

Püsiasiustusega väikesaarte seaduse mõju ning teiste püsiasiustusega saarte vajadused

Lõpparuanne
09.02.2009

Täitjad:
FIE Aado Keskaik
MTÜ Tuleviku-uuringute Instituut
TTÜ Kuressaare Kolledž

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Püsisustusega Eesti saarte olukord EL ja Eesti kontekstis	6
1.1 Saarte olukord ja ühenduse regionaalpoliitika EL-s.....	6
1.2 Saarelisuse arvestamine mõnede EL riikide poliitikates	9
Soome	9
Rootsi.....	9
Taani	9
Ühendkuningriik	10
1.3 Saarelisuse arvestamine Eesti riiklikes poliitikates.....	10
Side- ja transpordipoliitika.....	10
Keskkonnapoliitika.....	11
Kalanduspoliitika	11
Hariduspoliitika.....	11
Regionaalpoliitika	11
1.4 Eesti saarte sotsiaalmajanduslik olukord.....	12
1.4.1 Suursaared võrdluses teiste maakondadega	12
Metoodika	12
Rahvastik	13
Tööhõive	13
Majandusareng	14
Inimressursi kvaliteet.....	14
Elanike heaolu	14
Sünteesiline hinnang	14
1.4.2 Väikesaarte saarvallad võrdluses teiste valdadega	15
Metoodika	15
Rahvastik	16
Majandusareng ja heaolu	16
1.5 Saarte koostöö EL-s ja Eestis.....	17
2. Püsisustusega väikesaarte seaduse mõju.....	19
2.1. Kogukondade arvukus ja arengusuutlikkus	20
2.2 Omavalitsusliku suutlikkuse toetamine ja osalusdemokraatia suurendamine	22
Osalusdemokraatia suurendamine.....	25
2.3. Töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomine, ettevõtluse toetamine	28
2.4 Esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavuse tagamine.....	30
Infrastruktuur	30
Transporditeenused	31
Liiniveo korraldamine	32
Sadamad ja veeteed	34
Hariduse kättesaadavus.....	35
Sideteenused ja elektrienergiaga varustamine	36
Sotsiaal- ja arstiabi	37
Joogivesi, jäätmekäitlus	37
Päästeteenistus, korraldus	38
2.5 Saarte elulaadi omapära ja rahvakultuuri järjepidevuse säilitamine	38
2.6 Maastikuilme ja looduskeskkonna säilitamine ja kaitsmine.....	40
2.7 Hinnang PVS mõjule ja vajalikkusele	40
3. Saarte lisakulud avalike teenuste kindlustamisel.....	43
3.1 Šotimaa	43

3.2 Soome	45
3.3 Võrdlus Eestiga	45
4. Riiklike toetuste kasutamine Eesti saartel	47
4.1 Riikliku arengukava 2004-2006 toetuste kasutamine.....	47
4.2 Maaelu arengukava 2004-2006 toetuste kasutamine.....	49
5. Ettevõtlus Eesti suursaartel.....	51
Ettevõtluse käsitlemise metoodikast	51
5.1 Ettevõtluse areng Saaremaal	51
5.2 Ettevõtluse areng Hiiumaal.....	52
5.3 Transpordiga seostuvate lisakulude mõju saarte ettevõtlusele	55
Kokkuvõte	61
LISA 1	62
LISA 2	66

Sissejuhatus

Käesolev uuring on koostatud Riigikogu kantselei tellimusel. Uuringu üldiseks eesmärgiks on selgitada *Püsiasiutusega väikesaarte seaduse* ning ka saarelisusest tulenevate erivajaduste iseloomu Eesti suursaartel ja vajadust kasutada nende suhtes regionaalpoliitilist erikohtlemist. Vastavalt uuringu lähteülesandele on püütud tugineda eeskätt olemasolevatele infole - statistikale, aruannetele, õigusaktidele ja varasematele uuringutele. Tegelikult osutus siiski vältimatuks ka teatud hulga uute andmete kogumine kohapealt - ankeetide ja telefoniintervjuude abil.

Ülevaade kasutatud metodoloogilistest põhimõtetest ja konkreetsest meetodikast on toodud iga peatüki juures. Töö üheks läbivaks põhimõtteks on see, et saarte seisundit ei võrrelda mitte Eesti keskmiste statistiliste näitajatega vaid analoogiliste mandripiirkondadega: saarmaakondi teiste maakondadega ja saarvaldasid muude valdadega. Võrdlus Eesti keskmiste näitajatega ei oleks asjakohane, kuna üldteadaolevalt on Eesti peamine regionaalne ebavõrdsus Tallinna ja ülejäänud Eesti vahel ning enamik ülejäänud Eestit ei küüni paljude oluliste näitajate osas riigi keskmiseni.

Aruanne koosneb viiest peatükist. Esimeses peatükis esitatakse ülevaade saarelisuse arvesse võtmisest EL regionaalpoliitikas, mõnede Eestile lähedaste loodustingimustega EL liikmesriikide ja Eesti poliitikates. Lisaks antakse hinnang Eesti saarte sotsiaalmajanduslikule olukorrale riigi üldise kontekstis. Esitatud on ka ülevaade saartepiirkondade koostööst EL-s ja Eestis.

Teises peatükis analüüsitakse püsiasiutusega väikesaarte seaduses püstitatud eesmärkide ja selle alusel rakendatud abinõude taustal arenguid Eesti väikesaartel ning hinnatakse seaduse mõju. Peatüki kokkuvõttes tehakse rida ettepanekuid seaduse mõju tõstmiseks.

Kolmandas peatükis antakse ülevaade saarelisuse erivajaduste arvestamisest Šotimaa ja Soome kohalike eelarvete riiklikul toetamisel. Seejärel võrreldakse sellega Eestis tasandusfondi kaudu antavat väikesaarte toetust. Lõpuks on antud hinnang Eesti suursaarte kohalike omavalitsuste suhtelisele kuluvajadusele seoses kasutada parvlaevühendusi mandriga.

Neljandas peatükis antakse ülevaade saarlaskondade ja saarte valdade osalemisest kahe peamise lähiminevikus Eestis kättesaadava EL toetusraamistiku - riikliku arengukava ja maaelu arengukava - vahendite kasutamisest.

Viiendas peatükis analüüsitakse ettevõtluse arengut Saare ja Hiiu maakonnas. Hinnatakse saarelisusest tingitud ebasoodsaid mõjusid peamistele ettevõtlussektoritele suursaartel, sh parvlaevatranspordist tingitud lisakulude suurust.

Aruanne lõpeb kokkuvõtte ja ettepanekutega. Ettepanekud on esitatud püsiasiutusega väikesaarte seaduse parandamiseks ja selle alusel võetavate meetmete täiendamiseks.

Käesoleva töö esimese, kolmanda ja viienda peatüki on koostanud filosoofiateaduste kandidaat Aado Keskpaik. Viienda peatüki on koostanud Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor, majandusteaduste kandidaat Erik Terk ja projektijuht, majandusteaduste magister Andres Viia. Teise peatüki koostasid ja kogu aruande vormistasid TTÜ Kuressaare Kolledži teadus- ja arendusosakonna juhataja, keemiateaduste kandidaat Maret Pank ja infotalituse juhataja Kaia Eelma.

Autorid tänavad Riigikogu kantseleid infopäringute tegemise eest naabermaade parlamentidele saartepoliitika materjalide saamiseks.

1. Püasustusega Eesti saarte olukord EL ja Eesti kontekstis

1.1 Saarte olukord ja ühenduse regionaalpoliitika EL-s

EL esmases õiguses pööratakse Euroopa Ühenduse asutamislepingus saartele tähelepanu asutamislepingu artiklis 158, mis käsitleb arengutasemete ühtlustamist ja mahajäämuse vähendamist. Saari puudutab sealt järgmine lõik: „Iseäranis taotleb ühendus eri regioonide arengutaseme ühtlustamist ning mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades ja saartel, kaasa arvatud maapiirkonnad”.¹

Samuti tuleb viidata Amsterdami lepingule (1997) lisatud deklaratsioonile nr 30 saarealade kohta, kus samuti märgitakse, et "saarealad kannatavad struktuuriliselt ebasoodsate olude all, mis tulenevad nende saarelisest asendist ja mille püsivus piirab nende majanduslikku ja sotsiaalset arengut.... Ühenduse õigusaktid peavad neid ebasoodsaid olusid arvestama ja õigustatud juhtudel võib võtta konkreetseid meetmeid nende alade kasuks, et neid õiglastel tingimustel paremini siseturuga integreerida".

EL regionaalpoliitikas kasutatakse Euroopa Parlamendis kasutusele võetud² saarelisuse definitsiooni, mis lähtub hoiakust, et suuremate linnade asumine saartel endil kompenseerib põhiosa isoleeritusest muust maailmast ja seetõttu ei arvestata saarteks neid, kus asub liikmesriigi pealinn, sh ka saareriike nagu Malta või Iirimaa. „Saar on liikmesriigi osa, mis on täielikult veega ümbritsetud, millel puudub püsiühendus mandriga ja mis ei ole riigi pealinna asukohaks”. Seda definitsiooni täiendatuna asjakohaste arvuliste konkretiseeringutega kasutab ka Eurostat saarte kohta teabe kogumisel³.

Tegelikkuses ei ole EL saarelisusega otseselt seotud spetsiifilisi erimeetmeid tänini rakendanud. EL regionaalarengu jälgimise ja regionaalpoliitika kujundamise kontekstis tundub saarelisus korraks esiplaanile tõusnud olevat vaid 2000. aastate algul. Komisjoni koostatavates aruannetes sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse kohta, mis käesoleval sajandil ilmuvad iga kolme aasta takka, on saarelisust käsitletud Teises aruandes (2001). Seal esitatud statistika näitab, et saarte SKP elaniku kohta on kõigis tolaeagse EL15 saarteregioonides, v.a Ahvenamaa ja Shetland alla EL keskmise, seejuures paljudel juhtudel alla 75% keskmisest, mille tõttu oli perioodil 2000-2006 88% saarteregioonide elanikkonnast eesmärgi 1 sihtalas (EL 15), seega õigustatud saama kõrgeimat regionaaltoetust. Kõlama jääb aga seisukoht, et ükskõik millistele eripärastele territooriumidele (sh saartele) suunatud isoleeritud erimeetmeid ei ole EL regionaalpoliitikas vaja ja piisab sidemete tugevdamisest EL eri osade vahel.

¹ Lissaboni lepingu (ei kehti veel) järgses sõnastuses: „pööratakse erilist tähelepanu ... regioonidele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, näiteks väga väikese rahvastikutihedusega põhjapoolseimatele piirkondadele, saartele, piiriülestele ja mäestikualadele.”

² European Parliament. Report A4-0118/98.

³ Saarte kui eripäraste territooriumide kohta andmestiku kogumiseks rakendatakse Eurostati definitsiooni, mille järgi (asustatud) saareks loetakse vähemalt 50 püsielanikuga vähemalt 1km² pindalaga maismaa osa, millel puudub püsiühendus mandriga, mis asub mandrist vähemalt 1 km kaugusel ning kus ei asu liikmesriigi pealinn.

Tabel 1. EL saarte rahvaarv ning abikõlblikkus ühenduse regionaalpoliitika eesmärkide 1 ja 2 raames, 2000-2006

Table A.16 Population and eligibility of islands for Objectives 1 and 2, 2000-2006 ¹						
	Total population in islands		Island population eligible under Structural Funds % total island population			
	000s	% total MS population	Obj. 1	Phasing-out of Obj. 1 ²	Obj. 2	Total Obj. 1+2 ³
B	0	0.0	:	:	:	:
DK	66	1.3	0.0	0.0	95.1	95.1
D	188	0.2	64.9	0.0	35.1	100.0
EL	1265	12.3	100.0	0.0	0.0	100.0
E	2257	5.8	66.0	0.0	12.5	78.5
F	1653	2.8	81.3	15.1	1.6	98.0
IRL	3	0.1	80.8	19.2	0.0	100.0
I	7008	12.3	99.5	0.0	0.5	99.9
L	0	0.0	:	:	:	:
NL	23	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
A	0	0.0	:	:	:	:
P	489	5.0	100.0	0.0	0.0	100.0
FIN	105	2.1	16.0	0.0	58.8	74.8
S	113	1.3	0.0	0.3	95.7	96.0
UK	307	0.5	23.4	33.2	0.1	56.8
EU15	13478	3.7	87.4	2.6	4.7	94.7

¹ List of islands (for EU12) based on Eurostat 'Portrait of the islands.' For Sweden and Finland: estimates based on lists of inhabited islands with no land link and island municipalities.
² Transitional support at least until 2005 and special programme for the the northern coast of Sweden.
³ Including transitional support from Objective 1 and special programme.
Source: Eurostat, DG REGIO

Olukorra selgitamiseks tellis komisjon seni ainsaks jäänud uuringu (2003)⁴. Uuringus selgus, et Eurostati määratlust järgides elas tol ajal ELs saartel 10 mln inimest ca 100 tuh km². Seejuures aga 95% sellest rahvastikust seostus Vahemere saartega, sh 85% ainult viie saarepiirkonnaga: Sitsiilia, Sardiina, Kreeta, Korsika ja Baleaari saartega. Üle kõigi regioonide oli keskmine SKP/el 72% EL15 tasemest.

Uurijad jõudsid järeldusele, et rohkem kui saareliisus ise, mõjutab saare väljavaateid sealse rahvastiku suurus. Üle 4000-5000 elanikuga saartel on enamasti tagatud põhiteenused ja infrastruktuurid, rahvastik kasvab ja vanusstruktuur on soodsam. Arengut piiravad sageli keskkonna taluvus rahvastiku tiheduse suhtes ning ebasoodne majandusstruktuur liigse spetsialiseerumisega kas esmatootmisele või teenindusele, mis muudab majanduse haavatavaks. Samas paistab, et isolatsioon ja kaugus mandrist avaldavad majandusele vähem mõju kui näiteks mägine reljeef. Valdav enamik saarelisi piirkondi olid vaesemad kui riik, kuhu nad kuulusid, keskmiselt. Enamasti ei olnud tegu aga oma riigi vaeseimate piirkondadega. Eelseisva EL laienemise kontekstis oli ette näha, et paljud vanade liikmesriikide saared näevad edaspidi EL 27 kontekstis tunduvalt soodsamas olukorras olevatena välja. Samas tulevikuväljavaateid hinnati enamikus analüüsitud valdkondades negatiivseks.

