav töö. (Armstrong, Taylor 2000: 364)

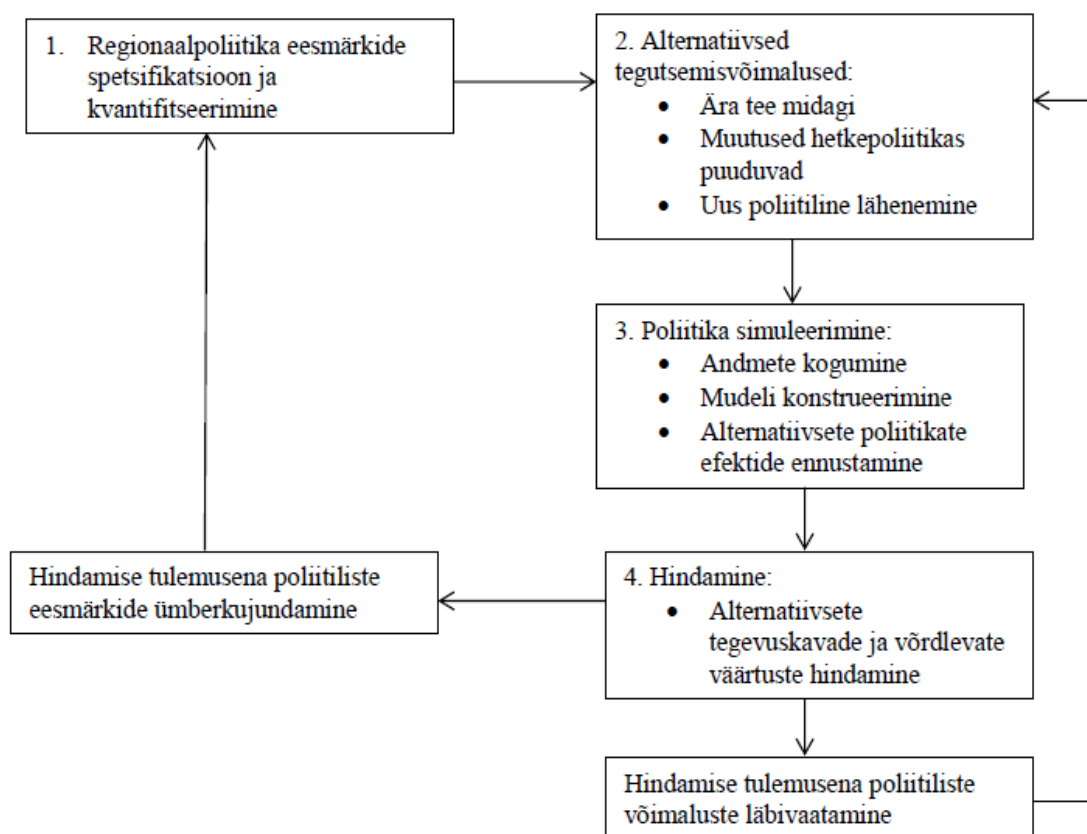
Et poliitika eesmärgi võimalikult täpselt formuleerida, peab poliitika tegija määratlema poliitiliste valikute raadiuse. On vaja teada, kas on olemas alternatiivseid võimalusi

sama eesmärgi saavutamiseks, millised on suhtelised kulutused alternatiivse poliitika kasutamisel. Kui poliitilised eesmärgid on paigas ja mitmed erinevad võimalused nende eesmärkide saavutamiseks on kindlaks määratud, on järgmiseks sammuks iga võimaliku poliitilise muutuja kindlaks määramine, et neid oleks võimalik hinnata. Ainult siis, kui erinevad poliitilised valikud on hinnatud, on võimalik välja selekteerida kõige parem valik. Samuti tuleb mees pidada, et hindamine ei ole igavesti kestav protsess, vaid hõlmab projekti eelset, kestvusaegset ja pärast projekti lõppemise aja hindamist. (Armstrong, Taylor 2000: 364) Armstrong ja Taylor (2000: 364-365) jagavad regionaalpoliitika hindamise *ex ante* hindamiseks, pidevaks hindamiseks ja *ex post* hindamiseks. *Ex ante* hindamiseks võib kasutada regionaaltoetuste kulu-tulu analüüsi või laiaulatuslikke regionaalmodelle poliitika mõjude hindamiseks. Regionaalmodelitega prognoositakse poliitikainstrumentide mõju toodangule, majapidamiste sissetulekule ja hõivele. Sisend-väljund-mudeli eeliseks on võime detailselt prognoosida eksogeensete šokkide mõju regionaalsele majandusele. (Erma, Wrobel 2012: 171)

Poliitika hindamine on järjepidev interaktiivne protsess. Võib osutada kasulikuks erinevaid individuaalseid strateegiaid ümber muuta, kui need on juba oma eesmärgi täitnud. Interaktiivne lähenemisviis rõhutab vajadust vaadelda hindamist kui jätkuvat protsessi. Poliitikad peavad olema pidevalt hinnatud just muutuvates tingimustes ja muutuvate vajaduste juures. Hindamisprotsessi iseloomustab alljärgnev joonis 1.

Esmalt (joonisel lahter 1) määratletakse ära soovid ja vajadused, kuhu suunas liigutakse, mida tahetakse saavutada. Sõnastatakse regionaalpoliitilised eesmärgid. Teise etapina (joonisel lahter 2) selekteeritakse välja alternatiivsed tegutsemisvõimalused. Lähtuvalt püstitatud eesmärgist tuleb loogiliselt hinnata oma tegevusvõimaluste valdkondi. Üheks tegutsemisvõimaluseks on ka mitte midagi tegemine ehk leppimine olemasoleva olukorraga. See on otstarbekas, kui näiteks plaanitavad muudatused on liiga järsud ja seega ei ole otstarbekas neid ilma pikema üleminekuperioodita koheselt kasutada, või kui tänane eksisteeriv olukord on tegelikult ammendav ja ehk ka iseenesest seatud eesmärgi poole suunduv. Võimalik tegutsemisvaldkond, kui tõepoolest uus eemärk osutub äärmiselt oluliseks saavutada, tuleb luua uus poliitiline lähenemine. Tuleb hakata hetke poliitikat muutma ja ergutama (joonisel lahter 3). Selleks on oluline koguda

kokku kõik vajalikud olemasolevad andmed. Nende seast on vajalik välja selekteerida andmed, mis on olulised ja sobivad edasiseks kasutamiseks. Tuleb konstrueerida uus poliitika mudel ning paika panna suunad, kuidas ja millega esmajärjekorras edasi minna. Selles etapis on tegemist ka ennustamisega. Päril täpselt ei ole ju teada, kuidas uus poliitiline mudel tööle hakkab, kas ühiskond võtab selle vastu. Samuti tuleks ennustada ja hinnata võimalikud poliitilised efektid, mida uus poliitiline mudel pakkuda võiks ning mõelda, kas just need poliitilised käigud on kõige otstarbekamad muutuste ellu viimiseks või on võimalik kasutada veel mõningasi alternatiivseid poliitilisi tegevusi. Sellega on jõutud hindamise faasi (joonisel lahter 4).



Joonis 1. Hindamisprotsess (Armstrong, Taylor 2000: 365)

Sellest faasist võib vastavalt koostatud hinnangutele minna edasi kahes suunas. Kui hindamise käigus leitakse, et alternatiivsed tegevuskavad, võimalikud väärtused ja tulemused ei ole ikka need õiged ja soovivat tulemust ei saavutata, tuleb tagasi minna

ja vaadata üle seatud regionaalpoliitilised eesmärgid ja nende spetsifikatsioon ning need vajadusel uuesti sõnastada. Kui hindamise tulemusena leitakse, et planeeritavad tegevused annavad vajaliku poliitilise efekti ja kõik läbi vaadatud poliitilised võimalused neid toetavad, võib hakata ellu viima punktis 2 planeeritud tegutsemisvõimalusi.

Hindamist saab aga omakorda läbi viia mitme faasina. *Ex ante* hindamist kasutatakse laiaulatuslike regionaalmudelite poliitika mõjude hindamiseks, mille läbi prognoositakse mõju toodangule, hõivele ja majapidamiste sissetulekutele. Antud hindamismudel on poliitika mõjude hindamisel laialdasemalt kasutuselolev.

Ex ante hindamine on vajalik teha enne edasi minemise otsuse langetamist, et hinnata, kas oodatud eesmärgid on üldse saavutatavad ja mis see rahaliselt maksma läheb. Selle hindamisliigi jaoks on vaja vastata küsimustele (Armstrong, Taylor 2000: 364) :

- Millised on edu võimalused?
- Kas selle projekti kasulikkus vastab avaliku kulutuse suurusele?
- Kas on olemas soodsamaid viise samade eesmärkide saavutamiseks?

Regionaalsete finantstoetuste *ex ante* hindamisel (Eerma, Wrobel 2012: 171-172) antakse hinnang projektide tasuvusele ning selle hindamise teoreetiline raamistik lähtub viiest eri liiki kapitalide kasvust, kus fikseeritakse maakondades või kohalikes omavalitsustes projektide tulemusena tekkivad muutused. Muutuseid fikseeritakse alljärgnevate punktide kohaselt.

- Tööhõive kasv ja sissetulekute tõus ning sellest tulenev otsene heaolu kasv (rahakapital).
- Sotsiaalse aktiivsuse kasv, suhete paranemine ja rikastumine, elanike omapanus ühistegevustesse ja projektide teostamisele (sotsiaalkapital).
- Projektide esitamise kumulatiivne kasv, projektide ja nende esitatavuse kvaliteedi kasv (inim- ja organisatsioonikapital).
- Uuenduslike ideede rakendused, uued projektid ja ettevõtted, mis vastavatest tegevustest välja kasvavad (kultuurikapital).
- Elu- ja ettevõtluskeskkonna paranemine ja elanikkonna oma piirkonnaga rahulolu tõus (keskkonnakapital).

Projektide, muudatuste ja reformimiste eel tehtud hinnangud andsid ülevaate olukorrast, mis võib juhtuda. Sama oluline on töös oleval projektil järjepidevus ning plaanide kohane käsitlemine. Selleks on pidev hindamine.

Pidev hindamine on vajalik, et mõõta projekti efektiivsust selle toimimise ajal. See võimaldab poliitika tegijatel poliitikaid kohendada hetkel, kui selleks vajadus tekib. Monitooring hõlmab informatsiooni kogumist ja analüüsimist, mis on äärmiselt oluline mitte ainult projekti toimumise ajal tekkinud efektide hindamiseks vaid ka projekti lõppfaasi hindamiseks, mis nõuab nii kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset informatsiooni projekti efektiivsuse kohta. Monitooring on oluline ka kontrollimiseks, et avalikku riigi raha kasutatakse ikka sihipäraselt (Armstrong, Taylor 2000: 365).

Reformi edukuse kindlaks määramisel pärast reformi või projekti lõppemist, on vajalik teha veel viimane hindamine. Jooksva töö käigus tekkinud vahehindamised pideva hindamise kaudu, andsid küll indikaatoreid, kuid ei võimaldanud teha lõplikke järeldusi. Selleks kasutatakse *ex post* hindamist.

Ex post hindamine toimub pärast projekti lõppemist. Sellega võetakse kokku, kas projekti jaoks kulunud avalik raha on leidnud ökonoomset ja sihipärast ning eesmärgipärast kasutamist. On vajalik hinnata, kas plaanitud tulemused on saavutatud, et sellest saada omad õppetükid, et edaspidi kujundada paremat poliitikat. *Ex post* hindamist kasutatakse tulu-kulu raamistikus nii, et kõik avalike kulutuste sotsiaalsed väärtused on hinnatavad. (*Ibid.*: 365)

Olenemata sellest, millist poliitilise meetodi hindamise viisi kasutatakse, tuleb saadud tulemustesse suhtuda ettevaatlikkusega. Tulemustest lähtuvalt tuleb vajadusel teha muudatusi ja poliitilised eesmärgid uuesti sõnastada. Eesmärgiks on siiski saavutada võimalikult efektiivset poliitilist sekkumist.

1.4. Mõjude hindamise valdkonnad

Ainuüksi hindamismeetodite kasutamine ei anna tervikpilti poliitika efektiivsusest. Et hindamismeetodid oleksid samuti efektiivsed on vajalik teada, millele täpsemalt keskenduda. Selleks on erinevad mõjude hindamise valdkonnad.

Hindamine on järjepidev protsess, sest poliitikad on muutuvates tingimustes ja pidevate muutuvate vajadustega. Eelhindamist kasutatakse laiaulatuslike regionaalmodelite poliitikamõjude hindamiseks, mille läbi on võimalik prognoosida võimalikku mõju tulemile.

Mõjude eelhindamisel on 7 peamist valdkonda (Kasemets 2011):

- Sotsiaal-demograafilised mõjud, sh mõjustatud sihtrühmade kaardistatus.
- Mõjud majandusele, sh sektori, klasteri ja ettevõtete kaardistus.
- Mõjud keskkonnale, sh loodusvarade tarbimine, saastatus, keskkonnatervis.
- Mõjud regionaalarengule, sh riigieelarve, töökohtade, teenuste ja muu jaotus.
- Mõjud riigi sisejulgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele, sh turvariskid.
- Mõjud riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste töökorraldusele, sh haldusvõimekusele.
- Mõjud avaliku sektori rahastamisele, sh riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvele.

Mõjude analüüsi meetodeid on mitmeid: tasuvuse ehk kulude-tulude analüüs, kulutõhususe analüüs, kulu kasulikkuse analüüs, rakendus ehk täideviimiskulu analüüs, standardkulu mudel, keskkonnamõjude hindamine, sotsiaalsete mõjude analüüs, ettevõtlusmõjude analüüs, toodete/teenuste olulisusringi analüüs, riski hindamine ja riskianalüüs ning mitme kriteeriumi koosmõju analüüs. (*Ibid.*:2011)

Töö teemast sõltuvalt on peamiselt keskendunud sotsiaalsete ja regionaalarengu mõjude hindamisele. Sotsiaalsete mõjude hindamine võib toimuda reformide planeerimisfaasis või siis vahetult nende teostumise järel. *Ex ante* analüüs kätkeb andmete töötlemist enne poliitiliste sammude algatamist ja elluviimist; jaguneb ennustavaks (olukorda prognoosivaks) ja ettekirjutavaks (soovitavad tegevussammud). Ennustav analüüs kujutab endast tulevaste olukordade projekteerimist, lähtudes konkreetse „reformiga“ rakenduvatest tegevustest. Ettekirjutav analüüs sisaldab soovitusi erinevate sammude astumiseks, et saavutada loodetavaid tagajärgi (Trumm 2009)

Mõjude eelhindamiseks on vaja teada, milliseid tegevusi või tegevuste gruppe on plaanis ellu viia, samuti seda, milline on tegevuste taotletav eesmärk. Selle informatsiooni baasilt on võimalik kavandada mõjude hindamine ütlema, kas eesmärk

on valitud tegevustega täidetav. Kui on teada tegevused, siis on võimalik hinnata ka nende võimalikke kõrvalmõjusid. (Järve, Vörk 2009: 4)

Mõjude analüüsi puhul võime välja tuua järgmised etapid:

- Mõjude identifitseerimine ja suuna määramine – sellel tasemel otsitakse vastust küsimustele kas ja millele üldse võib mõjusid tekkida? Kas mõju on positiivne või negatiivne, kasvav või kahanev?
- Mõjude olulisuse määratlemine – siin püütakse vastata küsimusele, kas mõju on piisavalt oluline, et sellega edasi tegeleda?
- Mõjude suurusjärgu määratlemine – kui mõju on oluline, siis tekib küsimus, kui suur on oodatav mõju? Milline võiks olla vahemik, millesse mõju jääb? Kas loodetav mõju saavutatakse mõistlike kulutustega?