⁴ Contract No2000.CE.16.0.AT.118, Final report, March 2003. " Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union, Part I: The island regions"

Tabel 2. EL saarestikupiirkondade seisundi suhteline soodsus ja arengutrendid⁵

Table 3: Overall view of the relative performances of the island regions

Region	Economic structure	Access to public services	Demography	Presence of public bodies	Outlying nature
Gotland	D	↓ N	D	HA	-
Wight	↓ A	↓ A	D	HA	N
Hebrides	N	-	-	-	-
Orkneys	↓ N	-	-	HA	-
Shetland	↑ N	↓ D	D	N	D
Crete	↓ D	N	↑ N	D	↓ N
Dodecanese	TD	A	HA	D	-
Ionian Islands	↓ D	N	↓ D	HD	D
Cyclades	VD	↓ N	-	-	-
Voreio Aigaio	-	↓ N	D	HD	↓ N
Notio Aigaio	↓ D	↓ N	A	D	A
Bornholm	↓ A	↓ D	D	HA	A
Corsica	↓ D	↑ N	↓ N	HA	N
Balearic islands	↑ N	N	↓ N	HD	↑ N
Melilla	D	↓ N	A	N	D
Ceuta	↓ D	↓ N	↑ A	N	↑ A
Sicily	↓ D	↑ N	↑ N	D	↓ N
Sardinia	D	↓ A	N	D	N
Åland	↓ N	D	↓ N	HA	↑ N

Key: HA: Highly advantaged; A: Advantaged; N: Neutral; D: Disadvantaged and HD: Highly disadvantaged.
 ↓, ↓, " " : trend noted

Uuring ei soovitanud EL-l võtta saarte suhtes erimeetmeid. Laeva- ja lennuühenduse tõhustamise ja subsideerimise eeldatav suur mõju seati kahtluse alla. Selle asemel soovitati rohkem tähelepanu pöörata majandusstruktuurile, inimkapitalile ja infrastruktuuridele paremini koordineerides olemasolevaid EL poliitikaid ja ergutades saarte omavahelist koostööd. Erilist tähelepanu pöörata väikesaartele (alla 5000 el), kus olukord on tõesti raske.

Komisjon toetub tänini 2003.a uuringu seisukohtadele. IV ühtekuuluvusaruandes (2007) on nenditud, et saartepiirkondade osas oli 1995-2004.a täheldatav aeglane konvergens, kuid rea saarte mahajäämus süvenes (Bornholm, Sicilia, Sardegna, Gotlands Län, Orkney Islands and Shetland Islands). Samade saarte rahvaarv kahanes. Komisjon väidab endiselt, et saarelisus iseenesest ei ole peamine arengutakistus, küll aga väike rahvaarv, seal kus see esineb.

Nii toetubki EL oma regionaalpoliitikas võimalusele diferentseerida oma struktuurifondide rakendamist lähtuvalt kohalikest tingimustest ja vajadustest ja ei rakenda saarelisuse kui sellise alusel automaatselt erimeetmeid. Üldmääruse art 3 on öeldud:

„...toetatakse piirkondi, mille arenguprobleeme raskendavad ebasoodsamad geograafilised või looduslikud tingimused, eelkõige ... äärepoolseimaid piirkondi, samuti väga hõreda asustusega põhjaalaseid, teatavaid saari ja saareliikmesriike ning mägi piirkondi”⁶.

⁵ Samas

⁶ NÕUKOGU MÄÄRUS (EÜ) nr 1083/2006, 11. juuli 2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnustatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999

1.2 Saarelisuse arvestamine mõnede EL riikide poliitikates

Loomaks tausta hinnangule Eesti püasustusega saarte kohtlemise kohta meie riiklikes poliitikates esitame allpool lühikokkuvõtte mõnede meile lähedaste tingimustega saartepiirkondade kohtlemisest oma riigis. Materjal on saadud peamiselt Riigikogu kantselei poolt esitatud parlamentidevahelise järelepärimise tulemusel.

Soome

Soomes kehtib 1981.a peale saarestikupiirkondade arendamise seadus (ei päde autonoomse Ahvenamaa suhtes). See on oma iseloomult eesmärged ja arendusmeetmeid määratlev raamseadus, mis sätestab kohustused riigile ja kohalikele omavalitsustele. Konkreetsete otsuste tegemine on delegeeritud suures osas valitsusele. Saarestiku arendamise seaduse täitmist ja tulemusi seirab pidevalt tegutsev valitsuse saarestikukomisjon, kes teeb ettepanekuid võimuorganitele.

Regionaalse arengu seadus sätestab mh saarestiku arenguprogrammi koostamise. Programmi eelnõu koostab saarestikukomisjon. Praegune programm kehtib aastail 2007-2010. Sama seadus võimaldab valitsusel, olles saarestikukomisjoniga konsulteerinud, määrata saarestiku- ja saarelise osaga valdasid siseriiklike ettevõtlustoetuse sihtaladeks.

Põllumajanduse ja aianduse riikliku toetamise seaduse alusel võidakse maksta täiendavat toetust saarestikualunikele.

Soomes toetatakse riigi poolt nii saarestiku ühistransporti kui kaubavedu. Regionaalsete transporditoetuste seaduse alusel makstakse mh toetust saartelt algavatele kaubavedudele ja nendega seotud sadamaoperatsioonidele. Parvlaevaliiklust mandrilt saartele tellib veetede amet ja opereerib riigile kuuluv äriettevõte. Saartevahelist liiklust toetab riik, parvlaevad kuluvad enamasti kohalike omavalitsuste äriühingutele. Saarestiku püsielanikele on saartevaheline parvlaevaliiklus tasuta.

Kohalike eelarvete riigieelarvest toetamise seadus sätestab saarestiku- ja saarelise osaga valdadele eraldi saarestikutoetuse saamise õiguse.

Sotsiaalteenuste ja tervishoiu planeerimise ja riiklike toetuste seaduse alusel kehtestatakse saarestiku- ja saarelise osaga valdadele toetuste arvutamisel kõrge kauguskoeffitsient.

Hariduse ja kultuuri finantseerimise seaduse alusel põhihariduse ühikuhindade kehtestamisel arvestatakse eraldi faktorina, kui suur osa valla elanikest elab saartel. Lisaks rakendatakse hõreasustusladel ja saarestikuvaldades väikekoolidele kõrgemaid ühikuhindasid.

Rootsi

Olemasolevate andmete põhjal rakendab Rootsi saarte ühistranspordi toetamisel maantee-pikenduse põhimõtet lugedes parvlaevaliiniid maanteevõrgu osadeks ja pilet on kas täiesti tasuta või ei ületa selle maksumus sama pika maanteelõigu läbimise kulu. Seda põhimõtet on rakendatud ka mandri-Gotlandi laevaliiniidel. Ideoloogia näib olevat selline, et võttes saartetranspordi lisakulud täielikult riigi kanda ei ole vaja maksta muid täiendavaid toetusi.

Taani

Väikesaarte erikohtlemist reguleerivad kaks seadust - majanduse toetamisest väikesaartel ja parvlaevaiühenduste toetamisest. Majanduse toetamise seaduse alusel võib keskkonnaminister erandjuhtudel toetada pilootprojekte ja -skeeme, millel on oluline mõju väikesaarte elutingimuste kindlustamisele. Lisaks võib toetada Taani Väikesaarte Assotsiatsiooni

sekretariaadi tegevust. Toetamine võib olla nii toetuse kui laenu vormis. Praktikas menetleb toetustaotlusi Metsa- ja Loodusajade agentuur. Eelistatakse projekte, mis loovad või säilitavad saarte töökohti või siis suurendavad elanikkonda. Peamiselt toetatakse saartel ettevõtete laiendamist, käibe suurendamist, kohaliku kultuuripärandi säilitamist, teabe levitamist. Taani parlamendil on saarte kontaktkomisjon, kuhu kuulub igast parlamendierakonnast üks esindaja.

Taani Väikesaarte Assotsiatsiooni kuulub 28 10-1000 elanikuga saart kokku ca 5000 elanikuga.

Ühendkuningriik

Ühendkuningriigis on majanduse, transpordi ja kohalike omavalitsuste toetamine, mis on saarte suhtes olulised, antud Šotimaal ja Walesis regionaalvõimude pädevusse. Eraldi saarte seaduse taolisi õigusakte pole.

Riiklikud toetusmeetmed seonduvad eeskätt transpordiga. Šotimaa parvlaevühendusi subsideeritakse ja suurem osa laevafirmasid kuulub riigile. Kavandatud (või nüüdseks juba alustatud) on ühe firma baasil „maanteepikenduse tariifi” rakendav pilootprojekt. Šotimaal ja Walesis on nn elutähtsatel lennuliinidel (peamiselt seotud saartega) kehtestatud avaliku teenuse kohustus, mis võimaldab neid lennuühendusi riiklikult subsideerida. Posti- ja fikstelefoniühenduse teenistustel on universaalteenuse kohustus, millega tagatakse teenuse hindade ühetaolisus, sh ka saartel, kuid kui telefoniliini rajamise kulu ületab teatud läve, peab klient lisakulu hüvitama.

Kohalike eelarvete toetamisel käsitleti kuni viimase ajani Inglismaal ja Walesis saari ühetaoliselt teiste piirkondadega. Toetusvajadus arvutati teenusepõhiselt, sealjuures võis kaudselt arvesse minna ka saarelisusega seotud faktorite mõju. 2008-2009. eelarveaastast erikoheldakse soodsamalt väikese ja väikesaarte laialipillatud elanikkonnaga Scilly saari. Šotimaal saavad Orkney, Shetlandi ja Läänesaarte omavalitsused spetsiaalset saarestiku erivajaduste toetust.

Kuigi mitmed saarepiirkonnad on õigustatud saama ettevõtluse regionaaltoetusi, seondub see otseselt mitte saarelisuse vaid kohapealse majandusliku olukorraga.

1.3 Saarelisuse arvestamine Eesti riiklikes poliitikates

Käesolevas alapeatükis anname ülevaate saarelisuse eripära arvestamisest Eesti riigi poliitikates, õiguses ja riiklikes arengukavades. Teeme vahet saarte mainimise või üldse käsitlemise ja saarelisuse arvestamise vahel. Saarelisuse arvestamise all peame silmas seda, et saari koheldakse muudest piirkondadest erinevalt tulenevalt nende isoleeritusest, territooriumi ja rahvastiku piiratusest, turgude kaugusest jms.

Selgub, et meil arvestatakse saarelisust järgmistes poliitikates: side- ja transpordi-, keskkonna-, kalandus- ja regionaalpoliitikas.

Side- ja transpordipoliitika

Postiseadus (RT I 2006, 18, 142) võimaldab universaalse postiteenuse puhul ühe erandina, et saare puhul, millega puudub regulaarne praami-, laeva- või lennuühendus, toimetatakse posti kätte mitte igal tööpäeval vaid vähemalt sagedusega, mis vastab praami-, laeva- või lennuliikluse sagedusele.

Ühistranspordiseadus (RT I 2000, 10, 58) sätestab, et avaliku teenindamise lepingu alusel võib sõitjaid vedada mh Eesti mandri ja saarte ning väikesaarte vahelistel, Saaremaa ja Hiiumaa

vahelisel ning Saaremaa ja Saare maakonna haldusterritooriumil asuvate väikesaarte vahelistel laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliinidel; Eesti mandri ja saarte ning väikesaarte vahelistel, Saaremaa ja Hiiumaa vahelisel ning Saaremaa ja Saare maakonna haldusterritooriumil asuvate väikesaarte vahelistel lennuliinidel. Taolist liinivedu toetatakse riigieelarvest. Nimetatud liinide tarbeks ühissõidukite soetamiseks või nende ümberkohandamiseks, samuti vajalike infrastruktuuriobjektide rajamiseks või uuendamiseks võib riigieelarves ette näha toetusi. Selles seaduses on arvesse võetud saarte ühistranspordi erivajadused. Lennuühendusi võidakse toetada vaid saartega seotud liinidel. Võrreldes muude territooriumidega on eraldi riikliku soodustuse võimalus muude valdade koosseisu kuuluvatel väikesaartel sest seal võib riiklikult toetada vallasisest transporti, milleks mujal pole võimalusi antud.

Meresõiduohutuse seadus (RT I 2002, 1, 1) sätestab, et tuletornitasu ja navigatsioonitasu maksmisest on vabastatud mh Eesti mandri ja saarte vahel regulaarset ühendust pidavad laevad, kaasa arvatud postilaevad.

„Transpordi arengukavas 2006-2013” on mh ette nähtud järgmised tegevused: saartega ühenduse pidamise pikaajalise kontseptsiooni väljatöötamine; püsiasustusega väikesaarte ja teiste regionaalpoliitiliselt vajalike riigi osalusega sadamate ehitamine või rekonstrueerimine; lähtuvalt Saaremaa püsiühenduse analüüsi tulemustest, langetatakse otsus püsiühenduse rajamise kohta mandri ja Muhumaa vahele: positiivse otsuse korral rajatakse mandri ja Muhumaa vahele püsiühendus. Kuressaare ja Kärdla lennujaam on kavas välja arendada vastavalt rahvusvahelistele nõuetele.

Keskkonnapoliitika

Looduskaitse seadus sätestab meresaartel laiema ehituskeeluvööndi (200 m korduvalt üleujutatava ala piirist) kui mujal rannikul (100 m korduvalt üleujutatava ala piirist). Tegu on rannikulooduse tugevama kaitsega, kuid selle tulenevus saarelisusest ei ole siiski silmnähtav ja ka seaduses ei anta sellele põhjendust.

„Riiklikus jäätmekavas 2008-2015” on saarelisust arvesse võetud olulisel määral. Eraldi lahendamist vajava probleemina käsitletakse jäätmekäitlust väikesaartel, kust jäätmete äravedu on keerukas ja lisaks tekitavad jäätmeprobleeme arvukad turistid.

Kalanduspoliitika

Kalapüügiseadus (RT I 1995, 80, 1384) kehtestab teatud püügisoodustused väikesaarte püsielanikele: harrastuspüüdjaile võimalus kasutada rohkem püügiriistu ühe kalastuskaardi alusel ja võimalus kutselise kalapüügi loa saamiseks väiksema võrkude arvuga.

Hariduspoliitika

Üldhariduse rahastamise mudelis käsitletakse väikesaartel asuvaid koole regionaalse erijuhtumina. 2008. aasta riigieelarves kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandusfondi eraldiste jaotamise korras (RT I, 2008, 9, 66) nimetatakse väikesaarel olevaid koole eriolukorras olevateks koolideks, millele kehtivad eritingimused pearaha täitmata kohtade eest lisaraha eraldamisel, samuti on ette nähtud 20% täiendavaid palgavahendeid III kooliastme (7.-9. kl) klassidele.

Regionaalpoliitika

Kui jätta kõrvale püsiasustusega väikesaarte seadus, mida siinkohal pole vajadust käsitleda, siis arvestab saarelist eripära mõnevõrra „Eesti regionaalarengu strateegia 2005-2015”. Seal

käsitletakse saari⁷ põhiliselt väljaspool suuremaid keskusi ja neid ümbritsevaid kasvupiirkondi asuvate eriti isoleeritud territooriumidena. „Kasvupiirkondadest väljaspool asuvates regioonides, eriti geograafiliselt isoleeritud piirkondades (nt. saared), on hädavajalik eelpool toodud (negatiivsete - A.K.) demograafiliste protsesside ja sotsiaalse tõrjutuse ennetamiseks luua võimalusi täiendavate töökohtade juurdetekkeks (sh. inimeste ettevõtlikkuse tõstmine, turismi edendamine, olemasolevate ettevõtete arengu toetamine, niššiettevõtluse edendamine, kaugtöö võimaluste väljaarendamine, lihtsamaid oskusi eeldavate töökohtade loomine), sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks (kodanikualgatuste stimuleerimine, kogukonna tugevdamine, sotsiaalse turvatunde tugevdamine, ning kogukonna ja kodanikuühenduste aktiivsem kaasamine piirkonna arendustegevusse) ning inimeste põhivajaduste rahuldamisele suunatud avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamiseks (sh. sideühenduste väljaarendamine).”

1.4 Eesti saarte sotsiaalmajanduslik olukord

1.4.1 Suursaared võrdluses teiste maakondadega

Metoodika

Vastavalt püüasutusega väikesaarte seadusele loetakse Eestis suursaarteks Saaremaa koos Muhuga ja Hiiu maakonnadega. Käesoleva töö raames on tarvilik analüüsida nende olukorda selgitamiseks, kas seal esineb saarelisusest tingitud mahajäämuse või majanduslikke struktuurilisi raskusi mis vajaksid saartespetsiifilist regionaalpoliitilist sekkumist. Statistilise analüüsi raames tähendab see, et me uurime oluliste ja üldistavate statistiliste näitajate lõikes, kas Saare ja Hiiu maakond on pikema perioodi vältel ebasoodsas seisundis võrreldes Eesti teiste maakondadega või esinevad trendid, mis viitaksid nende seisundi halvenemisele.

Eestis on viimase kümnendi vältel välja kujunenud ka juba teatud regionaalse arengu seire traditsioon. Eesti Statistikaamet (ESA) on üllitanud artikleid nii regionaalarengu strateegias ette nähtud põhinäitajate dünaamikast⁸ kui üksikute ülalnimetatud valdkondade regionaalselt võrdlevaid analüüse⁹. Seetõttu on käesoleva ülesande puhul otstarbekaim kasutada juba tehtud regionaalarengu analüüse, noppides neist välja Hiiu ja Saare maakonda puudutavad andmed ja tulemused. Kuna aga regionaalarengu analüüsid katavad ajavahemikku 1999-2006, siis on pikema kehtivusega järelduste tegemiseks ja täiendavate näitajate kaasamiseks mõistlik kasutada ESA regionaalarengu andmebaasi. Järgnevalt iseloomustame Saare ja Hiiu maakonna sotsiaalmajanduslikku olukorda kasutades selleks järgmiste valdkondade mõnesid olulisi ja üldistavaid näitajaid: rahvastik, tööhõive, majandusareng, inimressursi kvaliteet, elanike heaolu ja sünteetiline hinnang maakonnale. Liigendus vastab põhijoontes regionaalarengu strateegia ettenähtud seireindikaatorite rühmitusele ja kasutatakse valdavalt regionaalarengu analüüsides kasutatud näitajaid.

Kogu järgneva analüüsi koostamisel ja tulemuste tõlgendamisel on äärmiselt oluline meeles pidada, et näitajate statistilise valikvaatluste teel saadud väärtused vastavad tegelikkusele

⁷ Kuressaare kasvupiirkond, mis kuulub 12 Eesti olulisema hulka on siin erandiks.

⁸ Viimased: Lehto, K. Eesti regionaalareng. – Maakonnad arvudes 2002-2006, ESA, lk 6-12; Lehto, K. Eesti regionaalareng. – Maakonnad arvudes 2003-2007, ESA, lk 6-13.

⁹ Žegulova, A. Piirkondlik sisemajanduse koguprodukt. - Maakonnad arvudes 2003-2007, ESA, lk 30-36; Lehto, K. Töötasu maakondades. - Eesti Statistika Kuukiri 3/07, lk 5-9; Servinski, M., Lehto, K., Hallemaa, H. Sotsiaalse sidususe piirkondlik areng. - Sotsiaaltrendid 4, ESA, lk 117-131. Šutova, S. Ettevõtluse demograafia Eesti piirkondades aastal 2005. - Linnad ja vallad arvudes 2007, ESA, lk 60-99 jt.

ligikaudselt ja iga üksiku väärtuse usaldusintervalli suurus pole meile teada. Seepärast ei pruugi suvalise näitaja väärtuste kõik muutused nii ajas kui ruumis olla statistiliselt olulised – ometi saame ainult nende järgi maakondade seisundi suhtelist soodsust hinnata. Seetõttu on juhuslike hälvete mõju vähendamiseks enamiku näitajate puhul

- arvutatud keskmine või summaarne väärtus üle aastate ja võrreldud siis maakondade suhtelist järjestust;
- võrreldud maakondade suhtelise paremuse muutust, selgitamaks püsiva negatiivse trendi olemasolu.

Rahvastik

Demograafilise olukorra kõige üldistavama näitajana võib kasutada rahvaarvu muutumist, kus summeeruvad nii loomulik liikumine kui ränne. Mida pikemat aega piirkond kannatab suhteliselt ebasoodsate majandusolude ja elutingimuste tõttu, seda enam domineerib väljaränne, kus osalevad valdavalt nooremad vanuserühmad. Tagajärjeks on kokkuvõttes rahvastiku kahanemine ja vananemine. Eesti rahvastik on iseseisvuse taastamise järgsel ajal tervikuna kahanenud ja vananenud. Vaadeldes sellel taustal Saare ja Hiiu maakonna näitajaid võib täheldada järgmist:

- Aastail 1990-2000 oli rahvastiku kahanemine neis maakondades üks väiksemaid. Kui kogu riigi rahvaarv muutus -12,6%, siis Saare maakonnas -9,7% ja Hiiu maakonnas -7,7%.
- Aastail 2000-2008, mil rahvastiku vähenemise tempo aeglustus, olles üle riigi -2,3%, näitasid Saare ja Hiiu teiste maakondade seas keskpäraseid arve – vastavalt 3,2 ja 3,3%.

Vaadeldes rahvastiku üldistatud vanusstruktuuri seisuga 01. jaanuar 2008 lõikes lapsed (0-14); tööealised (15-64) ja vanurid (65 ja vanemad), näeme, et:

- Hiiu maakond paistab kõigi maakondade seas silma suhteliselt noore rahvastikukoosseisuga. Lapsi on üle keskmise (15,0%), tööealiste osakaal (69,3%) on Eesti soodsaim ja vanureid (15,7%) kõige vähem.
- Saare maakonnas on seevastu lapsi vähem (14,8%), tööealisi (67,0%) ja vanureid (18,3%) aga teiste maakondade taustal keskmiselt.

Rahvastikku käsitledes tuleb silmas pidada, et Eesti viletsa rändearvestuse tõttu on kogu rahvastikustatistika oluliselt moonutatud ja seetõttu ei ole kohane selle põhjal teha kaalukaid järeldusi. Olemasolev andmestik ei anna siiski alust pidada kahe vaatluse all oleva maakonna seisuga eriti ebasoodsaks.

Tööhõive

Regionaalarengu strateegia kasutab olulisima tööturгу iseloomustava näitajana tööhõive määra tööelisest elanikkonnast. Seda võib põhjendada asjaoluga, et hõive määr kajastab kaudselt ka nii mitteaktiivsust kui töötust. Kõrgeim on hõive määr siis, kui tööturule tulek on lihtne ja majanduslikult ahvatlev.

- Hiiu maakond on 1997-2007 keskmise tööhõive määra järgi riigi teine. Ta on olnud koos Harjumaaga pidevalt kahe kõige kõrgema hõivemääraga maakonna seas. 2007. a küündis Hiiu maakonna hõivemäär 71,3%.
- Saare maakond on 1997-2007 keskmise tööhõive määra järgi riigi kümnes. Ta positsioon on olnud pidevalt ebasoodsam, kõikides 7.-11. koha vahel, kuid langemata siiski kordagi kõige nõrgemate maakondade hulka. 2007. a oli Saare maakonna hõivemäär 57,1%.

Majandusareng

Majandusarengu koondnäitajana on Eestis viimasel ajal maakonnatasemel hakatud kasutama regionaalset sisemajanduse koguprodukti (RSKP) ühe elaniku kohta.

- Hiiumaa on 1996-2006. a. summaarse RSKP/el maakondade pingereas 4. kohal. Maakond on pidevalt olnud suhteliselt kõrge RSKP tasemega, liikudes suuremate linnadega maakondade (Harju, Tartu, Pärnu) järel. Viimastel aastatel on Hiiumaa suhteline positsioon nõrgenenud. 2006. a on Hiiumaa langenud aga keskmiste maakondade sekka jäädes alla ka Saaremaale.
- Saare maakond on 1996-2006. a. summaarse RSKP/el maakondade pingereas 8. kohal. RSKP tasemelt on ta pidevalt suhteliselt edenenud ja jõudnud 2006.a viiendale kohale, mida tuleb pidada heaks saavutuseks.

Inimressursi kvaliteet

Inimressursi kvaliteedi näitajana kasutame III taseme haridusega 15-74 a vanuse tööjõu osatähtsust. Oluliseks võib seda näitajat pidada eelkõige eelseisva teadmispõhisesse ühiskonda suundumise taustal.

- Hiiumaa on III haridustasemega tööjõu 1997-2007.a keskmistatud osatähtsuse põhjal Eesti nõrgim maakond. Madal osatähtsus on Hiiumaale iseloomulikuks saanud eriti peale 2002.a, mil maakond on selle näitaja poolest pidevalt riigi viimaste seas. Siin võib täheldada negatiivset trendi.
- Saare maakond on 1997-2007.a keskmistatud osatähtsuse põhjal Eestis 8. positsioonil. Maakonna positsiooni muutumises kindlat trendi ei paista. Perioodi algupoolel on maakond 11-13. positsioonil, peale seda aga 5.-8 positsioonil v.a hälve madalamale 2005-2006.

Elanike heaolu

Heaolu näitajana kasutatakse leibkonnaliikme keskmist netokuusissetulekut kroonides jooksevhindades.

- Summeerides leibkonnaliikme keskmist netokuusissetulekud 1996-2007.a jääb Hiiu maakond 10. positsioonile. Ta on 1996. a peale olnud sissetulekutasemelt maakondade pingereas 4.-13. kohal, v.a 2005.a, mil oldi madalaima sissetulekuga maakond.
- Saare maakonna positsioon perioodi 1996-2007. a summa järgi on 8. Saare maakonna positsioon on kõikunud 4.-11. koha vahel.

Heaolu põhjal ei ilmne püsivat trendi. Kõikumised pingereas on suured, kuna maakondade erinevused selle näitaja osas on üldiselt väikesed ja väike muutus kutsub esile olulise hüppe pingereas.

Sünteesiline hinnang

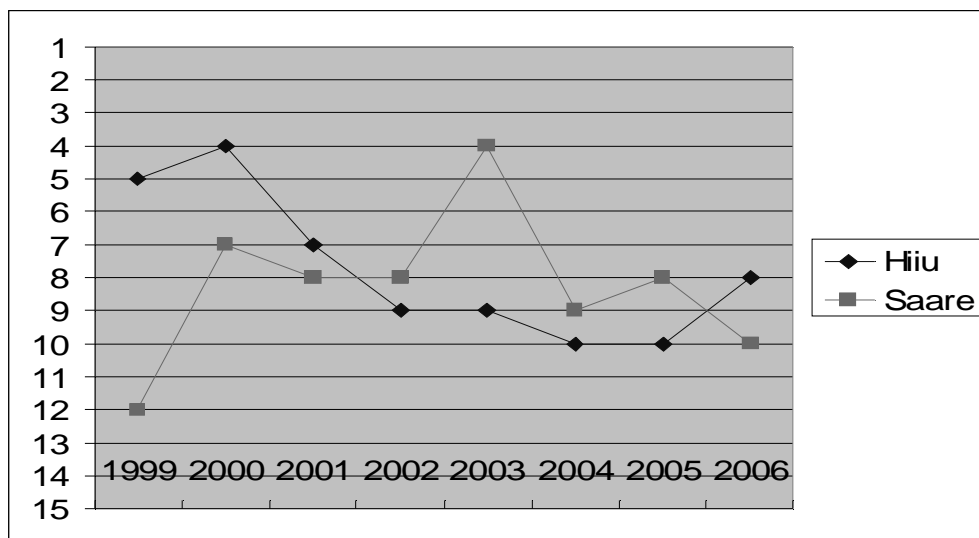
Arenguindeks on kolme näitaja (ettevõtete müügitulu elaniku kohta, leibkonnaliikme kuusissetulek ja tööhõive määr¹⁰) pingerea kohapunktide summa. Mida väiksem on arenguindeksi väärtus, seda soodsam on maakonna sotsiaal-majanduslik olukord. Indeks näitab maakonna positsiooni Eestis.

- Valdavalt on mõlemad maakonnad olnud keskmiste seas (perioodi keskmine järjekoht vastavalt 7,75 – Hiiu ja 8,25 – Saare maakond.

10 1999.-2000. a töötuse määr.

- Hiiu maakond on aastail 1999-2006 kõikunud 4.-10. kohani.
- Saare maakond on 1999-2006 kõikunud 4.-12. kohani

Ühesuunalist langus- või tõusutrendi see periood antud indeksi lõikes ei näita.



Joonis 1. Saare ja Hiiu maakonna kohamuutused maakondade järjestuses regionaalarengu indeksi alusel, 1999-2006

Allikas: ESA Eesti regionaalarengu ülevaadete põhjal.