Mõjude analüüsi laiuse ja sügavuse ning selle, kuivõrd on mõju leitav kvantitatiivselt, määrab ära nii uuritav valdkond, uuritavad meetmed, olemasolev teave kui ka aja- ja inimressursi piirang. (Järve, Vörk 2009: 5-6)

Eelhindava mõjude analüüsi keskseks prognoosivaks ülesandeks on välja selekteerida planeeritavate tegevustega (reformide) kaasnevad olulisemad ja tõenäosuslikumad tagajärjed ehk vastata küsimusele „mis hakkab juhtuma pärast reformi realiseerimist?“. Igal reformil on eeldatud (ehk positiivsed) ja soovimatud (enamasti negatiivsed) tagajärjed. Reformi eeldatud (oodatud) mõjud on otseselt seotud reformi eesmärkidega ning seega poliitikakujundajatele eelnevalt teada. Oodatud mõjude puhul on hindamise ülesandeks selgitada nende realiseerumise tõenäosust reformi erinevate sihtrühmade lõikes ning reformi efektiivsust suurendavaid ja vähendavaid tegureid. (Trumm 2009)

Soovimatute ehk varjatud mõjude väljaselgitamiseks konstrueeritakse erinevaid põhjustagajärg seoseid, mis tuginevad varasematele teoreetilistele ja empiirilistele teadmistele või teistest riikidest pärit analoogilistele praktikatele. Taolistel loogilistel argumentidel põhinevad prognoosilised hinnangud saavad olla vaid ligikaudsed. Prognoosiva eelhindamise meetod võimaldab välja tuua vaid võimalikud mõjud (kusjuures inimeste võimaliku reaktsiooni prognoosimatuse tõttu ei saa esitatav mõjude loetelu olla kunagi täielik) ning hinnata nende mõjude avaldumise oletatavat tõenäosust (suur, keskmine,

väike) ning mõju potentsiaalset ulatust sihtgrupile. Eelhindav mõjude hindamine on selle prognoosiva iseloomu tõttu alati rohkem või vähem subjektiivne ning sõltub nii hindaja kui valdkonna eksperdi teadmistest ja oskustest kui ka tema hoiakutest ja eelistustest ühiskonna tavalikmena. *Ex ante* analüüsi tulemuste täpsusastet on põhimõtteliselt võimalik suurendada täiendava andmekogumise ja spetsiaaluuringute kaudu. Enamkasutatavateks uurimismeetoditeks on siinjuures reformi sihtrühmade küsitlus, mis võimaldab täpsemalt kaardistada reformist mõjutatute hoiakuid ja võimalike käitumuslike reaktsioone kavandatavatele muutustele ning kvantitatiivsed ja/ või kvalitatiivsed ekspertintervjuud, mis võimaldab täpsustada eeldatavaid otseseid ning kaudseid mõjusid ning nende avaldumise tõenäosust. Valdkondades, kus reformi tagajärjed ei ole otseselt sõltuvuses inimeste käitumuslike reaktsioonidega (kaudsete mõjude avaldumise tõenäosus on väike) rakendatakse ka kvantitatiivset modelleerimist, mis keskendub olemasolevate aegridade ekstrapoleerimistele erinevate simulatsioonimudelitega. (*Ibid.*: 2009)

Regionaalarengu mõjud on olemuselt horisontaalsed ning ilmnevad nii majandus-, sotsiaal-demograafiliste, kultuuriliste kui keskkonnamõjude ruumiliste väljunditena, mistõttu võib nende puhul kasutada ühe alusena ka taoliste valdkondade mõjude hindamiseks pakutud viise. Eelnõu regionaalarengule avalduva mõju hindamisel tuleb analüüsida, kuidas eri regioonide olukord eelnõuga seotud meetmete rakendamise tulemusel eelnimetatud tegurite puhul muutub. Eriti tuleb hinnata, kas eelnõu ei nõrgenda mõne regiooni arengupositsiooni ega -eeldusi. (Mõjude ... 2013: 9)

Regioonide majandusarengu vaatenurgast on tähtsad piirkondade ettevõtete arengueeldustega seotud mõjud, nagu piirkondliku ettevõtluskeskkonna edendamine, investeringute toetamine ning vajaliku hulga ja oskustega tööjõu saadavuse tagamine jms. Sotsiaal-demograafiliste ja kultuuriliste regionaalarengu mõjude vaatenurgast on oluline, kuidas avalduvad mõjud eri regioonide elanike heaolule ja elukvaliteedile ning võrdsetele võimalustele. Keskseks küsimuseks on siin, kuidas avalikke teenuseid (sh sotsiaal-, tervishoiu, haridus-, turva-, ühistranspordi- ja vabaaja teenused) ja nende korraldust puudutavad õigusaktid mõjutavad nende teenuste kättesaadavust eri regioonides. Piirkonnaspetsiifiliste eripärade ja arengueelduste säilimise puhul on oluline hinnata, kuidas eelnõu mõjub teatud regioonide traditsiooniliste tegevusalade

ning kultuuriliste ja looduslike eripärade säilimisele ja arengu jätkusuutlikkusele. Keskkonnamõjude puhul on oluline eeskätt inimeste piirkondliku heaolu ja elukvaliteedi ning keskkonnakoormuse taseme ruumilise ühtluse aspektide hindamine. (*Ibid.*: 9)

Sotsiaalsete mõjude hindamine on üks osa üldisest poliitikaanalüüsi protsessist. Sotsiaalsete mõju hindamiseks on eelnevalt vaja piiritleda analüüsitava reformi võtmeprobleemid ja -valdkonnad, selgitada reformiga seotud siht- ja sidusrühmad, teostada mõjusid vahendavate tegurite analüüs, hinnata reformidega seotud institutsioonide mõju ja rolli, teostada vajalike andmete kogumine ja süstematiseerimine. (Trumm 2009)

Analüüsitava reformi võtmevaldkondade (-probleemide) määratlemisel selgitatakse reformi prioriteetsemad (või problemaatilised) osised, sest enamasti pole keerukamate ja mahukamate reformide puhul võimalik kõiki rakendatavate meetmete sotsiaalseid mõjusid hinnata. Sotsiaalse mõju hindamise selles faasis tuleks esimeses järjekorras pöörata tähelepanu reformi läbiviimise eesmärkidele ja reformi kavandamist tingivate probleemide selgitamisele. (*Ibid.*...2009)

Regionaalpoliitika eesmärk on tagada inimeste põhivajadused, riigi toimimine ja elu kvaliteet igas Eesti paigas ning suurendada piirkondade konkurentsivõimet. Seadusaktide regionaalsete mõjude hindamisel saab lähtuda geograafilisest asendist tulenevatest erinevustest ja regioonide eripärast. Geograafilisest asendist tulenevaid esinevusi saab mõõta läbi kauguse (asukoht keskasulatest, ühendusteedest), tiheduse (rahvastik, infrastruktuur, avalikud teenused), hõlmatavuse (piirkonda jõudmiseks või seal tegutsemiseks kuluv aeg ja raha). Regioonide erinevusest lähtuvalt saab mõõta arengutaset, jätkusuutlikkust, kohalikku omapära ja identiteeti. Analüüse tehakse regioonide lõikes. Regioonid on sarnaste tunnuste või sarnase talitusega maa-alad mida on mõistlik käsitleda tervikuna. Regioonide määramisel pole ühtseid ja ainuõigeid reegleid, tihti on riikides määratud juhtimist lihtsustavad halduspoliitilised regioonid. Tihti kasutatakse haldussüsteemides ja igapäevaelus erinevaid regioonide tüpoloogiaid. (Ahas 2009)

Siht- ja sidusrühmade kaardistamine on vajalik sotsiaalse mõju subjektide määratlemiseks. Reformid mõjutavad erinevaid inimgruppe erinevalt ning sotsiaalse mõju väljaselgitamise algfaasis on vajalik määratleda, millised grupid on reformidega enim seotud. Sihtrühmadesse (otsesed ja kaudsed) kuuluvad need grupid, kellele reformid on suunatud, sidusrühmadesse aga reformide algatajad ja teostajad; poliitikud, ametnikud, ettevõtjad, survegrupid. Sihtrühmade määratlemise puhul ei piisa üksnes reformiga seotud osapoolte identifitseerimisest. Reformi võimalike mõjude prognoosimisel on olulise tähendusega ka sihtgrupi hoiakud reformi suhtes ning nende üldine positsioon reformiprotsessis. Seega tuleks mõjude hindamisel vastata ka järgmistele küsimustele (Trumm 2009):

- Millised on siht- ja sidusrühmade huvid kavandatava poliitikaga seoses?
- Millised on siht- ja sidusrühmade ressursid ja võimalused poliitika kujundamiseks/ poliitikas osalemiseks?

Suur osa reformide sotsiaalsetest mõjudest on vahendatud erinevate sotsiaalsete tegurite poolt. Peamisteks sotsiaalseid mõjusid vahendavateks teguriteks on tööhõive, kaupade ja teenuste hinnad, juurdepääs pakutavatele kaupadele ja teenustele, inimeste materiaalsed ja mittemateriaalsed ressursid, ressursse ümberjaotavad soodustused ja maksed. Erinevate reformide puhul on vahendavate tegurite tähtsus ja tähendus sotsiaalsete mõjude ilmnemisele erinev, samuti võivad erinevate huvigruppide puhul vaadeldavate tegurite osatähtsus ja mõju erineda. Samuti tuleb silmas pidada, et nii lühikui pikaajalises perspektiivis võivad mõjusid vahendavad kanalid muutuda. (*Ibid...*2009)

Ühiskonna institutsionaalne korraldus ning institutsionaalne suutlikkus on olulised reformide tulemuslikkuse mõjutajad. Mõjude hindamisel tuleb arvestada nii reforme otseselt teostavaid institutsioone (näiteks omavalitsused) kui ka neid institutsioone, mis loovad reformide teostamise sotsiaal-majandusliku ja kultuurilise keskkonna (majandus, perekond, haridus, meedia). Reformide teostamisega otseselt seotud institutsioonide käsitlemisel on olulised institutsioonide funktsioonid ning nende vaheline tööjaotus, vajaliku informatsiooni olemasolu, motivatsioon muutuste teostamiseks, majanduslik, administratiivne ning vaimne suutlikkus, paindlikkus ja kohanemisvõime.

Institutsionaalse korralduse ja administratiivse suutlikkuse hindamine on eriti vajalik reformide kavandamise faasis. Võib selguda, et põhjus, miks meid senine poliitika ei rahulda, peitub praeguse süsteemi korralduslikes probleemides, mida on võimalik suuremate muutusteta parandada. Samuti võimaldab institutsionaalne analüüs selgitada, mil määral tulevad olemasolevad ametkonnad planeeritud reformi teostamisega toime. (Trumm 2009)

Regionaalset arengut iseloomustab paratamatus, et keskusasulatest kaugemal ja hõredamini asustatud aladel on üldjuhul raskem pakkuda teenuseid ja arendada ettevõtlust. Komplitseeritud on majandustegevus, avalike teenuste pakkumine ning sotsiaal- kultuurilise keskkonna kujundamine. (Ahas 2009)

Tavaliselt on riikidel taotlus vähendada regionaalseid erinevusi ja asukohast lähtuvat ebavõrdsust. Niisuguseid meetmeid nimetatakse regionaalse arengu meetmeteks, tavaliselt taotlevad need (*Ibid...*2009):

- elukvaliteedi ühtlustamist kogu riigis;
- sarnaste võimaluste loomist erinevate piirkondade elanikele ja ettevõtetele;
- liiga suurte keskuste kujunemisega kaasnevate probleemide vähendamist;
- territooriumi asutatust turvalisuse ja julgeoleku kaalutlustel;
- mitmekesisuse, rahvuskultuuri ja kohaliku omapära säilimist.

Reformi teostamine on otstarbekas, kui selle abil on võimalik saavutada püstitatud eesmärgid ning sellega ei kaasne olulisi negatiivseid mõjusid konkreetsetele sihtrühmadele ning ühiskonnale tervikuna. Eesmärgipõhise analüüsi abil hinnatakse, mil määral kavandatav reform eesmärgi täidab. Sotsiaalsete mõjude analüüs peaks välja selgitama kavandatava reformi nõrkused ja probleemid. Kui analüüsil selgub, et otsene reformi efekt on ebapiisav, siis tuleb kaaluda võimalusi selle efekti suurendamiseks. Kui selgub, et teatud sotsiaalsed grupid satuvad varasemaga võrreldes ebasoodsamasse olukorda, siis tuleb mõelda, kuidas neid negatiivseid mõjusid pehmendada või meetmete ümberkorraldamise kaudu vältida. (Trumm 2009)

Reformi teostamisega seotud riskide hindamise etapil prognoositakse reformi realiseerimisega seotud võimalikke takistusi. Avalduvad riskid võivad olla poliitilised

(reformi elluviimiseks vajaliku poliitilise toetuse puudumine), majanduslikud (finantsressursside ebapiisavus või reformi rahastamise ebastabiilsus), sotsiaalsed ja sotsiaalsühholoogilised (avalikkuse võimalik vastuseis kavandatavatele muutustele või vähene huvi ja osalus), välisest keskkonnast tulenevad (loodusõnnetused, prognoosimatud sündmused ja kriisid), institutsionaalsed (reformi kaasatud institutsioonide ja huvipoolte eeldatava rolli mittetäitmine) või riigi- ja ühiskonnavälised riskid (välispoliitilise keskkonna muutumine). Riskide hindamisel selgitatakse nii riski avaldumise tõenäosus (risk võib avalduda suure või väikese tõenäosusega) kui ka prognoositav ulatus (suur, keskmine või väike). (Trumm 2009)

Eestit on läbi aegade jagatud erinevateks regioonideks. Arengutasemelt on erinevused suured Põhja- ja Lõuna-Eesti vahel ning Lääne- ja Ida-Eesti vahel. Olulised erinevused Põhja- ja Lõuna-Eesti vahel tulenevad looduslikest tingimustest ja ajaloolisest arengust. Looduslikult eraldab Eestit geoloogilisest aluspõhjast lähtuv lubjakivi (Põhja-Eesti) ja liivakivi (Lõuna-Eesti) eraldusjoon ligikaudu Mustvee-Pärnu joonel. Sellest tulenevad erinevused veerežiimis, mullastikus, taimestikus ja paljudes muudes aspektides. Paljudes Euroopa riikides on sarnaselt Eestiga täheldatud idapoolse osa aeglasemat arengut. (Ahas 2009)

Eestis kasutatavad kõige tavalisemad tasemed lähtuvad haldusjaotusest: külad; kandid; omavalitsused; maakonnad; regioonid. Mõjude hinnanguks õige taseme valikul on oluline arvestada ka näitajate üldist varieeruvust, külade, kantide ja omavalitsuse tasand on tihti liiga detailne ning juhuslikest teguritest lähtuvad mõjutegurid on liiga suure mõjuga. Näiteks varieerub rahvaarv Eesti omavalitsustes 72 (Ruhnu vald) kuni 398 594 (Tallinna linn) inimeseni. Kindlasti on mõistlik eristada linna ja maapiirkondi. (*Ibid...*2009)

Regionaalarengu meetmed taotlevad tavaliselt elukvaliteedi ühtlustamist kogu riigis, sarnaste võimaluste loomist erinevate piirkondade elanikele ja ettevõtetele, liiga suurte keskuste kujunemisega kaasnevate probleemide vähendamist, territooriumi asustatust turvalisuse ja julgeoleku kaalutlustel, mitmekesisuse, rahvuskultuuri ja kohaliku omapära säilimist.