1.4.2 Väikesaarte saarvallad võrdluses teiste valdadega

Metoodika

Väikesaartest on statistilist andmestikku enam saarvaldade kohta, seepärast püstitame ülesande võrrelda nende sotsiaalmajanduslikku seisundit muude valdadega, seda nii oma maakonnas kui Eestis laiemalt. Püüdes katta saarliste maakondadega sarnaselt teemasid: rahvastik, tööhõive, majandusareng, inimressurss ja heaolu, selgub, et näitajate valik on palju piiratum kui maakonnatasemel ja usaldusväärsus palju madalam. Põhimõtteliselt võiks kasutada rahvastikuseisundi iseloomustamiseks rahvaarvu muutumist, majandusarengu näitajana tulumaksutulu elaniku kohta ning heaolu näitajana vallaeelarve maksutulu elaniku kohta. Kohe aga ilmneb, et rahvastikuandmete kvaliteedist sõltub kogu taolise analüüsi usaldusväärsus. Objektiivse võrdluse saamiseks peaksime teadma piirkonnas tegelikult elavate inimeste arvu ja nende maksutuluid. ESA jooksvat rahvastikuarvestust valla tasemel ei saa üldse usaldada, sest ESA rännet ei arvesta. Rahandusministeerium kasutab valdade võrdlemisel rahvastikuregistri järgset rahvaarvu, mis on vähemalt seotud tulumaksu suundumisega, kuid väikesaarte puhul moonutab oluliselt hinnangut piirkonna seisundile (vt ptk 2). Nii on Päärissaarel registri järel 2008.a 96 elanikku, kuid küsitlusandmetel vaid 65 püsielanikku. Ruhnus on vastavad arvud 120 ja 55, Kihnus 639 ja 488 ning Vormsil 325 ja 318.

Allpool on siiski toodud saarvaldade võrdlus teiste valdadega. Allikaina on kasutatud Rahandusministeeriumi materjale¹¹. Kuivõrd tulumaks moodustab lõviosa valdade

¹¹ KOVde finantsraport <http://www.eas.ee/>

maksutulust, siis on lihtsustamiseks loobunud eraldi elaniku kohta tuleva tulumaksutulu ja kogu maksutulu esitamisest. Maksutulu elaniku kohta vaadeldakse siis esindavana nii majandusarengut kui heaolu.

Rahvastik

Tabel 3. Registrijärgse rahvaarvu muutus saarvaldades 2003-2008

	Rahvaarvu muutus, %	Koht muutuse paremusjärjestuses oma maakonna valdade/linnade seas
Kihnu	+1,9	5
Ruhnu	+39,5	1
Vormsi	+6,9	1
Piirissaar	-6,8	17

Allikas: KOV finantsanalüüsi andmed

Tabelis esitatud enamiku saarvaldade väga soodne rahvastikudünaamika ei peegelda ilmselt piirkondade üldist sotsiaal-majanduslikku olukorda. Ruhnu ja Vormsi registrijärgse rahvaarvu kasv viimastel aastatel on tingitud tõenäoliselt olulisel määral suvemajaomanike registritoimingutest, kes soovivad kasutada elaniku sõidusoodustust ja/või väljendada oma solidaarsust suvekodu vallaga. Ruhnus on see eriti oluline.

Majandusareng ja heaolu

Tabel 4. Maksutulu ühe elaniku kohta saarvaldades 2003-2007

	Arvestuslik maksutulu elaniku kohta 2003-2007 keskmisena (kr)	Arvestuslik maksutulu elaniku kohta Eesti keskmisest (%)	Rahandusministeeriumi hinnang valla jõukusele	Koht paremusjärjestuses oma maakonna valdade/linnade seas
Kihnu	3109	56	Toimetulev vald ¹²	21. (viimane)
Ruhnu	5938	107	Tulukas vald	1.
Vormsi	7550	137	Tulukas vald	1.
Piirissaar	1428	26	Toimetulev vald	22. (viimane)
Eesti	5528	100		

Allikas: KOV finantsanalüüsi andmed

Tabeli järgi võib hinnata, et saarte sotsiaal-majanduslikku seisundit peegeldavad ilmselt tõepäraselt Kihnu ja Piirissaare andmed. Tegu on vaeste omavalitsusüksustega, mille mahajäämuse põhjuste hulgas võib mängida rolli nende saareline asend. Ruhnu ja Vormsi saarte maksutulu ei iseloomusta niivõrd saari endid kui neile oma elukoha registreerinud inimesi.

¹² Kõige madalam tuluklass.

1.5 Saarte koostöö EL-s ja Eestis

EL-s on saarte rahvusvahelise koostöö näideteks Mereliste Äärealade Konverents(CPMR) ja Euroopa Väikesaarte Võrgustik (ESIN) ning regionaalse koostöö organisatsioon B7.

CPMR <http://www.crpm.org/> asutati 1973.a kolmel motiivil:

- Regionide suuremaks kaasamiseks Euroopa lõimumisse
- Konkurentsivõime ebavõrdsuse vähendamisele Euroopa tuumiku ja perifeeria vahel kaasa aitamiseks
- Merelise mõõtmega tähtsustamiseks

Liikmeks on 159 regiooni 29 riigist ca 200 mln elanikuga. Kaasatud on põhiliselt EL maad, kuid ka Türgi, Ukraina, Gruusia, Maroko regioonid. CPMR korraldab regioonide koostööd, formuleerib ühishuvisid, nõustab liikmesorganisatsioone, esindab nende huve EL-s teeb ettepanekuid nii EL-le kui liikmesriikidele. Eestist on liikmeks Saaremaa, Hiiumaa, Pärnumaa ja Ida-Virumaa vastavate maavalitsuste läbi. CPMR teeb aktiivset lobitööd EL ühtekuuluvuspoliitika ja territoriaalse agenda kujundamisel, merebasseinide koostöö edendamisel, üleeuroopaliste võrgustike planeerimisel, „Merelise Euroopa” kujundamisel. CPMR-l on kuus geograafilist komisjoni, nende seas on vanim saarte komisjon <http://www.islandscommission.org/en/index.php>, kuhu kuulub 24 liikmesregiooni, Eestist Saaremaa ja Hiiumaa. Saarte komisjon on lobinud saarte vajaduste kajastamise eest EL ühtekuuluvuspoliitikas.

Kui CPMR on suuremate regioonide koostööorganisatsioon, kus pealegi saartel on vähem osatähtsus, siis **ESIN** <http://www.europeansmallislands.net/> on väikesaarte ühenduste ühendus. ESIN loodi 2001.a mitteformaalse võrgustikuna kuue väikesaarte assotsiatsiooni poolt (Šotimaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Rootsi, Taani, Soome). ESIN peab väikesaarteks saari, millel on aastaringne asustus, puudub püsiühendus mandriga ja kus pole kohalikku regionaalset võimuorganit. 2005.a registreeruti föderatsioonina, kuid nimeks jäeti ESIN. 2006.a liitusid Kreeka, Itaalia ja Eesti (Eesti Saarte Kogu) saarte organisatsioonid. Eesmärgiks on saada EL tasemel mõjukaks väikesaarte esindajaks ja nõustajaks liikmesriikide liikmesorganisatsioonidele. ESIN taotleb väikesaarte tunnustamist erivajadustega regioonitüübina ja vastavalt riiklike ja EL poliitikate diferentseerimist. ESK aktiivset osalust ESINis takistab kahjuks rahapuudus, kuna väikesaarte ressurssidest ei jätku liikmemaksu maksmiseks ja aktiivseks osalemiseks.

Läänemere saarte koostöövõrgustikku **B7**

http://www.b7.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1 kuuluvad seitse suuremat saart ja saarelist piirkonda: Rügen, Bornholm, Gotland, Öland, Ahvenamaa, Saaremaa ja Hiiumaa. B7 tegevust suunab poliitikutest koosnev juhtkomitee ja jooksvat tegevust korraldab juhatus. Eesistumine roteerub. Juhatuse tegevust toetavad kaks töörühma: keskkonnatöörühm ja „inimeselt inimesele” töörühm. B7 formuleerib liikmete ühishuvisid ja esindab neid EL tasemel - viimaseks näiteks osalemine Läänemere strateegia koostamisel. Samuti algatab ja viib läbi B7 ühisprojekte peamiselt EL programmide Interreg raames (üldiselt „pehmed” projektid).

Eesti suursaarte koostööd B7ga toetatakse riigi poolt liikmemaksu tasumisega.

1992.a asutatud Eesti Saarte Kogu (ESK) <http://www.saared.ee/?id=esk> on Eesti saarte endiste ja praeguste kogukondade vabatahtlik ühendus. Praeguse seisuga ühendab see 16 saare

kogukondi. **ESK** kui saarlaskondade esindajate konsultatiivse organisatsiooni tegevuse põhieesmärgiks on saarte arengu ja elu järjepidevuse tagamine, sellega seotud probleemide läbitöötamine, nende teadvustamine ühiskonnale ja riigile ning nende lahendamisele kaasaaitamine. Saarte probleemide mitmekesisuse täielikuks esiletoomiseks on ESK-s esindatuse võimalus kõigil saartel sõltumata nende halduslikust staatusest ja elanike arvust ning kõikidel saarlaskondadel sõltumata nende praegusest elukohast. ESK seniseks põhilisteks saavutuseks on olnud 1990. aastatel toimunud saarte regionaalprogrammi initsieerimine ja püüasustusega väikesaarte seaduse vastuvõtmine.

Järeldused

- EL tunnustab oma esmases õiguses küll saarelisuse püsivaks struktuurseks puuduseks. Alla 5000 elanikuga saarte arenguväljavaateid peetakse halvaks. Praktilises ühenduse regionaalpoliitikas pole aga saarelisus iseenesest abikõlblikkust tingiv tegur. Regionaaltoetusi suunatakse üldist sotsiaalmajanduslikku seisundit arvestades ja jõukad piirkonnad saarelisuse argumendi alusel abikõlblikud ei ole.
- Mitmed Eestile lähedaste loodustingimustega EL liikmesriigid rakendavad oma saarestiku-piirkondadele saarelisust kui struktuurset puudust kompenseerivaid poliitilisi meetmeid. Üldine on laeva- ja lennuühenduste hindade allhoidmine subsiidiumide või investeeringutoetuste abil. Kohalike omavalitsuste poolt avalike teenuste mandripiirkondadega võrdse kättesaadavuse ja kvaliteedi kindlustamiseks antakse paljudel juhtudel riigipoolset toetust. Riikidevahelised erinevused selles osas sõltuvad ilmselt üldisest kohalike eelarvete sõltumatuse määrast. Mõnedes riikides võimaldatakse otseselt saarelisusega põhjendatud ettevõtlustoetusi.
- Eesti saartepoliitika väljendub eeskätt läbi ühistranspordisubsiidiumide kõigile saartele, püüasustusega väikesaarte seaduse alusel omavalitsustele suunatud eelarvetoetuse ning ametkondade tegevuses järgides seaduse poolt püstitatud eesmärgi. Muud Eesti harupoliitikad arvestavad saarelisust vähe.
- Eesti suursaarte statistilise andmestiku suhteliselt jämedal analüüsil põhinev „tervisekontroll“ ei näita sotsiaalmajanduslikku mahajäämust Eesti mastaabis. Saare ja Hiiu maakond on enamiku üldistavate näitajate järgi keskpärasel positsioonil ja selget trendi olukorra suhtelisele halvenemisele ei ilmne. Hiiu ja Saare maakondade suhteline edukus annab tunnistust sellest, et nende majandus on saarelisusega kohanenud ja muudest maakondadest suuremast isoleeritusest tingitud nõrkused on küllalt edukalt kompenseeritud. Kahe maakonna sotsiaalmajanduslik dünaamika on omavahel erinev, mis annab aluse oletada, et selle erinevuse põhjused pole eeskätt saarelisuses.
- Väikesaartel asuvate saarvaldade osas tehtud lihtne analüüs viitab Kihnu ja Piirissaare üsna selgele mahajäämusele, milles võib oma osa mängida nende saareline isoleeritus. Ruhnu ja Vormsi seisundi kajastusi võib aga tõlgendada kahetiselt. Jõukate inimeste asumine nende saarte rahvastikuregistrisse maskeerib sealsete püsielanike suhteliselt tagasihoidlikku elatustaset. Teisalt aga näitab see kaudselt nende saartega seotud isikute majanduslikku jõudu, mida võib lugeda saarte üheks tuleviku eduteguriks. Maksutulude hea laekumine neil saartel ei ütle aga midagi saartel asuvate töökohtade arvu, tasuvuse ja mitmekesisuse kohta, mida võib selgitada ainult lisaandmete kogumisega.
- Saared on organiseerunud nii liikmesriikide kui EL tasemel. Eesti riik võiks olla huvitatud Eesti Saarte Kogu teovõimest ja toetada tema tegevust ESIN liikmena, kuna väikesaarte ressursse üksi on selleks vähe.

2. Püsiasiustusega väikesaarte seaduse mõju

Käesolev peatükk on pühendatud Püsiasiustusega väikesaarte seaduse (PVS) mõju analüüsimisele. Vaadatakse, kuidas on muutunud väikesaarte kogukondade arvukus ja demograafiline olukord ning kuidas toimub saarte haldamine ja arendamine PVS mõjul. Hinnatakse saareelanike tööhõivet ning nende sissetulekute taset ja avalike teenuste kättesaadavust.

Allikadena olid kasutusel:

- Kirjalikud küsitlused omavalitsuste (11 küsitletavat) ja maavalitsustega (5 küsitletavat);
- Statistilised andmed ESA poolt avaldatud riiklikust statistikast, peamiselt väljaannetest “Linnad ja vallad arvudes” 2004-2008;
- Andmed Siseministeeriumilt riigi poolt finantseeritud väikesaarte projektide kohta;
- Väikesaarte komisjoni materjalid;

Käesolevas peatükis täiendavalt kasutatud allikad, erinevad uuringud ja aruanded, on tekstis viidatud.

Täname Maria Korotkovat Piirissaarelt, Elle Puurmanni ja Eidi Lehtet Vormsilt, Heldy Põllustet Kihnust, Kaie Masingut Siseministeeriumist jt abi eest andmete kogumisel ja interpreteerimisel.

Eestis on olnud üle 40 asustatud saare. Aastal 1994, kui saarte seaduse eelnõu esmakordselt Riigikogule esitati, lugesid eelnõu algatajad asustatud saari kokku 11: Saaremaa, Muhumaa, Hiiumaa, Vormsi, Kihnu, Manija, Ruhnu, Abruka, Vilsandi, Prangli ja Piirissaar, neist kolm esimest arvati suursaarte hulka (üle 1000 elaniku) ning 2003. aastal vastu võetud ja 2004. aastast jõustunud Püsiasiustusega väikesaarte seadusest (PVS) jäid Saaremaa, Hiiumaa ja Muhu välja. PVS hakkas kehtima kaheksa ülejäänud saare osas **eesmärgiga toetada püsiasiustuse säilitamist ning väikesaarte arengusuutlikkust**.