1.5. Eesti regionaalpoliitika suundumused

Siseministeriumi andmetel on esimeseks regionaalpoliitika alusdokumendiks 1994. a Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud regionaalpoliitika kontseptsioon, mille alusel valmis ka riigi esimene regionaalarengu strateegia. Algne regionaalarengu strateegia määratles valdkonnapoliitikate lähtekohad ja regionaalpoliitika suundumused Euroopa Liiduga liitumise eelsel perioodil. Praegu kehtiv regionaalarengu strateegia aastateks 2005-2015 on riigi regionaalpoliitika strateegiline alusdokument, millega kavandati regionaalpoliitika raamistik, soovitud regionaalpoliitika suundumused ning meetmestik Euroopa Liiduga liitumise järgseks perioodiks.

Eesti on läbinud turumajandusele üleminekul suuremad struktuursed muutused, kuid lähitulevikus on ees Ida-Virumaa energeetika- ja põlevkivikompleksi rekonstrueerimine, mis võib põhjustada täiendavaid kohanemisprobleeme tervele maakonnale. Seega mõjutavad piirkonna regionaalset arengut eelkõige piirkondliku majanduse kohanemine rahvusvahelise konkurentsi tingimustega ja uute investeeringute paigutus. Linnade ja maakondade edukus hakkab üha enam sõltuma kohaliku keskkonna, ühiskonna ja majanduse innovaatsilisusest, tööjõu kvalifikatsioonist, teadus- ja arendustegevusest. Mahajäänud piirkondade konkurentsivõime tõstmist ei kindlusta aga piisaval määral turu iseregulatsioon. Selleks, et tasakaalustada regionaalarengut ja kindlustada mahajäänud piirkondade toimetulekuvõimet, on vaja sihikindlat, järjepidevat ja tulemuslikku regionaalpoliitikat. (Erma, Wrobel 2012: 143-144)

Eesti regionaalarengu strateegia üldesmärgiks on tagada kõigi piirkondade jätkusuutlik areng, tuginedes piirkonna arengueeldustele ja eripärale ning pealinnaregiooni ja teiste linnapiirkondade konkurentsivõime kvalitatiivsele arendamisele. Selle üldesmärgi poole liikumist arvestatakse nelja mõõdiku alusel: rahvastik, sisemajanduse kogutoodang, tööhõive ja elatustase. (*Ibid.* 2012: 144-145)

Regionaalarengu strateegia alusel kavandab Vabariigi Valitsus kindlustada Eesti tasakaalustatud regionaalarengut, mille puhul kõik piirkonnad panustaksid oma spetsiifilisi eelduseid oskuslikult ära kasutades riigi kui terviku arengusse. Piirkondlikud erinevused on Eestis vaatamata oma väikesele territooriumile rahvusvahelise mastaabiga võrreldes märkimisväärsed. Iseloomulik on elatustaseme ja

konkurentsivõime suur erinevus Tallinna linnapiirkonna (mingil määral ka Tartu linnapiirkonna) ja teiste Eesti regioonide vahel. Vabariigi Valitsus seab eesmärgiks, et kõik Eesti regioonid oleksid atraktiivsed paigad nii elamiseks kui äritegevuseks. Nimetatud eesmärgi saavutamine on võimalik ainult koostöös Eesti riigi kui terviku arengut mõjutavate tingimuste parandamisega. (Eesti regionaalarengu... 2005: 3)

Eesti regionaalarengu visiooni põhijooned aastaks 2015 on järgmised: (*Ibid.*:17):

- Maakonnad on tasakaalustatult arenenud. Tartu kui teine rahvusliku tähtsusega keskus, maakonnakeskused ja Kirde-Eesti suuremad linnad on kujundanud vastukaalu Tallinna tõmbejõule elu- ja tööpaigana. Elatustaseme ja elu-kvaliteedi regionaalsed erinevused ei põhjusta elanikkonna ühesuunalist koondumist pealinnapiirkonda.
- Piirkondade edukas areng põhineb kohalike eelduste oskuslikul ja uuenduslikul ärakasutamisel. Kõikidele ühiskonnaliikmetele, sõltumata nende elukohast, on korraldatud võrdsed võimalused nende põhivajaduste (töö ja hariduse saamise ning eneseteostuse võimalused) rahuldamiseks.
- Maakondades on töökohad, teenused ja rahvastik tänasest enam koondunud maakonnakeskuste ja teiste maakonna suuremate asulate põhiselt. Tallinna ja teiste suuremate linnade ümbruses asuvad soodsa elu- või ettevõtluskeskkonnaga keskused arenevad kiiresti, kujundades välja funktsionaalsete kasvupiirkondade võrgustiku.
- Maapiirkonnad on muutunud elujõuliseks. Maarahvastiku vähenemine on peatunud, olemasolev ressursipotentsiaal on hõreastutuse tingimustes nii efektiivsel kui ka ekstensiivsel kasutusel. Elanike kasvav mobiilsus ning kohalikel arengueeldustel põhinev majandusareng on sidunud tõmbekeskused ja nende tagamaad. Pendelränne, osa-ajaline ja kaugtöö võimaldavad inimeste jaoks ühitada elukohta maal töökohaga linnalistes keskustes.
- Maakonnakeskusi ning teisi suuremaid linnalisi keskusi seob omavahel ja nende tagamaaga ühtselt väljaarendatud infrastruktuurivõrgustik ning sage ja usaldusväärne ühistransport. Omavahel hästi ühendatud keskused toimivad rahvusvahelises konkurentsivõime ühtse koostöövõrgustikuna, millega paraneb kogu Eesti riigi konkurentsivõime.

Regionaalarengu strateegia rakendamisel on regionaalpoliitika elluviimisesse suunatud erinevate regionaalarengu meetmete ja programmide toel lisaks riigieelarve vahenditele ka Euroopa Liidu struktuurfondide toetusi, seda eeskätt elukvaliteedi parandamiseks, piiriülese koostöö toetamiseks ja samuti ka ettevõtluse ning infrastruktuuri arendamiseks. Antud meetmed ja tasandusfondid on suunatud eelkõige vähemarenenud piirkondade arengu toetamiseks, läbi selle soovitakse luua ühtlust nii riigi territooriumi kui ka Euroopa Liidu kontekstis.

Riigi regionaalpoliitika meetmestiku alaeesmärkide suunas liikumist jälgitakse aastate lõikes ja maakondade tasandil (võimaluse piires ka kohaliku omavalitsusüksuste ja funktsionaalsete tööjõuareaalide/kasvupiirkondade lõikes) järgmiste seireindikaatorite kaudu (Regionaalarengu... 2005: 19):

- Rahvastik ja ränne (elanike arvu muutus, rahvastiku vanusstruktuuri muutused, elanike siserände saldo).
- Tööhõive olukord (tööjõus osalemise ja tööhõive määr ning töökohtade arv ja tööpuudus).
- Majandusareng (ettevõtete arvu muutus, sisemajanduse kogutoodangu muutus, avalike ja tootlike investeeringute maht, teadus- ja arendustegevusega seotud investeeringute maht, kinnisvaratehingute keskmine maksumus).
- Inimressursi kvaliteet (kesk- ja kõrghariduse omandatute arv, täiend- ja ümberõppes osalenud täiskasvanute arv).
- Elanike heaolu (rahvastiku loomulik iive, keskmiste sissetulekute muutus, elanike vaesus).
- Koostöö ja sidusus (koostööprojektide arv, rahvusvaheliste ühistranspordiühenduste sagedus).

Regionaalministri ettepanekul on Vabariigi Valitsus algatanud uue regionaalarengu strateegia koostamise aastani 2020. Strateegia on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks mais 2013 (Siseministerium 2013).

Eesti regionaalarengu strateegia lähtub piirkondade arengueeldustele ja piirkonna eripärale, et kindlustada tasakaalustatud regionaalarengut.

2. IDA-VIRUMAA PIIRKONNA ERIPÄRAD JA SISEKAITSEAKADEEMIA OLEMUS NING KONTSEPTSIOON

2.1. Ida-Virumaa eripärad

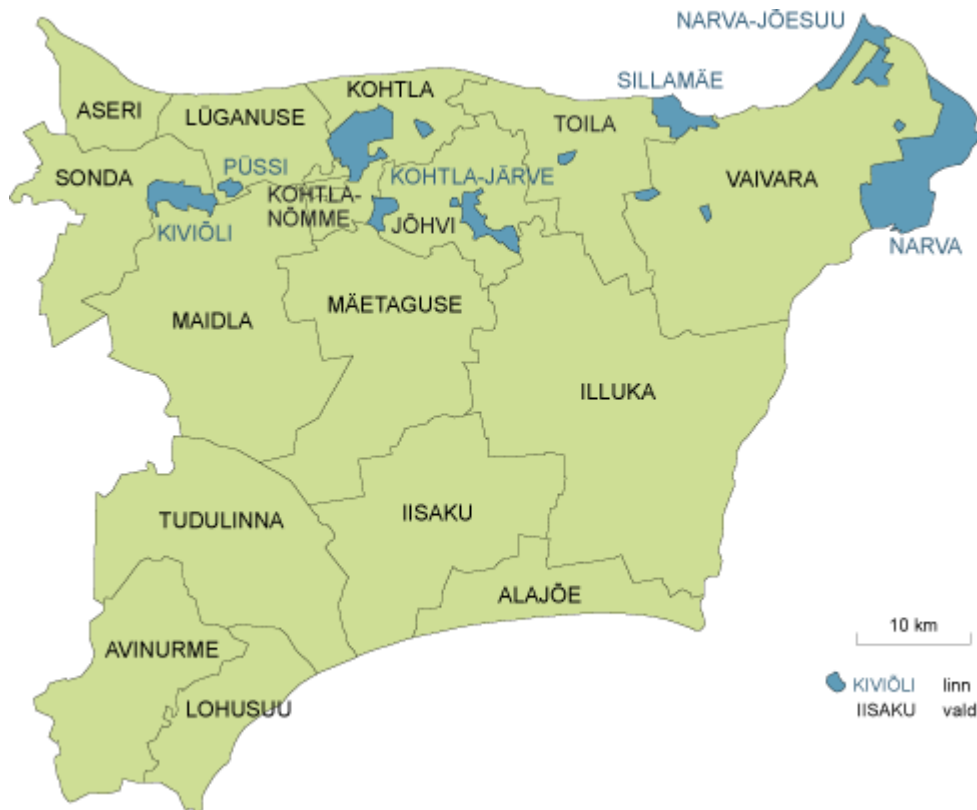
Olenemata Eesti riigi väiksusest, mahutab meie maa enda territooriumile väga erinevaid linnu, maakondi ja külasid. Erinev on nii ajalooline taust, kultuur kui ka tõekspidamised.

Eestit iseloomustavad suured piirkondlikud erinevused vene keelt rääkivate inimeste paiknemise, nende lõimituse taseme ja probleemide olemuse seisukohalt. Samuti erineb Ida-Viru kultuurilis-kogukondlik areng nii maakonna siseselt kui võrdluses teiste maakondadega. Mitte-eestlased on kogunenud valdavalt linnadesse lääne-ida suunalises transpordikoridoris maakonna põhjaosas. Ida-Viru on maakondadest suurim kodakondsuseta ja teiste riikide kodakondsusega isikute poolest. (Kallas, Mihkelsoo, Plaan 2012 viidatud Noorkõiv, Rivo 2013 vahendusel).

Ida-Viru maakond asub Kirde-Eestis. Ida-Viru maakond piirneb läänes Lääne-Viru maakonnaga, edelas Jõgeva maakonnaga ning idas Vene Föderatsiooni Leningradi oblastiga. Maakond piirneb ka Soome lahe ja Peipsi järvega. Ida-Virut läbivad Tallinn–Peterburi maantee ja raudtee. Narvas asub Eesti-Vene oluline piiripunkt. (Statistikaamet 2013)

Ida-Virumaal on 22 kohalikku omavalitsust (Ida-Viru Maavalitsus 2012: 11). Ida-Virumaa administratiivne paiknemine on näidatud joonisel 2. Maakonna administratiivne keskus on Jõhvi linn, mis on ühtlasi ka samanimelise valla keskus. Ida-Viru maakonnas on 6 omavalitsuslikku linna, 1 vallasisene linn, 1 alev, 14 alevikku ja 207 küla. Suuremate linnade kaugused Jõhvist: Tallinn 165 km, Pärnu 244 km, Tartu 130 km, Peterburi ligikaudu 250 km. Ida-Viru on rahvaarvu poolest Eesti teine

maakond ja pindalalt viies maakond. 20% maakonna rahvastikust moodustavad eestlased. (Statistikaamet 2013)



Joonis 2. Ida-Virumaa haldusjaotus. (Statistikaamet 2013)

Ida-Viru maakonnas oli 2011. aastal rändesaldo kõige negatiivsem, mis rõhutab rände tähtsust loomuliku iibe mõjutajana. Lihtsamalt öeldes: väljarännanud saavad lapsi näiteks Ida-Virumaa asemel Harjumaal (sh Tallinnas). Arvestades rände- ja iibenäitajaid, on üsna ootuspärane, et ainuke maakond, kus rahvaarv on aastatel 2005–2012 kasvanud, on Harju maakond: rahvastik suurenes seal 5% võrra. Ida-Viru kuulus seevastu aga ootuspäraselt kiiresti väheneva rahvastikuga maakondade hulka, kuid sama palju ehk 9% vähenes rahvastik aastail 2005–2012 ka Jõgeva ning Viljandi maakonnas. (Servinski *et al.* 2012: 22)

Ida-Virumaa majandusel on Eestis ülioluline koht — siin toodetakse peaaegu kogu Eestis tarbitav elektrienergia. Maakonna majanduses on tähtis koht põlevkivil. Põlevkivi kasutatakse elektrienergia tootmiseks, kuid see on ka keemiatööstuse oluliseks tooraineks (põlevkiviõli tootmine). Ida-Viru maakonnas on pikad kergetööstuse

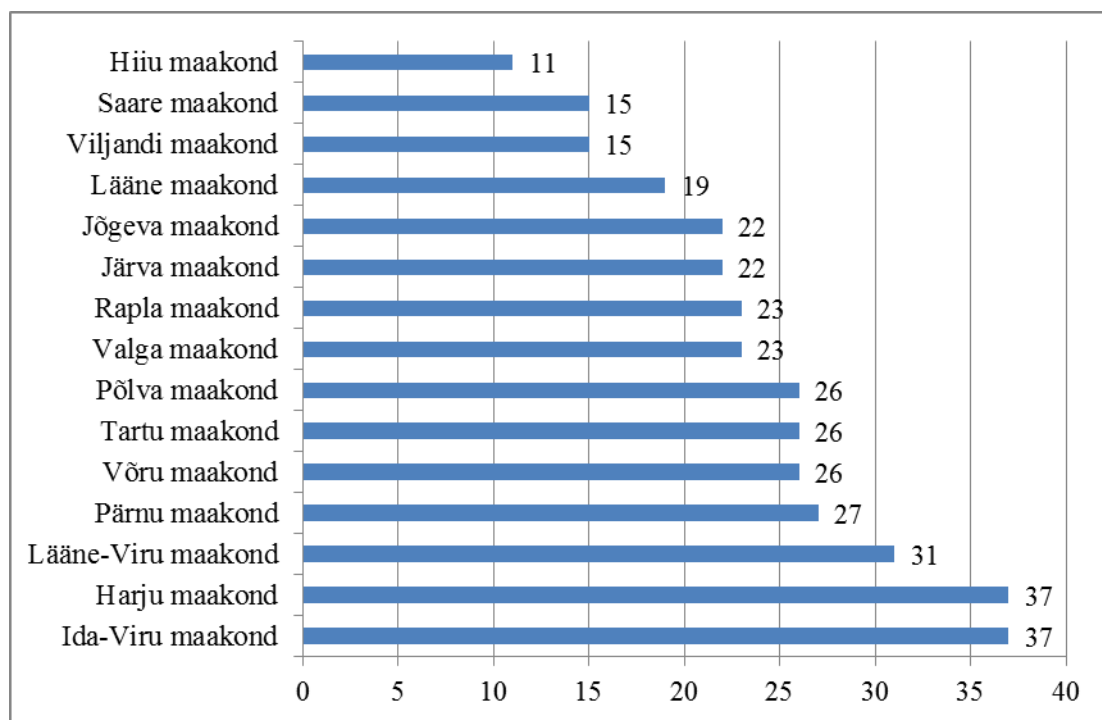
traditsioonid. Tähtis koht maakonna majanduses on puidu-, ehitusmaterjalide ja metallitööstusel. (Statistikaamet 2013).