Seadusesse paranduste ja täienduste sisseviimisel 2007. aastal (jõustunud 2008.a) lisati püsiasiustuse säilitamise kõrvale eesmärgina ka **püsiasiustuse taastamine** ning täiendati väikesaarte nimekirja – lisati kolm saart: Kessulaid, Kõinastu ja Osmussaar.

Lähtuvalt PVSis nimetatud riigi ja kohalike omavalitsuse eesmärkidest püsiasiustusega väikesaarte haldamisel võib Eesti väikesaared jagada kolme rühma:

- 1) arengusuutlikkuse toetamist vajavad saared: saarvallad Kihnu, Vormsi, Ruhnu;
- 2) saared, kus on oluline püsiasiustuse säilitamine: Abruka, Vilsandi, Manija, Prangli, Piirissaar;
- 3) saared, mille püsiasiustuse taastamisele on vaja kaasa aidata: seaduses nimetatud Kessulaid, Kõinastu ja Osmussaar, aga ka Naissaar, Aegna, Pakrid jt.

PVS sätestab kõigi saarte haldamisel ühesugused eesmärgid, millest ka oma analüüsis lähtunud oleme järgides seaduses toodud järgevnust.

Tabel 5. Püasiaustusega väikesaared, andmed seisuga 01.01.2008

Saar	Abruka	Kihnu	Manilaid	Osmussaar	Piirissaar	Kessulaid	Kõinastu	Prangli	Ruhnu	Vilsandi	Vormsi
Kohalik OV	Kaarma	Kihnu	Tõstamaa	Noarootsi	Piirissaare	Muhu	Orissaare	Viimsi	Ruhnu	Kihelkonna	Vormsi
Maakond	Saare	Pämu	Pärnu	Lääne	Tartu	Saare	Saare	Harju	Saare	Saare	Lääne
Elanike arv (rahv reg)	33	639	51	2	96	2	6	128	120	22	325
Pindala, km ²	10	17	2	5	8	2	3	7	12	9	94
Veetee pikkus, km	9	13	1	12	8	8	12	19	72	8	10

2.1. Kogukondade arvukus ja arengusuutlikkus

Püasiaustust ehk väikesaarte püselanike arvu on üsna raske täpselt määrat(led)a. PVSis on püselanikule kehtestatud kaks klauslit: ta peab alaliselt elama väikesaarel ning olema kantud rahvastikuregistrisse (RR) väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega. Kahe tingimuse, millest üks (andmed RRs) on kindlalt fikseeritav ja teine (alaline elamine väikesaarel) hinnanguline samaaegset kehtivust pole võimalik tagada - alaliselt väikesaarel elav isik võib olla registrisse kantud hoopis teise elukoha järgi, samas võivad tihedalt väikesaartega seotud inimesed saare oma alalise elukohana deklareerida kasvõi püselanikele mõeldud sõidusoodustuste pärast. Väikesaarel alaliselt (aastaringelt) elavate inimeste tegeliku arvu saab teada vaid saareelanike küsitlemisega.

Andmeallikast olenevalt on varieeruvus väikesaarte elanike arvus suur ning trendid vastuolulised (vt tabel 6 ja lisas tabel 1).

Tabel 6. Väikesaarte püselanikkond sõltuvalt andmeallikast ja arvestuspõhimõttest

Väikesaar	2000.a rahvaloenduse andmed	Statistikaamet 01.01.2008	Rahvastikuregister 01.01.2008	Vallavalitsuste andmed nov 2008
Abruka	25	...	33	18
Kihnu	510	488	639	488
Manija	36	...	51	43
Piirissaar	104	80	96	65
Prangli	113	...	128	73
Ruhnu	67	71	120	55
Vilsandi	20	...	22	3
Vormsi	254	240	325	321
Kessulaid	2	...	2	2
Kõinastu	0	...	6	5
Osmussaar	0	...	2	2
Kokku	1131 / 935	.... / 879	1424 / 1180	1075 / 929

... andmed puuduvad, rasvases kirjas on toodud saarvaldade rahvastik

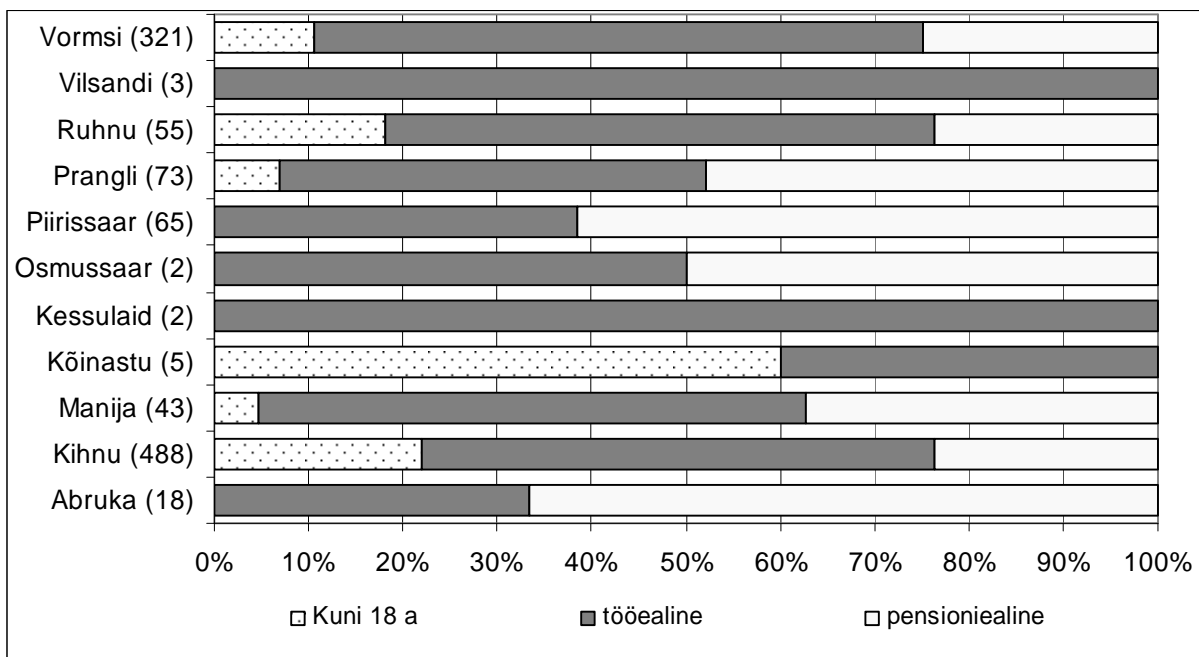
Statistikaameti andmete alusel, mille väikseimaks arvestusühikuks on omavalitsusüksus, on saarvaldade rahvaarv, mis moodustab 85% väikesaarte elanikkonnast seaduse toimimise aastatel 2004-2008 vähenenud 1,8%.

Rahvastikuregistri andmete alusel on elanike arv väikesaartel aga PVS toimimise perioodil hoopis 2,7% võrra suurenenud.

Kõrvutades viimase rahvaloenduse käigus ülestähendatud faktilist rahvastikku ning 2008.a novembris vallavalitsustest saadud andmeid on väikesaarte "püselanike" arv viimase kaheksa aasta jooksul langenud 12% võrra, olles 2008.a lõpus ligikaudu 1000 püselanikku.

Rahvastikuregistris registreeritud elanikkonna suurenemine kajastab ilmselt suveasustuse tõusu meie väikesaartel. Seega on seaduses toodud ühe formuleeringu järgi (rahvastikuregister) püsielanike arv tõusnud, teise järgi (alaline elamine väikesaarel) hoopiski kahanenud.

Elanike arvu vähenemine niigi väikese rahvaarvuga saartel ohustab kogukonna toimetulemise suutlikkust. Väikesaarte kogukondade praeguse demograafilise struktuuri juures on enamiku saarte puhul ainsaks elanike arvu suurendavaks teguriks võimalik sisseränne. Abruikal ja Piirissaarel on pea 2/3 elanikest pensioniealised, Pranglil pea pool ja Manijal kolmandik (vt joonis 2).



Joonis 2. Väikesaarte püsielanikud põhiliste vanusgruppide järgi novembris 2008, vallavalitsuste andmed

Püsielanikest lapsi ja noori ei ole Abruikal, Vilsandil, Kessulaiul, Osmussaarel ega Piirissaarel. Erakordne on Kõinastu laid, kus saarel elab pere kolme lapsega.

Keskustest väga kaugel asuva Ruhnu elanike vanusstruktuur on hetkel veel suhteliselt soodne. Samas piisab väikeses kogukonnas mõne lastega pere mujale elama asumisest, et pilt oluliselt muutuks.

Erinevus rahvastikuregistrijärgse ning tegelikult saartel elavate inimeste arvu vahel on osati seletatav endiste ja uute kinnistuomanike hooajalise (suve)asustuse osakaalu suurenemisega (tabel 7). Hooajaliselt kasutatavate majapidamiste osakaal on viimase kümne aasta jooksul suurenenud kõikidel väikesaartel ulatudes juba ligi 90 protsendini Vilsandil ja Kõinastul.

Väikesaared hakkavad järjest enam muutuma "suvitussaarteks" – täitunud suvemajad suurendavad elanike arvu mitmekordselt. Hooajaline asustus võib vähesel määral toimida migratsioonipumbana, kuid püsivalt saarele elama asuvad pigem vanemaealised ning elanikkonna märkimisväärset suurenemist ette näha pole. Massiline suve- või uusasustus võib lõhkuda säilinud kogukonna sotsiaalset ja kultuurilist stabiilust kui uusasukaid ei motiveeri sügav isiklik suhe saarega.

Tabel 7. Väikesaarte majapidamiste ja suvilate arvukus ja suvemajade osakaalaastatel 1999 ja 2008.

Väikesaar	2008 ¹		1999 ²	
	Majapidamiste arv	sh suvilad, % majapidam	Majapidamiste arv	sh suvilad, % majapidam
Abruka	34	24 – 70%	19	8 – 50%
Kihnu	202	30 – 15%	234	14 – 6%
Manija	21	7 – 33%	17	2 – 12%
Piirissaare	70	30 – 43%	69	14 – 20%
Prangli	75	43 – 57%	88	40 – 45%
Ruhnu	48	19 – 40%	41	11 – 27%
Vilsandi	23	20 – 87%	21	14 – 67%
Vormsi	225	80 – 36%	220	70 – 32%
Kessulaid	1	0 – 0%	1	0
Kõinastu	7-9	6-8 – 86%	...	...
Osmussaar	1	0 – 0%	...	...

1 – Novembris 2008 vallavalitsuste poolt täidetud küsimustikud

2 - Eesti saared - osa Eestist ja Euroopast / TTÜ Kuressaare Kolledži Saarte Instituut; [koost M. Pank, A. Kesksaare, K. Eelma jt], Kuressaare 2001, lk 71

Samas võivad väikesaarte uusasukad mängida üsnagi positiivset rolli väikesaare arengus. Eriti teretulnud on loominguiliste inimeste asumine väikesaartele, mis on viimasel ajal muutunud trendiks. Näiteks võib tuua Tõnu Kaljuste asumise Naissaarele, Jaan Tätte Vilsandile, perekonnad Lotid ja Lembrid Abrukale jt.

Meie naaberriigid teevad spetsiaalseid jõupingutusi, et suurendada püsielanike arvu saartel. Vastavaid kampaaniaid on organiseerinud nii taanlased kui soomlased. Taani Väikesaarte Ühendus organiseeris 2004. aastal “avatud saarte päevad”, et reklaamida väikesaari kui elukeskkonda. Ka Rootsis ja Šotimaal on tehtud suunatud reklaamitööd ning peetud läbirääkimisi suveelanikega, et meelitada inimesi valima oma alaliseks elupaigaks väikesaari. Vähemalt Šoti väikesaartel Arran ja Great Cumbrae on saavutatud ka elanike arvu kasv, teiste kohta andmed puuduvad.¹³

Kokkuvõte: Püsielanike arv on väikesaareti muutunud erinevalt. Saareelanike arv on olnud üsna stabiilne Ruhnus (ca 65 püsielanikku) ja Kihnus (500), Vormsil (240), Manijal (40). Püsielamus on oluliselt vähenenud ja ilmselt jätkab vähenemist Piirissaarel (ca 70 püsielamus), Abrukal (18), Pranglil (70). Vilsandi püsielamus on jõudnud kadumise piirile (2-3 inimest). Väikesaarte kogukondade praeguse demograafilise struktuuri juures on enamiku saarte puhul ainsaks elanike arvu suurendavaks teguriks võimalik sissetulek.

2.2 Omavalitsusliku suutlikkuse toetamine ja osalusdemokraatia suurendamine

PVSi paragrahvis 3 loetletud omavalitsuste eesmärkide täitmiseks väikesaarte haldamisel on kehtestatud riigieelarveline täiendav toetus saarvaldade ja saarelise osaga valdade eelarvetesse (PVS §12) kohaliku omavalitsusüksuste tasandusfondi koosseisus. Toetust jagati ka enne

¹³ Meeting the Challenges of Small Islands, European Small Islands Network (ESIN), InterIsland Exchange Project, INTERREG IIIC, 2007, Sweden, 64 lk.

seaduse kehtestamist (vt tabel 8), kuid alates 2004. aastast on toetusel seaduslik alus.

Väikesaarte elanikud elavad nelja maakonna 11 vallas. Saarvaldu on neli: Vormsi (Läänemaa), Kihnu (Pärnumaa), Ruhnu (Saaremaa) ja Piirissaar (Tartumaa, vallakeskusega Tartus). Saare maakonnas asuvad veel Abruka ja ühe elanikuga Vahase (Kaarma vald), Vilsandi (Kihelkonna), Kõinastu (Orissaare), Kessulaid (Muhu); Pärnu maakonnas Manija (Tõstamaa), Lääne maakonnas Osmussaar (Noarootsi). Harju maakonnas on püsiasiustusega saari 3: Prangli ja Naissaar (Viimsi vald) ning Aegna (Tallinna linn). Aegnal on registreeritud elanikke 10 (püsielanikke 2) ning Naissaarel 9. Kaks viimast saart ei ole arvatud PVS väikesaarte nimekirja.

Vähese elanike arvu ja eraldatuse tõttu teenuseid andvatest keskustest nõuab avalike teenuste tagamine väikesaarte elanikele suuremaid kulutusi kui mujal, kuna suurema osa teenuste puhul puudub võimalus naabritega koopereerumiseks. Et siiski tasandada nende suuremate kulutuste mõju, sätestas Vabariigi Valitsus oma 26. veebruari 2004 määrusega nr 48 saarvaldade ja saarelise osaga valdade täiendava toetuse jaotamise korra, mis võtab arvesse järgmisi näitajaid:

- elanike arv – rahvastikuregistri andmetel toetuse eraldamise eelarveaasta alguse seisuga,
- pindala - Maa-ameti andmetel,
- regulaarseks ühenduseks kasutatava laevatatava veete pikkus väikesaare ja mandri/suursaare sadamate vahel – Veeteede Ameti andmetel,
- saarvalla puhul kaugus mandri/suursaare sadamast maavalitsuse hooneni ja saarelise osaga valla puhul kaugus sadamast vallamajani (teeomaniku andmetel).

Tabel 8. Saarvaldade ja saarelise osaga valdade täiendav toetus 2003 – 2008 (tuh kr)

Saar	Väikesaarte toetus (tuh.kr)						Kokku 2004 kuni 2008
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Abruka	0	193	191	210	210	215	1 019
Kihnu	920	906	907	1 890	1 907	2 028	7 638
Manilaid	0	102	102	178	176	192	750
Osmussaare	0	0	0	202	202	202	606
Piirissaare	180	381	378	510	498	507	2 274
Kessulaiu	0	0	0	0	0	116	116
Kõinastu	0	0	0	0	0	144	144
Prangli	0	396	386	583	593	577	2 535
Ruhnu	1 000	955	959	1 022	1 058	1 087	5 081
Vilsandi	0	165	166	169	163	172	835
Vormsi	900	902	911	1 236	1 193	1 260	5 502
KOKKU	3 000	4 000	4 000	6 000	6 000	6 500	26 500

Allikas: Rahandusministeerium, valemite vt LISA 2

Alates PVS kehtima hakkamisest 2004.a on saarvallad ja saari omavad vallad saanud riigilt täiendavat toetust oma ülesannete täitmiseks kokku 26,5 miljonit krooni. Kõige enam on toetatud nelja saarvalda – nende toetamiseks kulus 77% kogusummast ehk 20,5 miljonit krooni ning toetus moodustab kohaliku omavalitsuse tuludest 15% Vormsi ja Kihnu puhul ning veerandi Ruhnu ja veel enam Piirissaare puhul.

Kokkuvõte: Riik on püüdnud toetada kohalikke omavalitsusi avalike teenuste osutamisel, eraldades selleks riigieelarvest täiendavaid vahendeid. Riigieelarveline väikesaarte toetuse

kogusumma on jäänud samale tasemele alates 2006. aastast, kuigi 2008.a lisandus kaks uut toetuse saajat (Noarootsi vallale maksti Osmussaare haldamiseks toetust juba alates 2006. aastast). Sisuliselt tähendab see toetuse vähenemist.

Kavandatava haldusreformiga seoses muutub eriti aktuaalseks väikesaarte **arengusuutlikkuse toetamine**. Millised väikesaared on arengusuutlikud? Millised kriteeriumid tagavad isoleeritud kogukondade elujõulisuse (arengu- või jätkusuutlikkuse), et säiliks “arengusuutlik” kogukond väikesaarel?

Refereerimine siinkohal kahte tööd, mis käsitlevad omavalitsuste sotsiaalmajanduslikku potentsiaali¹⁴ ja/või elujõulisust¹⁵

Aivo Hirno märgib oma magistritöös, et üldiselt võttes hõlmab mingi piirkonna jätkusuutlik areng nii majanduslikku ja sotsiaalset jätkusuutlikkust kui looduskeskkonna säästvat kasutamist. Kõik need eesmärgid eraldivõetuna võivad tähendada vastandlike tegevusi. Kuna kohaliku omavalitsuse mõtteks on kohaliku elu juhtimine ja korraldamine, siis on kohaliku omavalitsuse funktsioonid oma iseloomult kogukondlikud ja laiemas mõttes on omavalitsuse eesmärk võimalikult paremini rahuldada oma elanike huve ja vajadusi. Seega tuleks mõõta elanike rahulolu. Rahulolu mõõtmine sõltub aga väga paljudest subjektiivsetest ja suhtelistest teguritest, mis teeb keeruliseks tulemuste hindamise ja analüüsi.

Omavalitsuste sotsiaalmajandusliku potentsiaali analüüsis kasutab A.Hirno 10 näitajat: elanike arv, asustustihedus, ülalpeetavate määr, maakonnakeskuse kaugus Tallinnast, iive elaniku kohta, demograafilise töötururive indeks, töötute osakaal elanikkonnas, ettevõtjate osakaal elanikkonnas, teedevõrgu tihedus ja omatulu elaniku kohta.

Kaja Sõstra on oma analüüsis kasutanud 5 näitajate gruppi kokku 8 näitajaga: rahvastikuseisund (rahvaarvu suhteline muutumine ja alla 65-aastaste osatähtsus); töö ja toimetulek (registreeritud töötute osatähtsus tööealistest ja KOVi eelarvesse laekunud üksikisiku tulumaks elaniku kohta); kohaliku omavalitsuse rahalised vahendid, millest sõltuvad võimalused avalike teenuste osutamiseks (kohaliku omavalitsuse tulu suurus elaniku kohta); oskused ja innovatiivsus (kõrgharidusega elanike osakaal ja äriühingute arv 1000 elaniku kohta); majandustegevuse mitmekülgsus (tegevusalade arv kahekohalise EMTAK koodi alusel).

Seega on Hirno kasutanud oma analüüsis ka geograafilisi parameetreid (asustustihedus ja kaugus pealinnast), Sõstra aga elanikkonna haridustaset ja majandustegevuse mitmekülgust.

Mõlemad autorid märgivad andmete suurt kõikumist väikeste omavalitsuste statistiliste näitajate analüüsimisel (väikesed muutused põhjustavad olulisi hälbeid).

Mõlema meetodika järgi leiti, et Piirissaare elujõulisus ja sotsiaalmajanduslik potentsiaal on üks kehvemaid (elujõulisuse indeksi alusel 2003.a. eelviimane ehk 240. koht), Kihnu keskmiste hulgas (140. koht) ja Vormsi ning Ruhnu head (vastavalt 26. ja 18. koht), vaatamata ääremaal asumisele ehk suhtelisele kaugusele pealinnast. Toome siinkohal illustreerimiseks elujõulisuse näitajate võrdluse (tabel 9), mis põhineb 2007.a andmetel.

¹⁴ Hirno, Aivo 2004. Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku potentsiaali analüüs. <http://portaal.ell.ee/4280>

¹⁵ Sõstra, Kaja 2004. Elujõulisuse indeks ja kohalike omavalitsuste elujõulisus. Linnad ja vallad arvudes 2004.

Tabel 9. Saarvaldade elujõulisust kajastavad andmed, 2007.a.

	Vormsi	Kihnu	Ruhnu	Piirissaar	Eesti
Alla 65-aastaste osatähtsus, %	81,3	78,6	85,9	45,8	82,8
Registreeritud töötute osatähtsus tööelistest, %	7,5	3	4,5	2,4	1,5
KOV eelarvesse laekunud üksikisiku tulumaks el kohta, tuh kr	9,2	5,9	11,3	2,6	
Sama, vastavas maakonnas	3,3	6,4	6,9	7,3	7,4
KOV tulu elaniku kohta, tuh kr	36,3	28,7	62	56,3	
Sama vastavas maakonnas	15,7	14,5	15,7	14,8	15
Kõrgharidusega elanike osatähtsus, % (31.03.2000 seis)	10,3	1,6	20	2	7,2
Äriühingud 1000 el kohta	50	32	14	12,5	39
Tegevusalade arv	6+	7+	3+	2+	
Elujõulisuse indeks 2003	126	94	134	50	
Kaugus Tallinnast, km	124	177	291	262	

A. Hirno analüüsi põhjal on näha, et üksikisiku tulumaksu laekumisel elaniku kohta on tugevam statistiline korrelatiivne seos asustustihedusega kui elanike arvuga omavalitsusüksustes. **Haldusreformi kujundamisel oleks küsitav omavalitsuste liitmine suurema elanike arvu saavutamise eesmärgil**, kui asustustihedus sealjuures jääb madalaks. Küsimus on, kuidas tagada sellistele kogukondadele vajalik teenuste hulk ja kvaliteet. Selge on see, et Piirissaare kogukond lepib pigem vähema teenuste hulgaga ja madalama elustandardiga kui vahetab oma elukohta. Ka riigi huvides on säilitada piiril Venemaaga elujõuline ja riigile lojaalne kogukond. Selle saavutamine on tõeline probleem, mida suudab lahendada tõhus arendustöö, eriti nooremate saarelt pärit inimeste tagasitoomine saarele. Loodetavasti annab Peipsiääre programmi käivitamine selles suhtes häid tulemusi.

Kokkuvõte: Kavandatava haldusreformi käigus tuleb kindlasti säilitada Ruhnu, Kihnu ja Vormsi saarvallad. Nende liitmine omavalitsuse poolt pakutavate teenuste spektri laiendamise ja kvaliteedi parandamise ettekäändel võib kaasa tuua olemasolevate töökohtade kadumise ja seejärel ka elujõuliste perede väljarände väikesaartelt. Piirissaare kogukonna toimetuleku tõstmiseks on vaja kavandada erimeetmeid ning horisontaalset funktsionaalset koostööd, kuid otsustamine kohaliku elu küsimuste üle peab tingimata jääma saare oma rahva esindusorganile, kui riik tahab säilitada Piirissaare inimestele omast kultuurilist ja ajaloolist seisundit.

Osalusdemokraatia suurendamine

PVS on näinud ette rea **omavalitsusliku korra erisusi**, mis peaksid suurendama saareelanike võimalusi saare arenguküsimustes kaasrääkimisel, sest väikesed ja muust maailmast suhteliselt isoleeritud kogukonnad peavad koos seisma oma saare eluliste huvide eest.

PVSi teises peatükis, mis pühendatud omavalitsusliku korra erisustele väikesaare haldamisel on eriline tähelepanu pööratud **üldkogu** institutsioonile. Valla, mille koosseisu väikesaar kuulub, volikogu peab kokku kutsuma saare rahvakoosoleku ehk esimese üldkogu. Üldkogu pädevuses on kooskõlastuse andmine väikesaare arengukavale, saarvalla üldplaneeringule, maakasutuse üldistele põhimõtetele, transpordiühenduse arendamisele mandri või lähima suursaarega, üldkogu reglemendile ja saarevanema valimise korrale, samuti teistele saarvalla või saarelise osaga valla põhimääruses sätestatud küsimustele (2008.a jõustunud PVS-i muudatus).

Seaduse järgi kutsutakse üldkogule, mis peab toimuma vähemalt kord aastas, kõik vähemalt 15-aastased väikesaare püsielanikud ning üldkogu on otsustusvõimeline kui osaleb vähemalt pool hääleõiguslikest püsielanikest. Saarvallaks mitteoleva väikesaare üldkogu valib

saarevanema, kes osaleb vallvolikogu istungitel sõnaõigusega.

Elanike kaasamiseks ja demokraatia arendamiseks saarte väikestes kogukondades oleks üldkogu või rahvakoosolek parim vahend, samas on ühtse nõude sätestamine kõigi erineva rahvaarvu ja traditsioonidega saarte jaoks põhjendamatu. Kompaktseid külakogukondi, milles üldkogu ühisseisukohtade kujundajana kunagi toimis, enam ei ole. Suuremate saareliste omavalitsuste (Kihnu, Vormsi) jaoks on otsustusvõimelise üldkogu kokkukutsumine (ja ka läbiviimine mitmesaja osavõtja puhul) tõeline pähkel, mis takistab omavalitsuste tööd (nt kooskõlastuse andmine üldplaneeringule). Omavalitsuslikel saartel on volikogu ja haldussuutlik vallavalitsus piisav tagatis ühishuvide kaitsel.

Paljuski väikesaare identiteedi ja kultuuri kaitseks väljast tuleva surve eest ellu kutsutud üldkogu on siiani positiivset vastuvõttu leidnud vaid Piirissaarel. Üldkogu võiks tegus olla ka Ruhnus, kus rahvakoosolekud toimuvad sõltumata valla põhimääruses sätestatule, samuti suurematel omavalitsuseta väikesaartel (Manija, Vilsandi, Abruka, Prangli). Samas ühe perega väikesaartel nagu Osmussaar, Kessulaid ja Kõinastu on üldkogu kokkukutsumine ja saarevanema valimine nonsenss.

Jätkuvalt on raskusi ja saartevahelisi erinevusi mõiste hääleõiguslik väikesaare püsielanik tõlgendamisel. Vilsandlased lugesid üldkogu kokkukutsumisel püsielanikeks alaliselt saarel elavat kolme meest, Kihnu lähtub rahvastikuregistri andmetest ning neljal kokku kutsutud üldkogul on hääleõiguslikke osavõtjaid olnud vaid 10% ringis. Manija puhul on väikesaarte seaduse parandus (ülereglementeerimine) viinud toimunud külakoosolekute süsteemi tupikusse.

Riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete täitmisele püasustusega väikesaartel aitab kaasa **väikesaarte komisjon** (PVS §4), samuti nõustab komisjon Vabariigi Valitsust väikesaartele suunatud regionaalpoliitika küsimustes. Vastavalt PVSile ning Väikesaarte komisjoni põhimäärusele annab komisjon hinnangu seaduste, riiklike poliitikate ja arengukavade mõjust väikesaarte arengule, teeb ettepanekuid väikesaartele suunatud riiklike programmide algatamise ning investeringutaotluste koordineerimise osas, samuti väikesaarte jaoks oluliste ühenduste määramise osas.

Komisjoni esimees on regionaalpoliitika eest vastutav minister ning liikmeteks (21) nelja ministeeriumi (Siseministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium) esindajad, 2-3 Riigikogu liiget, 2 maavanemat (siiani Pärnu ja Saare), Eesti Saarte Kogu ning üks iga PVSis nimetatud väikesaare esindaja. Komisjoni tehnilise teenindamise tagab Siseministeerium. Komisjoni tegevus oli aktiivseim esimesel tegutsemisaastal (2004), edasine töö on toimunud kooskõlas komisjoni põhimäärusega – üks koosolek poolaastas.