Ida-Viru maakond on Eestis jätkuvalt arvestatav tööstuspiirkond. Majanduse tuumikuks on põlevkivi- ja energeetikakompleks. Suuremad muutused on toimunud töötlevas tööstuses, mis on elanud läbi moderniseerimisi ja töökohtade arvu vähenemise. Maakonna elanike ettevõtlusaktiivsus on madal. Ülejäänud Eestist erineb Ida-Viru tööhõive sekundaarsektori (tööstus, ehitus) väga kõrge ja tertsiaarsektori (teenindus avaras mõistes) madala osakaalu poolest. (Kallas, Mihkelsoo, Plaan 2012 viidatud Noorkõiv, Rivo 2013 vahendusel)

Uuteks elementideks maakonna majanduses on spa-hotellid ja Sillamäe sadam, käib elektrijaama rajamine ja keemiatööstuse, sh õlitööstuse laiendamine. Innovaatilised on ka ülikoolide kolledžid Narvas ja Kohtla-Järvel. Suureks probleemiks on jätkuvalt töötus, mis on pidurdanud palkade tõusu ja soodustanud elanike väljarännet maakonnast. Näiteks oli töötuse tase Statistikaameti andmetel Ida-Virumaal 2012. aastal 17,5% (Eestis tervikuna 10,2%). Ida-Viru tuleviku seisukohalt on tähtis, kui aktiivselt viiakse siin ellu muutusi majandusstruktuuris ning milliseks kujuneb ida-suunaline koostöö. Valmisolek ajutiselt või alaliselt Eestist ära kolida iseloomustab eestlasi ja mitte-eestlasi suhteliselt ühtviisi, mistõttu võib öelda, et see iseloomustab pigem majanduslikult ebastabiilset ühiskonda tervikuna, mitte rahvusgruppe. (*Ibid.*)

Ida-Virumaa on esirinnas peamiselt kõige suuremate negatiivsete arvude osas. Kuritegevuse näitajad on ühed sellised numbrid, mis on Ida-Virumaal ühed suuremad terves Eestis. Nagu näha jooniselt 3, on Ida-Virumaa koos Harjumaaga jagamas kuritegevuse osas 1000 elaniku kohta esimest kohta. Kõige madalam kuritegevuse näit on Hiiumaal, kus see oli 11 kuritegu 1000 elaniku kohta. Kuritegevuse ohjeldamine on üks regionaalpoliitika reformiga taotletav tegevus. Üheks loodetavaks abinõuks selles osas on ka mõnede riigiasutuste üleviimine Ida-Virumaale, et tugevdada riigi kohaloleku tunnet. Samas on seal juba tugev vangla osa ning suurendatud politseijõud. Ka Harjumaal on kuritegevuse näitaja sama suur, mistõttu võib eeldada, et riigiasutuste kohalolek ei ostuta erilist mõju kuritegevuse vähenemisele.

Ida-Virumaal elab Statistikaameti andmetel 2011. aastal läbiviidud rahvaloenduse tulemusena 11,8% kõigist Eesti vähemalt 15-aastastest püsielanikest, see on pisut rohkem kui Ida-Virumaa elanike osa kogu riigi elanikkonnas (11,5%) – laste osatähtsus Ida-Virumaa rahvastikus on teiste maakondadega võrreldes väiksem. Ida-Virumaa elanike sotsiaal-majandusliku seisundi analüüsimisel tuleb arvestada, et maakond erineb kõigist teistest Eesti maakondadest rahvuskoosseisu poolest – siinsetest elanikest on vaid napp viiendik eestlased ja eestikeelsed, ka Eesti kodakondsuseta inimesi elab selles maakonnas palju rohkem kui mujal Eestis. Ida-Virumaal on ülejäänud maakondadega võrreldes erakordselt väike niihästi palgatöötajate kui ka ettevõtjate osatähtsus, seevastu pensionäre on riigi keskmisest rohkem (mida seletab elanike keskmine kõrge vanus). Nähtavasti sellepärast on ka õppureid keskmisest vähem. Töötuid on Ida-Virumaal rohkem kui mujal Eestis. Selle põhjusi tuleb otsida maakonna majanduse struktuurist. (Tiit, Servinski 2013: 38)



Joonis 3. Registreeritud kuriteod 1000 elaniku kohta maakonna järgi, 2012.
(Statistikaamet 2013)

Palgatöötajate ja pensionäride vahetegur on Ida-Virumaa valdades ja linnades üsnagi erinev. Suhteliselt palju on palgatöötajaid Toila ja Kohtla vallas, samuti Püssi linnas.

Narva, Kohtla-Järve, Jõhvi ja Sillamäe linnas on küll palgatöötajaid rohkem kui enamikus valdades, kuid linnades on ka võrdlemisi palju töötuid – ligi kaks korda riigi keskmisest rohkem. Mõnes vallas, kus palgatöötajaid on vähe, on arvestatav hulk ettevõtjaid. Samas on just nendes valdades (ja linnas) kõige suurem pensionäride osatähtsus. Ida-Virumaa hõivatutest töötab 29% Narvas ja 52% mujal samas maakonnas, seega on see maakond oma elanikele töö pakkumisel esirinnas. Kuigi Eesti suuruselt kolmas linn, ei ole Narva Ida-Virumaal kuigi oluline tõmbekeskus – Narvas käiakse tööle vaid Narva-Jõesuust ja Vaivara vallast. 3% idavirulastest töötab Tallinnas, 1% Lääne-Virumaal. Mujal Eestis käivad tööle peamiselt maakonna läänepiiril asuvate Aseri, Avinurme, Lohusuu ja Sonda valla elanikud. Välismaal töötab hõivatud idavirulastest vaid 3%, kusjuures sihtriigina edestab Venemaa pisut Soomet. Aktiivsemad välismaal töötajad on 15–29-aastased noored. (Tiit, Servinski 2013: 39)

Registreeritud ettevõtete arv 1000 elaniku kohta on Ida-Virumaal üle kahe korra väiksem kui Eestis keskmiselt. Seejuures aktsiaseltside ja osaühingute puhul isegi ligi kolm korda, enamvähem võrreldavas suurusjärgus on see vaid füüsilisest isikust ettevõtjate puhul. See näitab ühest küljest maakonna inimeste vähest ettevõtlikkust, teisalt on põhjustatud aga asjaolust, et Ida-Virumaal paikneb hulgaliselt Eesti suurettevõtteid. Samas mittetulundussektoris on Ida-Virumaal peaaegu Eesti keskmine tase. Ida-Viru maakonna eksport on viimasel kolmel aastal jõudsalt kasvanud ja moodustab 8,2% Eesti koguekspordist. Lisaks ületab eksport ligi kahekordselt maakonna impordi. Harjumaa osakaal Eesti ekspordis (57%) ja impordis (73%) on mahuliselt kordades suurem, kuid väliskaubandusbilanss on negatiivne. Seega on Ida-Virumaa näol Eesti mõistes tegemist igati jätkusuutliku ja suurimat lisandväärtust loova regiooniga, mis maailmamajanduse stabiliseerumisel ja turgude taastumisel omab endiselt märkimisväärset potentsiaali. (Ida-Virumaa sotsiaalmajanduslik ...2011: 16-17)

Valdava osa (97%) Ida-Viru maakonna ettevõtetest moodustavad väikeettevõtted, samas on täheldatav keskmiste- (ja suurettevõtete) suurem osakaal võrreldes Eesti keskmisega (Eesti 201 suurettevõttest tegutseb Ida-Virumaal 17). Võrreldes Eesti keskmisega on välisinvestorite huvi Ida-Virumaal ettevõtlusega tegelemiseks olnud kesisem, vaid 2,6% tegutsevatest ettevõtetest kuulub välismaa omanikule. Samas on siiski viimasel kümnendil välisinvestorite poolt teostatud mitmeid suuremahulisi investeeringuid

eelkõige tööstusettevõtete arendamiseks maakonnas. (Ida-Virumaa sotsiaalmajanduslik ... 2011: 17)

Ida-Virumaa on oma erinevustega Eestis üsna ainulaadne. On arvatud, et poliitikud küll mõtlevad Ida-Virumaal muudatuste elluviimisest, kuid keegi neist ei ole valmis vastu võtma otsust, mis tooks kohapeal ka muudatused. Peamisi erinevusi põhjustab siiski erinevast rahvusest inimeste olemasolu, millest kumbki pool ei ole valmis teise erisust tunnistama.

2.2. Ülevaade Sisekaitseakadeemiast

Eesti riigikaitsjad saavad oma hariduse peamiselt Sisekaitseakadeemiast, mis pakub rakenduskõrgharidust mitmes paigas üle Eesti. Viimastel aastatel on hakatud rääkima vajadusest kooli asukoha muutmiseks. Ühe põhjusena on välja toodud olemasolevate kooli hoonete vanusest tulenevat amortisatsiooni ja kulutuste kasvu.

Sisekaitseakadeemia on siseministeeriumi haldusala kõrgkool, mis valmistab kutse-, kõrg- ja magistrihariduse tasemel ette spetsialiste laiale ringile sisejulgeolekuasutustele (sh politseile, piirivalvele, päästealale, samuti justiits- ning maksu- ja tollisüsteemile). Neis valdkondades viiakse läbi ka teadus- ja arendustööd ning pakutakse juba töötavatele spetsialistidele täiendkoolitust kõigis erialastes küsimustes. Akadeemial on lisaks Tallinnas Pirita Kosel asuvalle õppehoonele õppekeskused veel Pärnumaal Paikusel (politsei- ja piirivalvekolledži Paikuse kool) ning Lääne-Virumaal Väike-Maarjas (päästekolledži päästekool). 2010. aasta suvel kolis politsei- ja piirivalvekolledž üksusena Harjumaal Murastesse endisesse kolledži piirivalvekooli. Täpsem kronoloogia Sisekaitseakadeemias toimunud olulisemate muudatuste kohta on esitatud käesoleva töö lisa 1. Kõigis õppekeskustes on õpilastele loodud mugavad õppe- ja olmetingimused. Näiteks on võimalik külastada akadeemia hea erialakirjandusega raamatukogu, lisaks õppekavale õppida võõrkeeli, teha sporti, käia tantsukursustel, laulda akadeemia kooris ning osaleda aastaringselt põnevatel kooliüritustel. (Sisekaitseakadeemia, 2013)

Kõigil akadeemias õppijail on kogu õpiaja jooksul võimalus elada õppehoonete vahetus läheduses asuvas ühiselamus, kus samuti on kõik tingimused nii puhkamiseks kui ka õppetööks. Lõpetanud asuvad tööle Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja

Rahandusministeeriumi haldusalas ning mujal avalikus teenistuses. Pärast kõrghariduse saamist on noortel võimalik edasi õppida magistriõppes. Akadeemia pakub võimalust õppida sisejulgeolekualase magistriõppe programmi järgi või valida ühine magistriõppeprogramm Tartu Ülikooliga. (Sisekaitseakadeemia, 2013)

Akadeemia loomise ajal oli tegemist sõjaväestatud õppeasutusega. Tänapäevaks on toimunud ümberkorraldused, suunaks kõrgetasemeline riigi- ja omavalitsusametnike (avalike teenistujate) rakenduskõrgkooli loomine. Esimese rakenduskõrgkoolina Eestis avati magistriõppe programm koostöös Tallinna Tehnikaülikooliga. Ülitihed konkurrents näitas, et akadeemias õpetatavate erialade kraadiõppe järele on suur nõudlus. (*Ibid.*)

Tänapäevaks on paljud vilistlased asunud juhtima suuri struktuure, pälvinud oma eeskujuliku tööga tunnustuse ja teeneteristi Eesti Vabariigi kõige kõrgemal tasemel. Sisekaitseakadeemia on läbi ajaloo suutnud täita oma missiooni ausate ja pädevate riigiametnike koolitamisega. (*Ibid.*)

Sisekaitseakadeemia pole tänapäeval oma arengus seisma jäänud, kavas on saada tunnustatud õppeasutuseks nii Lääne- kui Ida-Euroopas, nii oma õppekvaliteedi kui kvantiteedi osas, pakkuda igal erialal rahvusvaheliselt tunnustatud kutse- ja kõrgharidust. (*Ibid.*)

Sisekaitseakadeemia missiooniks on sisejulgeolekualase õppe-, teadus- ja arendustegevusega ning ausate ja pädevate riigiametnike koolitamisega aidata kaasa stabiilsuse ning turvalisuse suurendamisele riigis. Riigi esmane ülesanne on tagada inimeste ja ühiskonna turvalisus. Õigus saada riigilt kaitset on inimese üks olulisemaid põhiõigusi. Erinevate sisejulgeoleku erialade ettevalmistamine ühes õppeasutuses aitab kaasa riigiteenistujale vajalike pädevuste ühisosa ja ühiste väärtuste ning koostöökogemuste kujunemisele. See omakorda soodustab koostööd riiklike struktuuride vahel ja aitab kaasa riigi paremale toimimisele. Väikeriigis nagu Eesti, on erinevate sisejulgeoleku erialade koondamine ühte õppeasutusse otstarbekas ka majanduslikult. Samuti suudetakse sellega tagada sisejulgeoleku erialade efektiivsem rahvusvahelistumine ning kvaliteedikindlustamine. (Sisekaitseakadeemia arengukava ... 2011: 3-4)

Riikluse kiire ülesehitamise algusaastail astus avalikku teenistusse inimesi, kellel puudus

vastav erialane ettevalmistus. Erialase ettevalmistuse puudumise tõttu on raskendatud ka nende edasine professionaalne areng. See nõuab akadeemialt mitte ainult tulevaste riigiteenistujate ettevalmistamist, vaid ka juba teenistuses olevatele ametnikele rakenduskõrghariduse pakkumist kaugõppe vormis. Erialane kaugõpe on samuti oluline erialase kutsekeskhariduse omandanud teenistujate professionaalseks arenguks ja ametialaseks edasijõudmiseks. (Sisekaitseakadeemia arengukava ... 2011: 4)

Sisekaitseakadeemia visioon aastaks 2020. aastaks on olla innovaatiline ja rahvusvaheliselt tunnustatud sisejulgeolekualane õpi-, teadus- ning arenduskeskus. Visiooni realiseerumise poole suundumiseks on Sisekaitseakadeemia lähtuvalt Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas seatud eesmärkidest seadnud endale aastaks 2015 täitmiseks järgmised arengueesmärgid (*Ibid.*: 5):

1. Sisejulgeolekuvaldkonna vajadus kompetentsete töötajate järele on rahuldatud, sealhulgas:
 - erinevate haridustasemete koolitusvajadus on täidetud;
 - õppetegevust arendatakse koostöös tööandjate ja partneritega;
 - tagasiside ja nõustamissüsteem vastab õppurite ootustele ja vajadustele.
2. Sisekaitseakadeemia on institutsionaalselt akrediteeritud kõrgkool, sealhulgas:
 - õppetegevus vastab õppekava eesmärkidele;
 - akadeemias viljeletakse kvaliteetset teadus- ja arendustegevust;
 - õppurid ja õppejõud on akadeemiliselt mobiilsed.
3. Sisekaitseakadeemia on efektiivselt toimiv organisatsioon, sealhulgas:
 - akadeemia üksuste juhtimiskvaliteet on kõrge;
 - tugiteenus toetab efektiivselt põhitegevust;
 - töötajad on kõrge kvalifikatsiooniga ja motiveeritud;
 - sisemine ja väline kommunikatsioon on tõhus;
 - töö- ja õpikeskkond ning -vahendid on kaasaegsed.