Komisjoni tegevuse kaks põhilist valdkonda on olnud:

- 1) võimaluste otsimine väikesaarte rahaliste vajaduste rahuldamiseks. Vajadused koos rahastamisvõimalustega saab grupeerida kolmeks:
 - a. jooksvate küsimuste lahendamiseks seotud täiendavad kulutused - saarvaldade ja saarelise osaga valdade täiendav toetus;
 - b. ühenduste ja dotatsioonidega seotud vajadused - toetussummad avaliku liiniveo korraldamiseks ja toetused ühistranspordiprojektidele tulenevalt Ühistranspordiseadusest, samuti investeringud vallateedele ja jääteede rajamisega seonduvad kulud tulenevalt Teeseadusest;
 - c. investeringuprojektid. Nende rahastamisvõimaluste leidmine on kõige keerulisem, peamiselt väikesaarte madala taotluste kirjutamise ja kaasrahastamise võimekuse tõttu. Hasartmängumaksust regionaalsete

investeeringutoetuste andmise programmi vahenditest on 5% broneeritud püsiasiustusega väikesaartelt ning üleriigilisi teenuseid pakkuvatelt MTÜdelt laekuvate taotluste jaoks, kahjuks on olnud taotlusvoore, kus eelpoolnimetatud põhjustel ei ole väikesaartelt laekunud ühtegi taotlust.

- 2) ettepanekute tegemine seaduste ja nende rakendussätete võimalikuks muutmiseks nii, et need oleks täidetavad ka väikesaartel. PVS-i baasil on tehtud muutus Kalapüügiseadusesse ning Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse. Kõne all on olnud erisused arstiabi, kiirabi- ja päästeteenuse osutamisel, tehnöülevaatuse korraldamisel jne.

Küsitletud maa- ja omavalitsuste esindajad aktsepteerivad komisjoni vajalikkust ja pädevust, komisjoni tööga on rohkem kursis väikesaarte esindajad, kes samal ajal on ka omavalitsusametnikud.

Saarte koostööorganiks ning väikesaarte elanike huve esindavaks ühinguks väikesaarte komisjonis on **Eesti Saarte Kogu** (esimees Reet Kokovkin). MTÜ, mille ainsaks tuluallikaks on saarlaskondadelt laekuv liikmemaks, ei ole suutnud tööle rakendada ühtegi palgalist töötajat ning organisatsiooni juhtimine toimub vabatahtliku tööna. Riigisisene koostöö näiteks Riigikogu Saarte toetusrühmaga toimib hästi. Suurem probleem on osalemine rahvusvahelises väikesaarte koostöös. ESK on küll ESIN-i liige, kuid tulemuslikuks koostööks vahendeid napib.

*Meie naaberriikides toimub süsteemne väikesaarte koostöö toetamine ja arendustöö koordineerimine ja toetamine riigi poolt. Taanis on see korraldatud *Sammenslutningen af Danske Småøer* (Taani Väikesaarte Ühendus) ja *Keskkonnaministeriumi* (Taani Metsa- ja Keskonna Ameti) koostööna, kus viimane toetab Taani Väikesaarte Ühenduse sekretariaadi tööd ja ka väikesaarte ühisprojekte. Rootsis tegeleb saartega *Skärgårdans Riksförbund* ning Soomes *Töö- ja majandusministeriumi* (kuni 2008. aastani *Siseministeriumi*) Saarte komisjon ja *Sooime saarte ühendus*.*

Iirimaa on loodud väike struktuuriüksus (7 inimest - Saarte osakond), kes suurema riikliku struktuuri (Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs in Ireland) osana tegeleb Iirimaa enam kui 30 väikesaarega, mille koguelanikkond on väiksem kui 3000. Nende ülesandeks on programmide rakendamine, mõningate teenuste osutamine, saartepoliitika formuleerimine ja riigi teenuste koordineerimine.¹⁶

Kokkuvõte: PVS-i praegune redaktsioon ei ole Üldkogu paragrahvi lg 5 osas rakendatav ja on kohati saanud saare ja omavalitsuse töö korraldamisel takistuseks.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse esindajate koostöö väikesaarte komisjonis võimaldab jälgida PVS-i sätetatu arvestamist ministeriumide plaanides, samas puudub küsimuste arutelule eelnev analüüs ja rakendusmehhanism komisjonis otsustatu elluviimiseks (sh kajastumiseks riigieelarves). Riik toetab Eesti suursaarte koostööd EL organisatsioonides (CPMR ja B7); ESK ei ole saanud riigilt toetust, et osaleda Euroopa Väikesaarte Võrgustiku (ESIN) koostöös.

¹⁶ Meeting the Challenges of Small Islands, European Small Islands Network (ESIN), InterIsland Exchange Project, INTERREG IIIC, 2007, Sweden, 64 lk.

2.3. Töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomine, ettevõtluse toetamine

Saarte majandustegevuse spetsiifikat iseloomustavad väike turg, tegevusalade valiku piiratus, tööhõive sesoonsus, ajalis-ruumilised ja inimeste vähesusest tingitud takistused mastaabiefekti tekkimiseks vajaliku koostöö tegemisel. Domineeriv madala lisandväärtusega ettevõtlus ei kinnista kvalifitseeritud tööjõudu ega loo püsivaid töökohti, töökohtade kadu on maapiirkondades, sh saartel ka peamine väljarände põhjus.

Väikesaarte püsielanikele töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomine ning ettevõtluse toetamine on üks PVS-i eesmärkidest. Majandustegevuse toetamiseks saartel tuleb "Riigi regionaalse arengu programmides ette näha vahendid majandustegevuse toetamiseks väikesaartel riiklike sihtotstarbeliste investeringute, laenusoodustuste ja laenude garanteerimise kaudu." (PVS §13)

Seaduse eesmärgipärase toimimise (töökohad ja toimetulekuvõimalused) hindamiseks võrreldavad andmed puuduvad. Tuginedes TTÜ Kuressaare Kolledži Saarte Instituudi poolt 1999.a koostatud ülevaatele ning omavalitsustelt saadud vastustele võib öelda järgmist:

- 1999.a elas väikesaartel kokku 709 tööalist inimest¹⁷, neist töötas umbes 400. Peamisteks tööandjateks olid riik ja omavalitsused, kel oli tol ajal väikesaartel 190 töökohta ehk pool töökohtade üldarvust. Lisaks oli tööd veel umbes sajale kalurile, teist samapalju töötas muudel tegevusaladel. Ulgtööl käis umbes kümnendik väikesaarte tööalistest elanikest ehk hinnanguliselt oli 1999. aastal väikesaartel 375 töökohta.
- 2007.a lõpus oli tööalisi väikesaarte püsielanikke ligikaudu 580, töökohtade arv väikesaartel hinnanguliselt 310. Avaliku sektori töökohtade osakaal on viimase 10 aasta jooksul vähenenud 10% võrra, 120 töökohani (40% töökohtadest).

Oluline tegevusala tänapäevalgi on traditsiooniline kalapüük, rannapüügiga on väikesaartel hõivatud umbes 90 meest (Kihnu 60, Manija 6, Piirissaar 7, Prangli 10, Ruhnu 2, Vormsi 1). Väikesaarte kutseliste kalurite jaoks on kalapüügilubade väljaandmise 10 võrgu alampiir vähendatud viiele võrgule.

Ülejäänud ettevõtlus baseerub põllumajanduse ja metsanduse toormel ning selle töötlemisel peamiselt oma tarbeks (Vormsi, Kihnu, Ruhnu). Suvel suureneb pea kõigil väikesaartel puhkemajanduses töötavate inimeste arv: nt Kihnus lisandub suvel turismimajanduses tööle ca 30 inimest¹⁸, iga viies Ruhnu alaliste elanikega majapidamistest pakub majutusteenuseid jne. Erandlik saar ses osas on Piirissaar, kus külalised eriti oodatud pole ning neile teenuseid ei pakuta.

Kuigi Eesti regionaalarengu visioon aastani 2015 sedastab, et "Asustus, sealhulgas piirialadel ja väikesaartel, on piisav väärtusliku kultuuri- ja looduspärandi säilitamiseks ning mitmete riigi funktsioonide täitmiseks", on riigipoolne roll väikesaarte püsiastutuse säilitamisel ja töökohtade loomisel olnud äärmiselt tagasihoidlik. Pigem vastupidi, kaotatud on kõik tuletornivahtide töökohad, vähendatud Keskkonnaministeeriumi haldusalas olevate asutuste (RMK, looduskaitsealad) ja päästeameti töökohti.

Ainukese uue riigi poolt finantseeritud töökohana võiks nimetada **saarevahi** ameti sisseseadmist alates 2008. aastast. Vastavalt PVS-ile on saarevahi tööülesanneteks seaduste ning kohaliku omavalitsuse õigusaktide täitmise tagamine väikesaarel ehk olla "riigi kohaloleku tagaja". Eraldatud rahalised vahendid võimaldasid 2008. aastal Saare ja Lääne

¹⁷ Eesti saared – osa Eestist ja Euroopast, lk 16 (1999.a. loeti tööalaseks mehed vanuses 16-61 ja naised 16-56)

¹⁸ Kihnu valla arengukava 2007-2013. http://www.kihnuvald.ee/avalikud/arengukava%202007_2009.pdf

maavalitsustel tööle palgata 3 riigiametnikust saarevahti: Abruksal, Vilsandil ja Osmussaarel. Kessulaiu saarevaht on Muhu valla palgal. 2009. aastal on kavas luua saarevahti ametikohad ka Kessulaiule, Kõinastule ja Manijale ning Vormsile ja Kihnu. Omavalitsust mitteomaval väikesaarel on vajadus omavalitsuse ülesandeid täitva (nt järelvalve väikesaare juhukülaliste üle jms) saarevahti järele suur, kuid saar, kus on omavalitsus ning piisav sotsiaalne kontroll, ei vaja saarevahti.

Ettevõtlust ja selle elujõulisust kajastavad näitajad on kättesaadavad vaid saarvaldade kohta, vt tabel 10. Füüsilisest isikutest ettevõtjate suur osakaal väikesaartel tõstab ettevõtlusaktiivsuse näitaja Eesti keskmisest kordades kõrgemaks, äriühingute arvult tuhande tööealise elaniku kohta on püsivalt Eesti keskmisel tasemel vaid Vormsi kogukond. Piisava sissetuleku tagamiseks on väikesaarte elanikud tegevad mitmel rindel, osakoormusega tööd avalikus sektoris kombineeritakse ettevõtlusega.

Tabel 10. Valik saarvaldade ettevõtlust ja sissetulekuid kajastavaid statistilisi andmeid, 2007.a

Näitaja	Vormsi	Kihnu	Ruhnu	Piirissaar
Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtjad 2004 ja 2007, sh	28 / 32	77 / 80	2 / 7	7 / 6
põllu- ja metsamajandus	21 / 20	4 / 4	0 / 0	0 / 0
kalapüük	0 / 1	62 / 65	0 / 2	7 / 5
tööstus, ehitus	2 / 2	3 / 5	0 / 1	0 / 0
teenindus	5 / 9	8 / 6	2 / 4	0 / 1
Tööealiste elanike 19-64 arv ja osakaal elanike arvust (rahv.reg, Eesti keskm 63%)	228 – 70%	406 – 64%	81 – 68%	53 – 55%
Brutotulu saajate (palgatöötajate) arv ja osakaal (Eesti keskmine 46%)	139 - 43%	213 - 33%	52 – 43%	32 - 34%
Palgatöötaja kuukeskmise brutotulu Eesti keskmine 10 399 kr	10661	9826	11075	5741
Maksustatav tulu elaniku kohta (tuh kr) ¹	4,7	3,2	4,9	1,5
Suhteline maksustatav tulu ¹	99%	74%	107%	29%

Allikad: Linnad ja vallad arvudes 2008 Statistikaamet, Tallinn 2008; Rahandusministeerium – KOV eelarvete tulubaas, ¹ – meie arvutused KOV eelarvetesse laekunud tulumaksu alusel; suhteline maksustatav tulu elaniku kohta on arvatud vastava maakonna keskmise maksustatava tulu suhtes.

Ettevõtlusest ja palgatööst saadava sissetuleku suurus väljendab nii saarvaldade püsielanike kui ka rahvastikuregistrisse kantud inimeste tulusid, kuigi viimased ei pruugi saarel elada ega töötada. Kihnu ja Piirissaare elanike seas on palgatöötajaid kolmandik, Vormsis ja Ruhnul kaks viiendikku. Vormsi ja Ruhnu saarvaldade palgatöötajate keskmised kuusissetulekud on võrreldavad vabariigi keskmisega, piirissaarlaste omad on pea poole madalamad. Kui võrdleme omavahel maksustatava tulu suurust saarvalla ja maakonna elaniku kohta, on pilt sama – Ruhnu ja Vormsi on "konkurentsivõimelised", kihnlaste tulu jääb pärnumaalaste tulule selgelt alla. Piirissaarlaste tulu moodustab tartumaalaste omast vähem kui kolmandiku (0,29).

Majandustegevuse toetamiseks maapiirkondades, sh väikesaartel oli ellu kutsutud Maaelu arengukava (MAK) 2004-2006. Kahjuks on väikesaarte elanikud olnud üsna passiivsed selle

meetme toetuste kasutamisel (vt ptk 4). Uuel toetusperioodil on jätkunud võimalus toetuste hankimiseks MAK-i alusel eesmärgiga aidata maapiirkondades edendada maaettevõtlust väljaspool traditsioonilist põllumajandustootmist, kusjuures toetust saavad mikroettevõtlus, maaturism, puhke- ja vaba aja atraktsioonid, bioenergia tootmine - aga ka maainimesele vajalikud mitmesugused teenused, mille kohapealne kättesaadavus teeb elu maal mõnusamaks. Uued tegevuste lisandumisel loodetakse ka töökohtade lisandumist. 2008.a. eraldati 278 taotlejale maaelu mitmekesistamiseks investeeringutoetusi kogusummas 271,8 miljonit krooni. Nende hulgas ei olnud ühtegi toetuse saajat väikesaartelt.

Meie naabrid Põhjamaades on pidevalt püüdnud oma saartel arendada ettevõtlust ja säilitada olemasolevaid ning luua juurde uusi töökohti. Seda eesmärki teenib hulgaliselt projekte, mis aitavad tõsta väikesaarte elanike teadmisi ettevõtlusest ja äriideede realiseerimisest, aga ka ärifirmade toodangumahu suurendamiseks käibe kasvatamiseks jne.

Taanis on selliseid projekte toetanud Keskkonnaministeerium, Soomes on eestvedajateks olnud erinevad koolituskeskused.

Kokkuvõte: Viimase kümne aasta jooksul on töökohtade arv väikesaartel vähenenud unisoonis tööealiste elanike arvuga ehk koos töökohtadega on läinud ka inimesed. Avaliku sektori töökohtade kadu (-70) on vähesel määral kompenseerinud saareelanike ettevõtlus, peamiselt kalapüük ja turismiteenuste pakkumine. Töökohtade juurdeloomise ja elatusvõimaluste laiendamiseks väikesaartel ei ole tegeletud, väikesaarte inimeste poolt on jäänud kasutamata MAK-i toetused maaelu arendamiseks. Üks põhjustest võib olla väikesaarte inimeste suutmatus osaleda projektides.