Sisekaitseakadeemia võimaliku üleviimisega on siseministeerium ja Sisekaitseakadeemia tellinud mitmeid uuringuid, et maandada mõningaid regionaalse ümberkorralduse tõttu

tekkida võivatest ilmingutest. Üheks selliseks dokumendiks on Sisekaitseakadeemia ümberpaigutamisel tekkida võivate lisakulutuste analüüs. Täpsemalt, uue hoone ehitamise ja avande hoonete ülalpidamiskulude võrdlev analüüs. Sisekaitseakadeemia üleviimisel Ida-Virumaale võimalikest sotsiaalse suunitlusega regionaalpoliitiliste eesmärkide analüüsist räägib käesoleva töö kolmas osa, kuid siinkohal on teha väike kokkuvõtte ka rahalisest mahust.

Akadeemia üleviimisel võib tekkida probleeme õppejõudude lisatasude maksimisega, kuna enamuse õppejõududest peaksid Ida-Virumaale sõitmiseks tegema lisakulutusi. Samuti on õppejõudude poolt välja öeldud lisatasude soov, kui oma kodust ja perekonnast eemal tööl tuleb käia.

Ida-Viru alternatiiviga seondub paratamatult suure osa õppejõudude kaadri vahetumine, millega kaasneb ajutine õppetöö kvaliteedi langus. Samas on järjepidevuse hoidmiseks vajalik stimuleerida praegusi õppejõude nii suures mahus, kui võimalik jätkama, millega kaasnevad rahalised kulutused.

On koostatud mudelarvutustega võimalike lisanduvate kulude orienteeruvad suurusjärgud kahe enam motiveeriva meetme ehk sõiduauto kompensatsiooni ning püsiva lisatasu rakendamisel. Transporditoetust vajaksid umbes kolmandik koosseisulisi ja pooled koosseisuväliseid õppejõud. Kompensatsiooni makstaks maksimaalses määras, ehk 256 eurot kalendrikuus. Seega kokku kuluks sellise arvestuse järgselt autokompensatsiooniks ca 137 000 eurot aastas. Püsiva lisatasuna nähakse 30% keskmisest brutopalgst, mis on 1458 eurot. Samas peab arvestama, et keskmine brutopalk sisaldab ka lisatasusid, seega on põhipalk mõnevõrra väiksem. 30% lisatasu tähendab seega 437 eurot ühe inimese kohta, mis teeb 69 koosseisulise õppejõu puhul 30 181 eurot kuus ning 362 167 eurot aastas. Tugipersonali puhul on arvestatud 10% lisatasuga. Lisatasu 10% tähendab brutosummas 95 eurot ühe inimese kohta, mis teeb 130 tugitöötaja puhul 12 293 eurot kuus ning 147 511 eurot aastas. Kokku koos sotsiaalmaksuga oleksid püsitasu rakendamisega seotud lisakulud ligikaudu 685 000 eurot aastas. Kokku kaasneks kahe peamise meetme vastava rakendamisega ligikaudu 822 000 eurot aastas. (Sisekaitseakadeemia õppe...2012: 26)

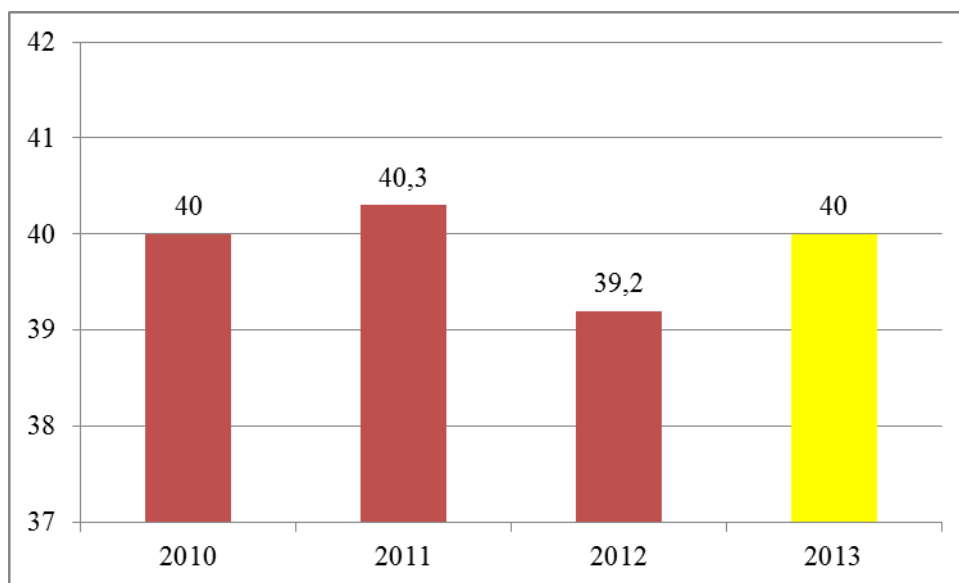
Kuna Ida-Virumaal ei ole ka veel olemas tegelikku hoonet, kuhu kooli kolida, on vaja kõigepealt leida sellele hoonele asukoht, sobiv maa-ala, seejärel projekteerimine, ehitamine, sisutamine ja muu ehitusega seonduv, mis omakorda nõuab suuremaid finantsvahendeid. Et ka selles osas veidi kindlamalt edasi minna, on Riigi Kinnisvara AS koostanud Sisekaitseakadeemia asukohtade võrdluse ja eelarvelise kalkulatsiooni (2013). Eelarve on koostatud mitmete asukohavariantide võimalusi silmas pidades. On ju täna Sisekaitseakadeemia neljas erinevas piiskonnas, millesse igaühte on sisse viidud suuri investeeringuid. Eelpool mainitud dokumendi kohaselt maksaks Sisekaitseakadeemia üleviimine Ida-Virumaale Jõhvi valda Narva maante äärde ligikaudu 63 502 372 eurot, asukoha rajamine Jõhvi linnapargis maksaks umbkaudu 66 127 940 eurot. Kohtla-Järvele asumisega oleks kulutus ligikaudu 66 127 940 eurot. Kõige soodsam variant, kui kindlasti tuleb kolimine ette võtta ja tänased kompleksid liita, on välja arendada tänane Kase tänava kompleks Pirital. Kasutatakse olemasolevaid hooneid ja uusi komplekse juurde ei ehitataks. Sellisel juhul oleks orienteeruv maksumus projektile 53 805 869 eurot. Kui aga ka sellele krundile teha juurdeehitusi, on kulutuste hulk 61 921 953 eurot. Ka see on soodsam, kui kogu kompleksi üleviimine Ida-Virumaale. Ja nendele lisanduvad veel õppejõudude ja tugipersonali motivatsioonitasud. Tehtav investeering on väga ressursimahukas. Samas, kui jätta kõik nii nagu on tänasel päeval, aga viia kõik hoonekompleksid vastavusse kõigi soovitud tingimustega, jääks tehtav investeering umbes 12 miljoni euro piirisse.

2.3. Eesti Vabariigi kõrghariduslikud eesmärgid

Eesti püsimise võti on haritud rahva käes, seetõttu on haridusvaldkond eelseisvate aastate prioriteet. Tahame viia Eesti hariduse Põhjamaade tipptasemele – meie eesmärk on haritud rahvas ja edukas Eesti. Hea haridus tähendab inimese jaoks suuremat palka, paremat kaitset töötuse vastu ja suuremat pensioni tulevikus. Võimalus saada maailmatasemel haridust annab peredele suurema kindlustunde laste saamisel. Parem haridus tagab tervislikuma ja õnnelikuma elu. (Valitsuse... 2011)

Valitsusliit soovib ehitada jõukat Eestit, mis on Läänemere regioonis hästi lõimitud, kõrgtehnoloogiale tuginev ning ekspordile orienteeruv suurte investeeringute sihtriik. Sellise Eestini jõudmiseks on möödapääsmatu jätkata haridussüsteemi ümberkorraldustega. Valitsusliit näeb Eesti tuleviku võtit heas ja kättesaadavas

hariduses. Valitsusliidu eesmärgiks on aastaks 2015 suurendada kolmanda taseme haridusega 30–34-aastaste inimeste osakaalu 40%ni. (*Ibid.*)



Joonis 4. Kolmanda taseme haridusega 30-34-aastaste inimeste osakaal (Valitsuse ...2011)

Nagu näha ülal olevalt jooniselt 4 moodustas 2012. aasta kolmanda taseme haridusega 30-34 aastaste inimeste osakaal Eestis 39,2%. Seda on mõnevõrra vähem kui 2010. ja 2011. aastal kui näitaja oli vastavalt 40% ning 40,3%. Aastaks 2015 seatud eesmärgi täitmise taseme saavutamiseks säilitamiseks tuleb jätkuvalt pingutada ka järgnevatel aastatel. (*Ibid.*)

Alates aastast 2000 on Eestis kolmanda taseme haridusega inimeste osakaal olnud suhteliselt stabiilses kasvutrendis. 2000. aastal oli kolmanda taseme haridusega inimeste osakaal vaadeldavas vanusegrupis 30,8%. Oluline kasv toimus 2010. aastal, kui kolmanda taseme haridusega inimeste osakaal jõudis 39,7%-ni. See on oluliselt kõrgem näitaja kui Euroopa Liidu keskmine, mis oli toona 33,5%. 2011. aastal tõusis Euroopa Liidu keskmine 34,6%-ni. Viimasel kümnel aastal on Eesti näitaja olnud stabiilselt veidi parem Euroopa Liidu keskmisest. Kõrgharidusega inimeste osakaalu edasise suurenemise eelduseks on ka Eesti majandusstruktuuri muutumine teadmiste põhisemaks, mis pakub kõrgharidusega tööjõule sobivat rakendust. (Valitsuse ... 2011)

Kolmanda taseme hariduse omandanud 30–34-aastaste osatähtsus on viimastel aastatel pidevalt suurenenud. 2011. aasta andmete põhjal võib tõdeda, et seatud eesmärk – 40% on Eestis juba saavutatud (Euroopa Liidus 34,6%). Samas ei tähenda see, et me ei peaks jälgima õpilaste valikuid edaspidigi. Kuna tänapäeval valivad noored pärast keskkooli lõpetamist enamasti akadeemilise haridustee, siis sõltub nende õpimotivatsioonist ka see, kas 2020. aastal on meil 30–34 aastastest 40% kõrgharidusega. Eestis on aastate jooksul kujunenud hoiak, et tuleb püüda omandada kõrgharidus. Töötada tuleb selles suunas, et väheneksid piirkondlikud erinevused kolmanda taseme hariduse omandanute osatähtsuses. 2011. aasta andmetel on see näitaja riigi keskmisest oluliselt väiksem Kesk- ja Kirde-Eestis. Kui kogu Eesti mastaabis on kolmanda taseme haridusega isikute osatähtsus 30-34 aastaste hulgas 40,2%, siis Tallinnas on see näitaja 50,7% ja Kirde-Eestis 29,7%. (Servinski *et al.* 2012: 44-45)

Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015, mis on Riigikogu poolt heaks kiidetud ja vastu võetud 08.11.2006 määratleb ära Eesti kõrghariduse arengusuunad.

Kõrgharidus on universaalne haridustase. Arenenud riikides omandab kõrghariduse üle 50 protsendi eagrupist. Kvaliteet määrab eelistused. Kõrgharidussektor toimib järjest enam üleilmse avatud haridusturu ja sellest johtuva konkurentsi tingimustes. Hariduse kvaliteedist on saanud keskne konkurentsifaktor. Eesti huvides on pakkuda Euroopa kõrgharidusruumis konkurentsivõimelist kõrgharidust kõigis tegevussuundades, Tähtis on õiglase juurdepääsu tagamine. Kõigile võimekatele õppuritele luuakse võimalus kõrgkooli pääsemiseks nende elukohast, majandusoludest või erivajadustest sõltumata. Kõrghariduskorraldus muutub õppurikesksemaks – õppurite ootustest, vajadustest ja eelistustest on saanud kõrgharidussüsteemi nurgakivi. Informeerimise ja kutsenõustamise kaudu ühitatakse õppurite eelistused ühiskonna ja tööturu vajadustega. (Eesti kõrgharidusstrateegia 2013)

Haridusmaastikul on seega oluline, et olenemata elukohast, peab isikule olema soovi korral kõrgharidus kättesaadav. Kuid samas ei määratle arengustrateegiad ära kõrgkoolide asukohti. Pigem räägitakse ajaloolistest ülikoolilinnakutest nii Tartus kui ka Tallinnas. Sisekaitseakadeemia näol on tegemist riiklikult finantseeritava õppeasutusega, kus õppurile on tagatud kõik õppimiseks vajalik. Ka sisseastumiste arvu suurenemisest on näha, et kool on populaarne ja tuntud.

3. EESTI IDA-VIRUMAA SUUNALISE REGIONAALPOLIITIKA *EX ANTE* ANALÜÜS SISEKAITSEAKADEEMIA NÄITEL

3.1. Peamised regionaalpoliitilised eesmärgid Ida-Virumaal

Regionaalpoliitika elluviimiseks on vajalik määratleda sihid ja eesmärgid. Arvestada tuleb piirkondlike erinevuste ja vajadustega. Eesti regionaalarengu strateegia kohaselt on eesmärgiks kindlustada Eestis tasakaalustatud regionaalarengut, mille kohaselt kõik piirkonnad panustaksid oma spetsiifilisi eelduseid oskuslikult ära kasutades riigi kui terviku arengusse.

Üheks Ida-Virumaa suunalise regionaalpoliitika eesmärgiks on Siseministeeriumi haldusalas oleva kõrgkooli Sisekaitseakadeemia üleviimine just Ida-Virumaale. Ka erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna poolt koostatud valimisliidu programm (2011: 30) ütleb, et korrakaitse nähtavuse, reageerimise kiiruse ja tõhususe tõstmiseks on vaja parandada korrakaitsejate väljaõpet ning kaaluda uue Sisekaitseakadeemia rajamist Ida-Virumaale.

Regionaalminister Siim Valmar Kiisler on oma ajaveebis 18.04.2012 öelnud: „...minge käige Narvas. Täna on seal eestlasi 60 000 elanikust kõigest mõni protsent. Narvas on tuhandeid inimesi, kes pole kunagi käinud Tartus, rääkimata Kagu-Eestist või saartest. Tuhandeid inimesi, kelle teadvuses ja teadmistes puudub igapäevane side Eesti riigiga. Tuhande sisejulgeolekuõppe kadeti lisandumine linnapilti oleks tuntav samm riigi kohalolu suurendamiseks. Ja kui me täna neid otsuseid ei tee, ei ole mõtet ka 20 aasta pärast käsi laiutada, et midagi pole muutunud“. Tulenevalt eeltoodust on üheks regionaalpoliitiliseks eesmärgiks Ida-Virumaal riigi kohaloleku suurendamine Sisekaitseakadeemia (SKA) üleviimise kaudu

Regionaalpoliitika peab võimaldama ühtlaselt tasakaalustatud elukvaliteedi kogu riigi territoriaalses terviklikkuses ja toetama läbi selle regiooni arengut, et toetada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Üheks regionaalpoliitika suurimaks eesmärgiks on suurendada tööhõivet mahajäänud piirkondades. Ida-Virumaa tööhõiveprobleemid on kogu taasiseseisvuse aja olnud teravamad kui mujal Eestis. Ida-Virumaa tegevuskava 2010-2014 ütleb (2011: 3), et regiooni ajalugu tööstuspiirkonnana ning selle tööstuse reorganiseerimine viimasel kümnel-viieteistkümnel aastal on tekitanud olukorra, kus töötus on piirkonnas suurem kui Eestis keskmiselt. Töötuse kasv suurendab omakorda sotsiaalseid pingeid, mis võivad viia kuritegevuse suurenemiseni. Eelnevast lähtudes võib Ida-Virumaal töötuse protsenti vähendada sinna üle viidav Sisekaitseakadeemia.

Inimressursi kvaliteet on samuti üks olulisi indikaatoreid regionaalpoliitika arengu jälgimisel. Eesti regionaalarengu visiooni kohaselt põhineb piirkondade edukas areng kohalike eelduste oskuslikul ja uuenduslikul ärakasutamisel. Kõikidele ühiskonnaliikmetele, sõltumata nende elukohast, on korraldatud võrdsed võimalused nende põhivajaduste (töö ja hariduse saamise ning eneseteostuse võimalused) rahuldamiseks. Regionaalpoliitilise eesmärgi võib siinkohal sõnastada kui pakutava hariduskvaliteedi tõstmine regioonis Sisekaitseakadeemia poolt pakutavate õppimisvõimaluste kaudu.

Turule orienteeritud regionaalpoliitika aluseks on hästi tegusa konkurentsi ning turusüsteemi eeldus. Ja üheks elemendiks sealjuures infrastruktuuri parandamine, institutsioonide kohandamine ja inimkapitali toetamine. Sisekaitseakadeemia üleviimine Ida-Virumaale eeldab uue hoonekompleksi rajamist. *Ex ante* hinnangu tegemiseks saab kasutada ka tulu-kuluanalüüsi. Antud kontekstis on oluline hinnata olemasolevate hoonete rekonstrueerimist või uue hoonekompleksi ehitamise tulu-kuluefetiivsust.

Sisekaitseakadeemia võimalikust üleviimisest Ida-Virumaale on pikalt räägitud, kuid arengukavade ja –plaanide kohaselt ei ole seda teemat olulisel määral edasi arendatud. Räägitud on peamiselt riigi kohalolekust piirkonnas, kuid edasised arenguvajadused või saavutatav efektiivsus on välja toomata. Siseministerium on tellinud 2012. aastal OÜ Cumulus Consulting ja Tallinna Ülikooli käest aruande Sisekaitseakadeemia õppekompleksi paiknemise alternatiivide sotsiaalmajandusliku mõju analüüsimiseks.

Käesoleva töö kirjutamise ajaks ei ole võimalikku uue hoonekompleksi asukohta Ida-Virumaal veel leitud.

3.2. Sisekaitseakadeemia võimaliku üleviimise regionaalpoliitilised eesmärgid ja tagajärjed

Ida-Virumaa on peamiselt vene keelt kõnelevate inimeste kodukant. Need inimesed on elanud seal mitu põlvkonda ja mitmed neist ei ole valmis sealt piirkonnas ka lahkuma. Samas on nii muukeelne elanikkond kui ka eesti keelt kõnelev elanikkond Eesti riigi poliitika seisukohalt unarusse jäänud. Ka erakonna Isamaa ja Res Publika Liit ning Eesti Reformierakonna poolt koostatud valimisliidu programm (2011: 30) ütleb, et oluline on näidata ka sellele piirkonnale, et Eesti riik hoolib ka neist ja et ka neile on tagatud kõik hüved, mis teistele Eesti piirkondadele. Üheks selleks võimaluseks on SKA üleviimine Ida-Virumaa piirkonda. Efektiivne on ainult juba see, et tegemist on riikliku kooliga, mis koolitab otsesesse riigi alluvusse tööle asuvaid politsei- ja piirivalve ametnikke. Ühtpidi selliste inimeste kohalolek rahustab piirkonna inimesi ja teisest küljest annab võimaluse takistada tõusutrendis olevat kuritegevust. Üheks valitsusliidu kokkuleppeks ja kirjutatud arenguvajaduseks on samuti korrakaitse nähtavuse, reageerimise kiiruse ja tõhususe tõstmiseks vajalik korrakaitsete väljaõppe parandamine ning sellega seoses on mõttekas kaaluda uue Sisekaitseakadeemia rajamist Ida-Virumaale.

Riik on selles suunas juba esimesi samme astunud. Vastavalt Ida-Virumaa tegevuskavale aastateks 2010-2014 (2011: 18) on siseministerium rajanud Ida-Virumaa sisejulgeoleku keskkonna parandamiseks regiooni uusi valitsemisala hooneid nii riigieelarveliste vahendite kui välisabi raha eest: Jõhvi politsei- ja pääste hoone, Narva politsei- ja päästehoone, Viru Vangla. Riigi kohaloleku aspektist võib tuua positiivseks näiteks Maksu- ja Tolliameti Ida maksukeskuse viimist Narva. Justiitsministerium planeerib Ida-Virumaale luua justiitshaldusajade menetlemise keskuse. Justiitshaldusajade menetlemise keskus aitab Ida-Virumaale juurde luua kõrgkvalifitseeritud töökohti (kohtunikud, kohtujuristid) ning tähtsustab piirkonna kohtuasutuste osatähtsust õigusemõistmisel. Justiitshaldusajade koondamine Ida-Virumaale aitab kaasa ka kohtusisese spetsialiseerumisega saavutatavale õigusemõistmise kvaliteedi tõusule ning täiendavale menetlusökonoomikale, mis muudab õigusemõistmise piirkonnas kuluefektiivsemaks ning kohtumenetluse kiiremaks.

Kõik need eelpool mainitud asutused on juba oma panuse piirkonda andnud. Küsimus seisneb veel selles, et kui olulisel määral aitab SKA üleviimine omakorda näidata riigi kohalolekut piirkonnas. Kui lähtuda Siim Kiirleri sõnadest, siis ligi tuhat õpilast pea igapäevaselt Ida-Virumaal annab vähemalt keeleliselt tunda Eesti riigi olemasolust. Teisest küljest vaadatuna võivad tänased ja tulevased kadetid jääda hätta seal oma keeleoskusega, ning tulemuseks on olukord, kus just need õpilased, mitte kohalik elanikkond peavad hakkama õppima teist keelt. Loomulikult tuleb keeleoskus alati kasuks, kuid samas on see ebaõiglane just nende õpilaste suhtes.

Riigiasutuste Ida-Virumaale viimise eesmärk ei ole kindlasti mitte ainult kohalikule rahvale oluline näha vaid ka Eesti idanaabrile Venemaale. SKA üleviimine idapiirile lähemale kindlasti mõjutab Eesti sisejulgeolekut. Loodetavasti on sellistest jõududest abi, kui puhkeb mäss elanike seas seoses poliitiliste või usuliste erimeelsustega või kui idanaabri poolt on tulemas ohusignaale. Samas ei ole see olnud aga kättesaadavate arengukavade sisus just oluline argument. Peamiselt rõhutatakse siiski riigi olemasolu tunde tekitamise vajalikkust. Sellisel juhul võiks mõelda osaliselt SKA üleviimisest Ida-Virumaale. Näiteks just vangla või tolli tööga seotud õppekavasid. Ja kui soov on veel riigi kohalolu näidata, võib üle viia mõne siseministeeriumi osa. Eriti veel nüüdses tõmbekeskuste põhise omavalitsusreformi valguses. Sellisel juhul kujuneks ehk halduspoliitiline reformgi piirkonnas valutumalt.

SKA üleviimine Ida-Virumaale annab kindlasti teada riiklikust panusest piirkonda, kuid kas just õppekompleks on see, mida sealne piirkond riikliku panuse all eeldaks, ei ole sugugi kindel. SKA õppekompleks on siiski nii piiritletud süsteemi osa, et eriliselt suurt mõju ta piirkondlikule arengule selle püstitatud eesmärgi osas, ei oma.

3.3. Hariduse ja hariduskvaliteedi tõstmine Ida-Virumaal Sisekaitseakadeemia poolt pakutavate õppimisvõimaluste kaudu

Ida-Virumaal on kõrgharidust võimalik omandada Ida-Virumaa tegevuskavas 2010-2014 (2011: 9) toodud andmete kohaselt Tartu Ülikooli (TÜ) ja Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) kolledžites. TÜ Kolledž Narvas on spetsialiseerunud õpetajakoolitusele ja rakenduskõrgharidusele sotsiaalsuunal, TTÜ Viru Kolledž tehnikakõrgharidusele. Eraõiguslikke rakenduskõrgkoolide filiaale on Ida-Virumaal 4

(Eesti-Ameerika Äriakadeemia, Mainori Kõrgkool, Sotsiaal-Humanitaarinstituut, Majanduse ja Juhtimise Instituut). Eraõiguslikes rakenduskõrgkoolides omandab kõrgharidust maakonnas 714 üliõpilast. Ida-Virumaa õppijatest moodustavad 80% venekeelsed noored. Eesti ja ka võõrkeelte õpetus regiooni üldhariduskoolis ei ole piisav. Kakskeelsed õppemudelid venekeelses haridussüsteemis ei ole Ida-Virumaal piisavalt levinud. Täna peab eesti ja võõrkeelte õpet toetama nii kutse, kui ka kõrgharidus.

SKA üleviimine Ida-Virumaale laiendaks kohalikele, eelkõige noortele tunduvalt õppimisvõimalusi. Valdkondi, millel end täiendada, on piisavalt. Samas tekib ka siinkohal keele probleem. Ja seda nii õpilaste, õppejõudude kui ka lisapersonali näol.

SKA õppepersonal koosneb 222 töötajast. Nende seas viidi läbi küsitlus, mille täitsid 141 inimest ehk 63,5%. Küsitluse viisid läbi Siseministeeriumi tellimusel OÜ Cumulus Consulting ja Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut 2012. aastal. Suur osa õppejõududest töötas veel lisaks SKA-le erineva koormusega teistel ametikohtade. Õppejõududelt uuriti nende tööle jõudmise aja ja liikumisviiside kohta. 58% vastanutest elab täna oma töökohast kuni poole tunni kaugusel, tund või rohkem kulub kohale jõudmiseks 23%-l. Transpordiks kasutatakse ülekaalukalt sõiduautot (78%). Vabadest vastustest selgus, et 4 vastanut sõidab tööle SKA poolt organiseeritud ühistranspordiga. (Sisekaitseakadeemia õppe... 2012: 19-20)

Samuti uuriti, kuidas on õppepersonal meelestatud kui SKA üksused kolitakse üle Ida-Virumaale. Ida-Virumaa alternatiivi testiti kõigi vastajate (ilma Väike-Maarjata 124 vastajat) käest küsides. Täpselt pooled neist (62 vastajat) leidsid, et nad pole kindlasti sel juhul nõus SKA-s õppejõuna jätkama. 28% vastanutest (35 õppejõudu) oli mõnevõrra vähem negatiivselt meelestatud, kuid leidsid siiski, et pigem ei oleks nad nõus jätkama töötamist. 18 õppejõudu ehk 15% vastanutest oleksid meeleldi või teatud reservatsioonidega valmis SKA-s ümberpaiknemise järel edasi õpetama. Vaadates eraldi koosseisulistest ja koosseisuvälistest õppejõudude suhtumist, tuleb esile, et 59% koosseisulistest ei sooviks kindlasti SKA-s õppejõuna jätkata, koosseisuväliste hulgas on negatiivset meelestatust vähem – kindlalt välistab jätkamist 44% vastanutest. Valmisolekut jätkamiseks väljendas 18% (17) koosseisuvälistest õppejõududest ning 8% koosseisulistest õppejõududest, suurem osa ülejäänutest nii koosseisulistest kui ka

koosseisvälistest õppejõududest (enam kui neljandik) vastasid, et nad pigem pole valmis õppejõuna jätkama. (Sisekaitseakadeemia õppe... 2012: 21)

Kuna Ida-Virumaal napib kõrgelt kvalifitseeritud personali, eriti veel sobivaid õppejõudusid, on SKA üleviimisel Ida-Virumaale väga raske pakkuda rahvusvahelisel tasemel tunnustatud rakenduskõrgharidust, kvaliteetset haridust. Kool kaotaks suurema osa oma akadeemilisest personalist, leidmata vastu oluliselt paremaid kohatäitjaid.

Nagu eelpool mainitud, on SKA-s väga head tingimused keeleõppeks. Sellest lähtuvalt on võimalik uutele õpilastele pakkuda paralleelselt põhiõppega keeleõpet, aga see vajab õpilase poolt kindlat tahet ja valmisolekut endast kõike andma. Samas on selline võimalus olemas ka praegu ning Ida-Virumaa noortel õppuritel on võimalik ka tänasel päeval koolis antavat haridust omandada.

Tabel 1. Kadettide registreeritud elukoht, maakond (Sisekaitseakadeemia õppe... 2012: 8)

	Harju	Ida-Viru	Tartu	Pärnu	Lääne-Viru	Jõgeva	Võru	Saare	Rapla	Põlva	Viljandi	Järva	Lääne	Valga	Hiiu	KOKKU
Tallinn	260	84	46	30	39	23	15	14	17	10	16	14	13	10	8	599
Muraste	73	38	17	12	16	5	15	10	10	6	7	4	2	1	2	218
Paikuse	54	22	12	12	7	6	5	9	4	5	3	4	3	-	2	148
Väike-Maarja	16	9	1	20	2	5	3	2	3	6	1	1	1	3	1	74
Kokku	403	153	76	74	64	39	38	35	34	27	27	23	19	14	13	1039

Tabeli 1 kohaselt on näha, et Ida-Virumaalt pärit noored kasutavad üsna aktiivselt SKA poolt pakutavaid õppimisvõimalusi ja seda kõige rohkem Tallinnas asuvas kooli kompleksis. Aga ka Muraste, Paikuse ja Väike-Maarja koolid on Ida-Virumaa õppuritega täidetud. Seega SKA üleviimine Ida-Virumaale, annaks selle piirkonna õpilastele võimaluse kodu lähedal koolis käia ja kõrgharidust omandada. Samas on Ida-Virumaa õpilaste hulk kõigist koolis õppivatest kadettidest ainult 14,72%. Nende tagasi toomine piirkonda ei anna hariduse andmise mõttes suurt efektiivsust. Suurem osa kadettidest on siiski mujalt.

Sisekaitseakadeemia kadettide seas viidi läbi küsitlus. Kadettidel paluti tagasivaatavalt hinnata, kuidas mõjutasid nende SKA-sse õppimaasumist erinevad argumendid, seal hulgas kooli asukoht. Küsitluse viisid läbi Siseministeeriumi tellimusel OÜ Cumulus Consulting ja Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut 2012. aastal. Tulemustest lähtuvalt oli kooli asukoht oluline 56% vastanute seas. Küsimustikule vastas 26,3% kadettidest. Tänaõppurilt (välja arvatud Murastes õppivad kadetid) küsiti, kuidas nad oleksid SKA-sse õppima asumise valikut tehes olnud meelestatud selle suhtes, kui nende õppeüksus oleks paiknenud a) Tallinnas Kase tänaval (küsimine vaid nendelt, kes täna selles üksuses ei õpi) või b) Ida-Virumaal. Vastustest selgub, et positiivne meelestatus oleks olnud Tallinna alternatiivi suhtes – keegi ei oleks loobunud sinna õppima asumisest ja ligi pooled tänaõppuritest kadettidest leidsid, et see oleks nende otsuse SKA kasuks teinud veelgi lihtsamaks. Ida-Virumaa puhul aga ei oleks ligi kolm neljandikku vastanutest SKA-sse astuda soovinud. Samuti paluti kadettidel anda hinnang, kuidas võiks avalduda SKA ümberpaigutamise mõju, kui realiseeruks kas a) õppekomplekside (välja arvatud Väike-Maarja üksus) koondamine Kase tänavale või b) õppekomplekside (välja arvatud Väike-Maarja üksus) koondamine Ida-Virumaale. Vastajad leidsid, et Kase tänavale kolimisel oleks üldiselt kas positiivne mõju või ei muudaks see midagi oluliselt. Kõige enam paraneks nende arvates õppima asuda soovijate tase, aga ka pakutava õppe sisuline kvaliteet. Ligi pooled vastajatest arvasid, et võiks Eesti regionaalne tasakaalustatus ja ka turvalisus ja julgeolek Tallinnasse koondumise tõttu ei muutuks. Muid aspekte toodi välja vabade vastustena, mainides, et paraneks üldine logistika ja ühtsustunne, halveneksid aga praegused praktikavõimalused. (Sisekaitseakadeemia õppe... 2012: 28-30)

Ida-Virumaale SKA üleviimine kadettide arvates aga ei saadaks positiivne edu. Langeks õppima asuda soovijate tase ja langeks ka õppekvaliteet. Enim kardeti õppejõudude asendumisel või puudujäämisel õppetöö kvaliteedi langust, aga ka sisseastujate taseme halvenemist ja keeleprobleeme. Positiivsena toodi välja, et suureneks vene rahvuse esindajate hulk riigiteenistuses.

Ida-Virumaa arenguspetsialistid on aga leidnud, et eelkõige vajaks Ida-Virumaa heade õpetajate kaadrit, sest väljalangemine põhikoolist või gümnaasiumiastmest on üpris kõrge. Üheks põhjuseks on siinjuures ka välja toodud keelebarjääri, seda nii õpilaste kui

õpetajate osas. Puudub piisav keeleõppe ja keeleõpetajate tase on madal. Seega, kui esimesest kooliastmest ei tule piisava õppimismotivatsiooniga lapsi, ei ole oodata ka SKA täituvust Ida-Virumaa päritolu noortega. Kõrgkool on siiski tulemustele orienteeritud asutus. Enne suuremate muudatuste tegemist on oluline koguda informatsiooni ja teadmisi ning ettepanekuid ja arvamusi huvigruppidele (üliõpilased, tööandjad, vilistlased, kutseühingud). See kaasamine on oluline nii kõrgkooli struktuuriüksuste ja kõrgkoolide vahelise koostöö arengukavade kui ka poliitika (tegevuspõhimõtete) koostamisel.

Ida-Virumaa noorte vähene eesti keele oskus võib saada edaspidi takistuseks õppe- ja töökoha leidmisel. Oluline on suurendada õpilaste mobiilsust õppimise ajal, samas unustamata nende sidumist kodupiirkonnaga. Täiendkoolitust ja ümberõpet takistab samuti keeleküsimus. Eestis ei ole kõigil erialadel võimalik leida kõrgetasemelist vene keeles koolitajat, viimast eeldab aga SKA viimine Ida-Virumaale, eriti kui ka sellega soovitakse suurendada kohalikku tööhõivet.

Käesoleval juhul ei ole see regionaalpoliitiline eesmärk positiivset lahendust toov, mistõttu tuleks see ümber sõnastada või sellest eesmärgist loobuda. Kasumlik tegur suure õppekompleksi üleviimisel ei ole nii suur, et katta kolimisega kaasnevad negatiivsed mõjud nii kadettidele, õppejõududele, tugipersonalile ja hariduskvaliteedile.

3.4. Töötuse vähendamine Ida-Virumaal Sisekaitseakadeemia ümberpaigutamise tulemusena

Nagu eelpool esimeses peatükis on Armstrong ja Taylor (2000: 364) öelnud, on üheks regionaalpoliitika suurimaks eesmärgiks suurendada tööhõivet mahajäänud piirkondades. Selle eesmärgi ulatust on võimalik hinnata, kuid ainult siis, kui on määratletud loodavate töökohtade arv ja aeg, mille jooksul need töökohad luuakse. Väga oluline on ka välja öelda, milliseid töökohti luuakse, täis- või osalise koormusega ja kui kaua need töökohad on vajalikud. Samuti on oluline saada informatsiooni, kellele need töökohad luuakse ja mis kvaliteediga on pakutav töö. Lähtuvalt eelpool juba tehtud analüüsist SKA personali osas, võib väita, et vajalik oleks täita pea pooled õppejõudude kohad ja muidugi tugipersonal. Tugipersonal, kes töötavad näiteks kokkadena, koristajatena, on võimalik kiiremini asendada, kui õppejõud, sest Ida-

Virumaal on kutseharidus keskmisel järjel ja töötuid kutse- või keskeriharidusega inimesi on piisavalt. Selles osas annaks SKA üleviimine Ida-Virumaale kindlasti positiivset mõju. Samas ei ole otstarbekas suurendada ühe piirkonna tööga hõivatust teise piirkonna töötuse suurendamisega.

Tööhõive suurendamiseks on eelkõige vaja vastava haridusega spetsialiste, sest praegused olemasolevad spetsialistid on pigem valmis töökohast loobuma. Üks võimalik lahendus on pakkuda praegustele õppejõududele näiteks sõidukompensatsiooni või teatud toetusi eluaseme rentimiseks. See toob piirkonda küll inimesi, kuid ei suurenda olulisel määral tööga hõivatust. Pigem suurendab personalikulutusi. Samas säilitab aga õppekvaliteedi ning ehk suurendab ka Ida-Virumaa noorte kõrghariduse saavutamist. Ajutiselt suureneb kindlasti tööga hõivatus ehitustööliste seas, sest Ida-Virumaal puudub hoonekompleks, kus nii õppejõud kui ka kadetid saaksid elada ja oma igapäevaseid tegevusi teostada. Puuduvad nii ühiselamud, õppe- ja praktikapaigad ning abihooned. Nende projekteerimine ja ehitamine kindlasti suurendab tööga hõivatust ehituse ja osaliselt ka ehitusmaterjalide müügiga tegelevate ettevõtete personali seas, kuid kahjuks on see ajutise iseloomuga. Mõne aasta jooksul, kui ehitustegevus on planeeritud, on võimalik kodu lähedal tööd leida, aga pärast objekti valmimist, on jälle tagasilangus. Samuti, kuna tegemist on riigile kuuluva asutuse ehitamisega, tuleb kogu ehitamise ja projekteerimise protsess läbi viia riigihanke tulemusena. Seetõttu ei ole üldse kindel, et tööd saavad kohalikud ehitajad. Kuigi alltöövõtuna on see otstarbekas. Kui ka ehitajad olulises mahus tööd ei saa, siis mõningasel määral ehitusprotsessi käigus elavneb muu kaubandus ja teenindus. Osaliselt kindlasti ka majutussfäär. Mujalt saabuval ehitajad tahavad samuti toitlustamist, poes käia, eluaset ja muid hüvesid. Edaspidi, kui kool on oma tööd alustanud, muu sfäär järjekordselt kahaneb, sest kool pakub oma kadetile kõik eluks vajaliku, mistõttu kadetil ei ole erilist vajadust kasutada teenuseid väljaspool koolikompleksi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et SKA üleviimine Ida-Virumaale küll suurendab tööhõivet ja pakub töökohti rohkematele isikutele, kuid tegemist on siiski ajutise lahendusega, sest pärast ehitustegevusi ehitajad lahkuvad, viies kaasa oma raha, mistõttu on ettevõtted sunnitud uuesti töötajate arvu vähendama, kuna nõudlus toodete ja teenuste järele

väheneb. Tugipersonali värbamisel samuti tööhõive mõningasel määral suureneb, kuid see annab ainult väikese leevenduse piirkonnas valitsevale tööpuudusele. Õppejõudude ametikohti Ida-Virumaal elavate isikutega tõenäoliselt täita ei ole võimalik, kuna kohapeal puudub vastava väljaõppe saanud akadeemiline personal.

3.5. Infrastruktuuri arendamise mõjud Ida-Virumaale Sisekaitseakadeemia üleviimisel

Sisekaitseakadeemia andmetel asub SKA täna neljas geograafilises asukohas riigimaal ja akadeemia kuuluvates hoonetes – Tallinnas Kase tänaval asub lisaks enamikule tugistruktuurile akadeemia administratsioon, finantskolledž, justiitskolledž, sisejulgeoleku instituut (korraldab muuhulgas ka sisejulgeoleku magistriõpet) ja osa päästekolledžist. Pärnumaal Paikusel asub osa politsei- ja piirivalvekolledžist, Harjumaal Murastes asub teine pool politsei- ja piirivalvekolledžist ning Lääne-Virumaal Väike-Maarjas asub päästekolledži päästekool, millises toimub päästealane kutseõpe koos Põhjamaade suurima õppepolüagooniga ja õppelaboritega.

Kõik Sisekaitseakadeemia hooned ja nende all olev maa on akadeemia/siseministeeriumi omandis, ehk siis ei kaasne hoonete ja rajatiste kasutusega täna rendikulusid. Küll aga kaasnevad õppejõudude liikumisega/transpordiga nelja keskuse vahel lisaks õppetöö kvaliteedi langusele ka märkimisväärsed õppetöövälised aja, majutus ja transpordikulud, mistõttu on viimasel ajal toimunud arutelu SKA senisest enamaks toomiseks Tallinnasse või Murastesse. Selleks oleks aga vajalik seal asuva linnaku laiendus.

Ida-Virumaale üleminekul tuleb alustada hoonete projekteerimiseks vajalikku detailplaneeringut ja sobiva maatüki otsimist. Praegu kasutusel olevad hooned on amortiseerunud ja vajavad remonti, olenemata sellest kas edaspidi viiakse SKA üle Ida-Virumaale või mitte. Antud küsimuses on kõige õigem teha kulude ja tulude analüüs, kui suured investeeringud on vajalik ellu viia, et SKA kompleks üle viia Ida-Virumaale või võtta kasutusele alternatiivsed meetmed ja kasutada olemasolevate võimaluste laiendamist.

Sisekaitseakadeemia on oma valikuid saanud pikalt kaaluda, kuna teema on üleval püsinud juba mitu aastat. SKA on välja pakkunud ka omapoolsed variandid, mis

sobiksid nii õpilastele, õppejõududele kui tagaksid juba saavutatud hariduskvaliteedi. Kaalumisel on olnud SKA õpilinnaku laiendamine Tallinnas Pirita-Kosel, kus asub täna suurem osa SKA üksusi, Harjumaal Murastes, kus asub täna SKA politsei- ja piirivalvekolledži hoonetekompleks ning 2011 kaalumisele võetud Ida-Virumaa. Olemasoleva Kase tn hoonestu rekonstrueerimise tulemusena oleks etapiviisiliselt võimalik Tallinnasse Pirita-Kosele Kase tänavale 14ha suurusele maa-alale mahutada kõik SKA seni eraldi asuvad neli keskust.

Juba tänaseks on tehtud suuri investeeringuid olemasolevate hoonete rekonstrueerimiseks ja uute õpperajatiste ehitamiseks. Tänane otsus, viia SKA üle Ida-Virumaale, kus puudub elementaarne infrastruktuur, rääkimata kooli juures pakutavatest sportimis- ja vabaajaveetmise võimalustest, sest praegu pole ju veel olemas kohtagi, kuhu realselt SKA paigutada. Ida-Virumaa maavanem on kunagises intervjuus öelnud, et ootab pikisilmi SKA tulemist Ida-Virumaale, kuid näeb eelkõige selle asukohana Narva linna. See kas Narva linna võimalused SKA-le sobivad, selgitab pikemaajalisem planeerimine ja kulude efektiivsuse arvutamine. See, et uue õppekompleksi rajamine mahajäänud piirkonda, parandab kohalikku infrastruktuuri on kindel. Uued rajatised, kergliiklusteed, korrastatud ümbrus, annab piirkonnale palju juurde. Iseküsimus on, kas Eesti riigi maksumaksja suhtes see ka otstarbekas on. Enne selle regionaalpoliitilise eesmärgi elluviimist tuleb ennekõike täpsustada, missugused võimalused on Ida-Virumaa piirkonnal niisuguse ettevõtte vastu võtmiseks pakkuda. Leida konkreetne maa-ala, kuhu kool mahutada, ning seejärel on võimalik teha juba täpsed kalkulatsioonid, millistest rahalistest investeeringutest SKA üleviimisel edaspidi rääkida saab. Samuti ei saa ära unustada, et senikaua, kuni pole uut hoonetekompleksi Ida-Virumaal, tuleb olemasolevaid hooneid samuti rekonstrueerida, sest õppekvaliteet ei saa ümberkorralduste tuhinas kannatada. Kui õppekvaliteedis alla lasta juba enne üleviimise algust, siis on edaspidi väga raske sellest olukorrast välja tulla ning taastada oma hea maine.

KOKKUVÕTE

Käesoleva bakalaureusetöö ülesandeks oli uurida Eesti regionaalpoliitika eesmärgi ja olemust lähtuvalt Ida-Virumaa regiooni tulenevatest eripäradest. Bakalaureusetöö kinnitas, et regionaalsete erinevuste tekkimine on majandusarengu loomulik tulemus ja neid majanduslikke erinevusi on sekkumise kaudu võimalik ühtlustada. Regionaalarengu aspektist on oluline kujundada regionaalpoliitika, mis võimaldab kõigile piirkondadele lähtuvalt eripärasest jätkusuutlikku arengut. Regionaalpoliitika ülesandeks on juhtivate keskuste ning mahajäänud perifeeria majanduslik lähendamine.

Bakalaureusetöö keskendus Eesti Ida-Virumaa suunalise regionaalpoliitika arengu *ex ante* analüüsile ja seda Sisekaitseakadeemia üleviimise valguses. Täna asub Sisekaitseakadeemia neljas erinevas piirkonnas, olles igas piirkonnas üheks tööandjaks. Töö uurimisküsimused olid püstitatud lähtuvalt analüüsitava teema olulisematest vaatenurkadest.

Eesti riigi regionaalpoliitika elluviimise peamised eesmärgid Ida-Virumaa suunal on piirkonna tööhõive tõstmine, riigi kohaloleku näitamine läbi riigiasutuste Ida-Virumaale viimise, hariduskvaliteedi tõstmine piirkonnas. Sisekaitseakadeemia üleviimine piirkonda toob piirkonnale küll positiivset kasu, kuid osutab koolile ja selle personalile ning õppijaskonnale üpris suurt negatiivset mõju. Negatiivne mõju maksumaksjale on vaja veel täiendavalt välja selgitada.

Regionaalpoliitika üks põhiküsimustest on, millel põhineb piirkonna ja regiooni areng ning edu ning sellele küsimusest lähtuvalt on võimalik piirkonnapõhiselt võimalik leida oma suundumus. Regionaalpoliitikaga on võimalik vähendada tööpuudust seal, kus see on kõrge, ilma, et mujal majanduses selle arvel tööpuudus kasvaks. Seda saab teha juhtides tööjõu nõudlust sellistesse piirkondadesse, kus on suurem tööjõu pakkumine. Samas igas töövaldkonnas see ei toimi, sest sellega kaasnevad suured ümberõppekulud, kuna piirkondlikult ei pruugi kättesaadavad olla just soovitava ametiala esindajad.

Samasugune olukord on tekkimas ka Ida-Virumaal, kui Sisekaitseakadeemia sinna üle viiakse. Kolme piirkonna peale soovivad üleviimisel töökohast loobuda ligi pooled vastanud koosseisulistest ja koosseisuvälistest õppejõududest. Kahjuks ei ole Ida-Viru regioonist neile asendajaid leida, sest tegemist on peamiselt muukeelse elanikkonnaga, kellel puudub vastav kvalifikatsioon. Samuti suurendab Sisekaitseakadeemia üleviimine Ida-Virumaale teiste piirkondade töötust, mis ei ole regionaalpoliitilist arengut silmas pidades efektiivne. Regionaalpoliitika peab võimaldama ühtlaselt tasakaalustatud elukvaliteedi kogu riigi territoriaalses terviklikkuses ja toetama läbi selle regiooni arengut, et toetada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

Et regionaalpoliitikat ellu viia, on välja töötatud regionaalpoliitika strateegiad ja instrumendid. Regionaalarengu strateegiaid realiseeritakse vajalike ülesannete lahendamise kaasabil. Eesti regionaalarengu strateegia määrab kindlaks regionaalarengu soovitatavad suundumused, riigi regionaalpoliitika alused ja harupoliitikate regionaalse mõju lähtekohad.

Regionaalpoliitika elluviimine peab olema efektiivne, ka kuluefektiivne. Oluline on teada, kas raha kasutatakse tulemuslikult ja kas maksumaksjad saavad ümberjaotusest lisaväärtust. Tänapäeval ei ole võimalik veel üheselt määratleda, kas Sisekaitseakadeemia üleviimine Ida-Virumaale on majanduslikult efektiivne või mitte, kas hiljem kokku hoitavad kulutused katavad ära uue hoonekompleksi ülalpidamiskulutused ja personalile makstavad motivatsioonitasud, et kadettidele pakutav hariduskvaliteet säiliks.

Tihti tundub jälgides regionaalpoliitilisi suundumusi Eestis, et riigi eesmärk on ainult kulude kokkuhoid olenemata sellest, kas muu oluline kasu sellega kaasneb. Jääb mulje, et me püüdleme täiuslikkuse ja unistuse täitumise poole, kuid jätame sinna saamiseks mitu olulist etappi vahele, kaasa arvatud hetkeolukorra väljaselgitamise ning selle baasilt võimalike tegevuste ning plaanide sõnastamise. Ei ole mõistlik taotleda olulist kulude kokkuhoidu inimestele ebavajalike kannatuste ja ebameeldivuste põhjustamise arvelt.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Ahas, R.** 2009. Regionaal- ja keskkonnamõjud. Mõjude hindamise valdkonnad. Parem õigusloome ja õigusaktide mõjude analüüsi metoodikakoolitus riigiametnikele. Riigikantselei.
[http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/4_regionaal_ja_keskkonnamjud.html]
] 30.03.2013.
2. **Armstrong, H., Taylor, J.** 2000. Regional Economics and Policy. 3rd ed. Blacwell Publishing Ltd.
3. **Eerma, D., Wrobel, R. M.** 2012. Majanduspoliitika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus
4. Erakonna Isamaa ja Res Publika Liit ning Eesti Reformierakonna Valitsusliidu programm. 2011.[<http://www.reform.ee/UserFiles/Valitsusliit-I.pdf>] 01.05.2013
5. Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015. RT I 2006, nr 52, art 386.
6. Eesti regionaalarengu strateegia 2005-2015. Tallinn: Siseministeerium
[https://www.siseministeerium.ee/public/EESTI_REGIONAALARENGU_STRAT_EEGIA_2005___2015.doc] 30.03.2013.
7. Ida-Viru maakond. 2013. Statistikaamet. [<http://www.stat.ee/ppe-ida-viru-maakond>]
30.03.2013.
8. Ida-Viru maakonna arengukava 2014-2020. 2012. Ida-Viru Maavalitsus. [<http://ida-viru.maavalitsus.ee/documents/908800/3331462/Ida-Viru+maakonna+arengukava+2014-2020.pdf>] 30.03.2013
9. Ida-Virumaa sotsiaalmajanduslik analüüs. 2011. Koostaja: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Nutifikaator OÜ. [<http://ida-viru.maavalitsus.ee/documents/908800/3331138/Ida-Virumaa+sotsiaalmajanduslik+anal%C3%BC%C3%BCs.doc>] 01.05.2013.

10. Ida-Virumaa tegevuskava 2010-2014. 2011. Tallinn: Siseministeerium
[https://www.siseministeerium.ee/public/Ida-Virumaa_tegevuskava_ja_rakenduskava.pdf] 01.05.2013.
11. **Järve, J., Võrk, A.** 2009. Strateegia mõjude hindamise võtmekohtade kaardistus valitud valdkondlike arengukavade kaasuste analüüsi põhjal. Tallinn.
[https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/Strateegia_MH_kaardistus_kaasuste_pohjal_final.pdf] 30.03.2013.
12. **Kaldaru, H., Päll, A.** 2003. Regionaalarengu ja –poliitika teooria. – Eesti regionaalarengu sotsiaalmajanduslik käsitus. Vastutav toim Kaldaru, H. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus
13. **Kallas, K., Mihkelsoo, I., Plaan, K.** 2012. Lõimuv Eesti 2000-2011. Integratsiooni monitooringute analüüs. (kaudviide)
14. **Kasemets, A.** 2011. Õigusaktide mõjude hindamise valdkonnad, meetodid ja seos kaasamisega (II osa) (PowerPoint slaidid)
[http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/1_ma_valdkonnad_meetodid_ja_kaasamine.html] 30.03.2013.
15. **Kiisler, S.V.** 2012. Kui terve rehkenduse asemel tehakse pool.[<http://kiisler.wordpress.com/2012/04/18/kui-terve-rehkenduse-ase- mel-tehakse-pool/>] 01.05.2013.
16. **Mereste, U.** 2003. Majandusleksikon, I ja II osa, Tallinn: Eesti Entsüklopeediatoimetuse
17. Mõjude hindamise metoodika. 2012. Tallinn: Justiitsministeerium ja Riigikantselei.
[<http://www.valitsus.ee/redirect/14481>] 30.03.2013.
18. **Noorkõiv, R.** Lõimuv Eesti arengukava 2020 taustamaterjal nr 11: Ida-Virumaa ja regionaalsed erinevused. Kultuuriministeerium.
[<http://www.integratsioon.ee/arengukava-development-plan/infomaterjal-nr-11-ida-virumaa-ja-regionaalsed-erinevused>] 24.03.2013.
19. **Polese, M., Shearmur, R., Desjardins, P.-M., Johnson, M.** (2002) The periphery in the knowledge economy. The Spatial dynamics of the Canadian Economy and the future of non-metropolitan regions in Quebec and the Atlantic Provinces. The Canadian Institute for Research on Regional Development. [<http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/default.asp?p=res>] 24.03.2013

20. Regionaalarengu strateegia aastani 2020 koostamine. Siseministeerium.
[<https://www.siseministeerium.ee/regionaalarengu-strateegia/>] 30.03.2013.
21. Sisekaitseakadeemia arengukava 2015. 2011. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
[<http://www.sisekaitse.ee/ska/akadeemiast/tutvustus/avalikud-dokumendid/arengukavad/>] 01.05.2013.
22. Sisekaitseakadeemia asukohtade võrdlus ja eelarveline kalkulatsioon. 2013. Riigi Kinnisvara AS.
23. Sisekaitseakadeemia õppekompleksi paiknemise alternatiivide sotsiaalmajandusliku mõjude analüüs. Lõpparuanne. 2012. Siseministeerium.
24. Sisekaitseakadeemia. 2013. [<http://www.sisekaitse.ee/ska>] 01.05.2013.
25. **Servinski, M., Kivilaid, M., Tischler, G.** 2012. Eesti piirkondlik areng 2012. Tallinn: Statistikaamet
26. Statistikaamet. 2013. [www.stat.ee] 01.05.2013.
27. **Tanning, L.** 2001. Saage tuttavaks – Euroopa Liit. Tallinn: Ten-Team OÜ
28. **Tiit, E-M., Servinski, M.** 2013. Rahva ja eluruumide loendus 2011. Ülevaade Eesti maakondade rahvastikust. Tallinn: Statistikaamet.
29. **Trumm, A.** 2009. Sotsiaalsed mõjud. Mõjude hindamise valdkonnad. Parema õigusraamatu ja õigusaktide mõjude analüüsi metoodikakoolitus riigiametnikele. Riigikantselei.
[http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus2/1_levaade_sotsiaalsete_mjude_analsi_vimalustest.html] 30.03.2013.
30. Valitsuse tegevusprogramm. Haritud Eesti. 2011.
[<http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/haritud-eesti>] 01.05.2013.

LISAD

Lisa 1. Sisekaitseakadeemia kronoloogia

- 1992. aasta 15. aprillil asutas Eesti Vabariigi Valitsus Sisekaitseakadeemia Eesti Sisekaitse Akadeemia nime all. Õppetöö algas 12. oktoobril ning politsei, uurimise, tolli, korrektsiooni, kaitseväge ja piirivalve erialale võeti vastu 185 kadetti;
- 1993. aastal nimetati akadeemia ümber Eesti Riigikaitse Akadeemiaks;
- 1993. aastal lisandus päästeteenistuse eriala;
- 1996. aastal lisandus rahvastikukorralduse eriala;
- 1998. aastal lõpetati sõjaväeliste erialade õpetamine ja kool sai Sisekaitseakadeemia nime;
- 1999. aastal avati uue erialana halduskorralduse eriala;
- 2000. aastal liideti halduskorralduse ja rahvastikukorralduse erialad. Uurimise eriala liideti politsei erialaga;
- 2001. aastal võeti vastu esimesed üliõpilased avaliku juhtimise eriala magistriõppesse. Õpe toimus koostöös Tallinna Tehnikaülikooliga;
- 2001. aastal avati korrektsioonikolledžis kohtunikuabi eriala;
- 2003. aasta sügisel loodi finantskolledž, kus õpetatakse maksunduse ja tolli eriala;
- 2004. aastal liitus akadeemia politseikolledžiga Paikuse Politseikool;
- 2004. aastal liitus akadeemia päästekolledžiga Väike-Maarja Päästekool;
- 2005. aastal võeti vastu esimesed üliõpilased ärijuhtimise eriala magistriõppesse. Õpe toimub koostöös Tartu Ülikooliga;
- 2005. aastal alustas akadeemias tegevust Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK);
- 2005. aastal alustas akadeemia koosseisus tööd piirivalvekolledž;
- 2006. aastal ühendati akadeemiaga Muraste Piirivalvekool;
- 2008. aastal lõpetati üliõpilaste vastuvõtt halduskorralduse erialale;
- 2009. aasta sügisel avati uue erialana sisejulgeolekualane magistriõpe;
- 2010. aasta 1. veebruaril ühendati piirivalvekolledž ja politseikolledž politsei- ja piirivalvekolledži nime all. Seoses ühendamisega muutusid ka Paikusel asuva politseikooli ja Murastes asuva piirivalvekolledži nimed. Politseikooli nimeks sai

Lisa 1 järg

politsei- ja piirivalvekolledži Paikuse kool, piirivalvekolledži nimeks politsei- ja piirivalvekolledži Muraste kool.

- 2011. aastal lõpetas sisejulgeoleku magistriõppe esimene lend.

Kronoloogilised andmed pärinevad Sisekaitseakadeemia veebileheküljelt
[<http://www.sisekaitse.ee/ska/akadeemiast/tutvustus/ajalugu/>]

SUMMARY

THE *EX-ANTE* ANALYSIS OF ESTONIAN DIRECTIONAL REGIONAL POLICY TOWARDS TO EAST-VIRUMAA AT THE EXAMPLE OF ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES (EASS)

Eve Abel

The regional policy in Estonia has been planned and implemented mainly towards Tallinn. Lately, there have been many discussions about moving the EASS to East-Virumaa to improve emerged regional and safety problems in the area. The district needs more estonianness, decreased unemployment rate and better reputation. The aim of this bachelor's work was to make an *ex ante* analysis of Estonian directional regional policy towards to East-Virumaa at the example of EASS, to ascertain the positive and negative aspects to area if the EASS is moved to East-Virumaa. To do so, some exploratory assignments were set up:

- To find out, what are the purposes of Estonian regional policy and how those purposes and their effectiveness can be evaluated.
- To examine the development trend of East-Virumaa and to obtain the essence of EASS and to find out how expensive is its moving to East-Virumaa.
- To examine what are the stages of evaluating the regional policy purposes and use them to analyze the moving of EASS to East-Virumaa.
- To analyze the influences of moving the EASS to East-Virumaa and to find out how the moving procedure influences the educational quality of EASS.

This bachelor's work is made up in three chapters. First, gives an overview about theoretical material of subject; the nature of regional policy, purposes of regional policy and regional policy influence evaluation. Second chapter abstracts East-Virumaa peculiarity, development needs and makes an overview about EASS's and its

educational quality. Third chapter contains an *ex ante* analysis of Estonian directional regional policy towards East-Virumaa at the example of possible movement of EASS to district.

The regional economic development is unusual by the nature. It may be the aim or activity guide of government actions. Its main question: what is the cause of regional success and development. Regional differences are the cause of simple economic development. Scientists and politicians believe that the economic differences can be smoothening by interfering in market processes. The only question is, who and how and on what extent should do it. Regional policy is important to disperse the population geographically. Regional policy must balance life quality in all country and has to support economic and social fellowship. Regional development strategy lies on future vision, what needs to be followed.

To make policy the possible risks and negative situations must be forecasted. The aim of evaluation of the possible impacts is to improve and adjust governmental policies and their implementation. *Ex ante* evaluation is made before the final decision of implementation some policy. The implementer needs to know if the policy is possible to achieve and what it will cost to the taxpayer.

East-Viru County is characterized with great differences. Many non-estonian speakers live there. They have low education and different culture preferences. The district has high unemployment rate and crime rate. District's workforce rate is low and many pensioners live there. The language problem is very sharp in that district.

EASS is the institution of higher education for police officers, prison guards and other security sphere workers. The moving of EASS to East-Virumaa has many positive and negative aspects. The positive aspect is that the Estonia has achieved its regional policy aim and has increased the government touch in district. The main negative influence appears to students and lectors and professors. About half of them are not willing to move with EASS but the staff of the school is the most important part of education. People in district do not have the required qualification for the job. The moving of EASS increases unemployment rate in other parts of Estonia. So the regional purpose is not entirely fulfilled.

Implementation of regional policy must be effective and also cost-effective. It is important to know if the taxpayer's money is used productively and if there is some surplus value of doing so. Today we cannot define if the moving of EASS is cost-effective or not, because the new EASS building complex has not been built and it is not even designed yet, so we cannot be sure that new complex is cheaper to maintain than the old ones. Also some motivation money is needed to pay the professors and lecturers, so they could continue their work in new place.

Regional policy is not productive if we have physically better learning conditions but at the same time we do not have students or lecturers.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Eve Abel

(sünnikuupäev: 19.09.1982)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Eesti Ida-Virumaa suunalise regionaalpoliitika mõjude *ex ante* analüüs Sisekaitseakadeemia näitel

mille juhendaja on Matti Raudjärv, kaasjuhendaja Lauri Tabur

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, **13.05.2013**