Tervitatav on saarevahi töökoha loomine väikesaartel, vaieldav aga rakendamise skeem ja ülesannete loetelu.

2.4 Esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavuse tagamine

Me peame mõistlikus piires kandma osa kulutusi, et hoida käigus infrastruktuuri ja põhilisi teenuseid. Saarteelanikud...peavad ilma põhjendamatult suurte isiklike ohvriteta suutma oma kodupaigas edasi elada. See taotlus põhineb osaliselt solidaarsusel, kuid sellel on ka teatav vahetuskauba mõte: tiheasustusalade elanikud "tarvitavad" elavat maapiirkonda tasuta, seetõttu on mõistlik, et nad kannavad osa hõreasustusalade suurematest kuludest. (Ole Nyqvist 1994)¹⁹

PVS peab oluliseks väikesaarte elanikele selliste esmatähtsate avalike teenuste kui transpordiühendus, elektrivarustus, joogivesi, post- ja elektronside, alus-, põhi- ja keskkorraldus, korrakaitse- ja päästeteenistused ning sotsiaalabi kättesaadavuse tagamist.

Infrastruktuur

Teenuste osutamiseks, mille spekter sõltub saare püsielanike arvust ja vanuselisest koosseisust, on vajalikud investeeringud. Väikesaarte infrastruktuuri mahajäämus tänapäeva nõuetest on osaliselt tingitud asjaolust, et enamuse meie väikesaartest asus enam kui 50 aastat Nõukogude Liidu läänepiiril ning nende infrastruktuuri arendati eelkõige piirivalve ja sõjaväe huvidest

¹⁹ Nyqvist, Ole 1994. En ny skärgårdspolitik: slutrapport från projektet Skärgårdssamhället på 90-talet. Nordiska ministerrådets skärgårdssamarbete, Mariehamn, 62 lk (A.Sarve tõlge 1997).

lähtuvalt.

Infrastruktuuri kaasajastamisel on kombineeritud riikliku, regionaalse ja omavalitsuse tasandi investeeringuid, seetõttu on tihti rakse leida ühest infrastruktuuri korrasoleku eest vastutajat. Eelkõige puudutab see sadamate väljaehitamist/renoveerimist, saarte väikesed kogukonnad ei ole võimelised oma piiratud ressursidega sadamat ehitama või remontima. Viimastel aastatel on märgata olukorra paranemist ning riik on hakanud renoveerima ka väikesaarte sadamaid, seda juhul kui omavalitsused koos maavalitsustega on algatanud sadamate üleandmise riigile kuuluva AS Saarte Liinid haldusesse.

Aastatel 1997-2004 toetas väikesaarte infrastruktuuri parandamist üsna tõhusalt riiklik regionaalprogramm Saarte programm. Ühinemisel EL-ga regionaalprogrammid kaotati, kuid Siseministerium on leidnud siiski võimalusi järgida PVS ideed - toetada väikesaarte investeeringuid ja soetusi. Nii toetati 2005. ja 2006.a lisaelarvetest väikesaarte projekte kokku 16 miljoni krooniga (vaata tabel 3 lisas 1).

Hasartmängumaksust regionaalsete investeeringutoetuste andmise programmi vahenditest (Siseministerium) on väikesaarte omavalitsustele eraldatud toetusi aastatel 2004-2008 kokku 6,2 miljonit krooni, millest põhiosa läks koolide, rahvamajade jt sotsiaalobjektide kaasajastamisele.

Pärnumaa püsisustusega väikesaarte, Kihnu ja Manija, puhul tuleb kindlasti märkida ka UNESCO tunnustusega haakuvate riigisiseste programmide väljatöötamist ja käivitamist nii Siseministeriumi kui ka Kultuuriministeriumi poolt. Siseministeriumi kaasabil väljatöötatud Kihnu regionaalprogrammi 2007-2010 rahaliseks kogumahuks nelja aasta peale on kavandatud 20 miljonit krooni. Aastateks 2008 ja 2009 kinnitatud tegevuskavas on Kihnu ja Manija saarte jaoks kavandatud investeeringud 11 miljoni krooni ulatuses (Manija saare keskus, Kihnu teed, tehno- ja tervisekeskus ning külmhoone, ühine hõljuki soetus mõlema saare tarbeks). Programm toetab kaasfinantseeringu osas ka Kihnu muuseumi rekonstrueerimist (põhifinantseerija Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programm, ERDF).

Transporditeenused

PVS §8 on pühendatud transporditeenustele, mille all mõeldakse ühenduse pidamist erinevat liiki transpordivahenditega väikesaare ja mandri/suursaare vahel. On sätestatud, et väikesaartele peab olema tagatud vähemalt **üks regulaarne transpordiühendus** mandri või lähima suursaarega. Transpordiühenduse loomiseks vajalikku laeva-, väikelaeva- või parvlaevaliini või lennuliini toetatakse riigieelarvest vastavalt ühistranspordiseadusele ning veeteühenduse katkemisel jääolude tõttu või muul põhjusel rajatakse jäätee või tagatakse regulaarne lennuühendus Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras (vt ka p 1.3).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium on PVS-i esimeses variandis nimetatud 8 väikesaare ja mandri ja/või suursaare vahel avalikke liinivedusid korraldavaid maavalitsusi toetanud viie aasta jooksul kokku enam kui 100 miljoni krooniga (tabel 11).

Kolme taasasustamisele kuuluva väikesaarega regulaarne ühendus puudub. Harju maavalitsus on saanud ühekordset toetust ühenduse pidamiseks Pakri saartega (2007.a. 15 600 kr) ja suviseks laevühenduseks Aegnaga (2008.a. 230 000 kr).

Tabel 11. Toetus ühenduse pidamiseks väikesaartega (avalikule liiniveole) läbi maavalitsuste aastatel 2004-2008 (tuh kr)

Saar	Maakond	2004	2005	2006	2007	2008	Kokku
Abruka	Saaremaa	215,0	250,0	300,0	340,0	340,0	1 445,0
Kihnu ²	Pärnumaa	4 221,0	6 492,5	7 210,0	8 142,0	9 220,0	35 285,5
Manilaid	Pärnumaa	109,0	410,0 ¹	170,0	178,0	210,0	1 077,0
Osmussaar	Läänemaa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Piirissaar	Tartumaa	600,0	1 210,0	1 210,0	1 410,0	1 300,0	5 730,0
Kessulaid	Saaremaa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kõinastu	Saaremaa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prangli	Harjumaa	...	780,0	720,0	704,4	810,0	3 014,4
Ruhnu ²	Saaremaa	3 064,8	4 008,4	5 003,2	5 517,1	5 164,0	22 757,5
Vilsandi	Saaremaa	165,0	165,0	200,0	200,0	200,0	930,0
Vormsi	Läänemaa	1 700,0 ³	6 415,0	6 800,0	7 600,0	7 900,0	30 415,0
	KOKKU	10 074,8	19 730,9	21 613,2	24 091,5	25 144,0	100 654,4

Allikas: Maavalitsused;

¹ – sisaldab liinipaadi tormikahjustuse remonti 250 000kr; ² –nii laeva kui lennuühenduse toetus; ³ – IV kv toetus AS-le Kihnu Veeteed, enne seda korraldas liinivedu Saaremaa Laevakompanii

Silmatorikav on Piirissaare üleveoks eraldatava toetuse madal tase võrreldes näiteks sama pika veeteega Vormsiga. Kui suur on iga saare või saarerühma puhul piletitulu ja dotatsiooni osakaal ühenduse pidamise kogukuludest, ei õnnestunud käesoleva tööga välja selgitada. Transpordi arengukavas 2006-2013 on öeldud, et riigipoolsete toetuste osakaal peaks ühistranspordi eest tasumisel jääma muutumatuks²⁰.

Liiniveo korraldamine

Aastaringne liinivedu meritsi on võimalik vaid Vormsiga, ülejäänud 7 väikesaarega toimub liinivedu mööda veeteed vaid navigatsiooniperioodil. Liiniveo korraldamise eest hea seisvad maavalitsused arvestavad graafikute ja (soodus)piletihindade kehtestamisel võimaluste piires omavalitsuste ja saareelanike arvamusega.

Ühendust Lääne- ja Pärnumaa saartega (Vormsi, Manija, Kihnu) peab ehk liiklust liinidel Sviby-Rohuküla, Kihnu-Pärnu, Kihnu-Munalaid, Manilaid-Munalaid toimetab AS Kihnu Veeteed. Reisiparvlaev "Reet" sõidab Vormsile kõigil nädalapäevadel, navigatsiooniperioodil sõidavad parvlaevad Kihnust Pärnusse ("Liisi") kolmel päeval ja Munalaiu sadamasse (parvlaev "Amalie") kõikidel nädalapäevadel. Sama parvlaev sõidab ühel päeval nädalas ka Manijale, igapäevast ühendust Manija ja Munalaiu vahel peab postipaad. Navigatsiooni lõppedes toimub Kihnuga lennuühendus Pärnu lennuväljalt, vajadusel kasutatakse Manijale ja Kihnu saamiseks hõljukit.

Maa- ja omavalitsuste hinnangul on püsielanike kaasamine transpordiühenduse korraldamisse, sh graafikute koostamisse viimase nelja aasta jooksul oluliselt kasvanud. Hinnad on optimaalsed ja saareelanikele soodsamad (vt tabel 12). Pärnu maavalitsuse arvamusel oleks aga vaja sõidugraafikuid oluliselt tihendada ja jõuda aastaringse laevauhenduseni, mis vajab uut jääklassiga laeva.

Saare maavalitsus on korraldanud ühenduse pidamist kolme PVSis nimetatud väikesaarega (Ruhnu, Vilsandi, Abruka). Navigatsiooniperioodil toimub regulaarne meritsi ühendus nende kõigiga, Ruhnuga on talveperioodil lennuühendus; Abrukal ja Vilsandil kasutatakse

²⁰ Transpordi arengukava 2006 - 2013 <http://www.mkm.ee/index.ph, p?id=9019> 26.11.2008

alternatiivseid meetodeid (amfiibsõiduk, tee läbimine jalgsi kummiülikonnas jne).

Ruhnu “topelt-saarelisus” muudab osapooli rahuldava logistilise skeemi koostamise (ühendus nii Saaremaa kui mandriga) keerukaks ja konfliktiderohkeks. Lahenduseks oleks aastaringne lennuühendus mandriga.

Piirissaarega pidas ühendust Laaksaare sadamaga kuni uue parvlaeva valmimiseni reisiparvlaev “Koit” kolmel päeval nädalas. Tartusse, Piirissaare vallakeskusesse jõudmiseks on vaja sõita bussiga veel 60 km, mis nõuab laeva ja bussi sõidugraafikute ühildamist selliselt, et saareelanikud saaksid ühe päevaga oma vajalikud toimingud väljaspool saart ära korraldada ning saarele tagasi jõuda. Bussiliin on käigus märtsist oktoobrini, detsembrist kuni jäälagnemiseni pole ka parvlaevaühendust. Sel ajal korraldab Piirissaare vallavalitsus oma inimeste ja kauba vedu oma rahadega. Mitteregulaarseid reise (kiirabi, päästekorraldus) teeb ka riigi abiga ostetud hõljuk. Piirissaare ja Tartu vahel oli ammustel aegadel alternatiivina kasutusel lennuliin, täna vajab saare loodusliku kattega lennuväli uuesti kasutuselevõtuks hooldustöid.

Prangli saare ja Viimsi poolsaare vahel liigub kõigil nädalapäevadel postipaata. Hinnatase on saareelanikele soodne (nt pensionärile tasuta) ja transpordikorraldus püsiasukatega läbi arutatud.

Osmussaarega regulaarset ühendust veel ei peeta, Kõinastu ja Kessulaiuga puuduv vajadus avaliku liiniveo järele ka tulevikus. Noarootsi vald on toetanud ühenduse pidamist Osmussaarega ligi poolega riigilt saadud omavalitsuse täiendavast toetustest (299 tuh kr kolme viimase aasta jooksul), Orissaare vald on toetanud Kõinastul elava perekonna laste transportimist kooli 57,6 tuh krooniga (40% 2008.a. saadud toetusest). Muhu vald on samuti toetanud Kessulaiu elanikke paadikütuse ostmisel.

Kui vaadata transporditeenustele kehtestatud hindu (tabel 12), siis torkab silma Piirissaare üleveo suhteliselt kõrge hinnatase võrreldes teiste samal kaugusel olevate saartega, seda nii saare külalistele kui kohalikele elanikele. Vilsandi üleveo puhul on suhteliselt kõrge hind kehtestatud vaid saare külalistele, rahvastikuregistris olevaid inimesi veetakse lausa tasuta. Üldiselt saavad sõidusoodustusi juriidilised (veokite ülevedu) ja füüsilised isikud (reisija ja sõiduauto ülevedu), kelle asukohaks on äriregistris või rahvastikuregistris märgitud väikesaar.

Tabel 12. Üleveohinnad külalistele ja püsielanikele väikesaarte liinivedudel 2008.a suvel (üks ots, kr)

Saar (liin)	Veeteepikkus, (km)	Reisija täispilet kül/koh	Reisija soodus kül/koh	Sõiduauto kül/koh	Veok tm>3,5t kül/koh	Veok tm<3,5t kül/koh	Broneerimis-tasu
Abruka	9	30/10	...	-	-	-	-
Kihnu Pärnu	40	70/30	35/15	190/55	-	-	50
Kihnu-Munalaid	13	40/15	20/10	160/40	-	-	50
Manilaid (postipaata)	1	25/10	15/5	-	-	-	-
Manilaid (parvlaev)	1	10/5	5/5	50/10	-	-	50
Piirissaar	8	75/50	35/..	150	300	-	-
Prangli	19	50/10	25/0	-	-	-	-
Ruhnu-Roomassaare	72	250/65	125/0	-	-	-	-
Ruhnu-Munalaid	65	450/75	250/0	-	-	-	-
Vilsandi	8	50/0	30/0	-	-	-	-
Vormsi	10	40/20	20/10	100/50	280/180	150/90	25

Allikas: vallavalitsused

Paljudele saartele, kus suur kaal suvisel puhkemajandusel, on oluline tagada transporditeenuse taskukohane hinnatase ka saare külalistele. Näitena võib tuua möödunud suvel kehtestatud laevapiletite hinnad mandrilt Ruhnu sõitjatele, mis olid nii kõrged, et pidurdasid oluliselt saare

külastamist. Käesolevast aastast tõusis 2,4 korda Prangli külalise reisijapileti hind (uus hind 120 kr), hinnatõusu mõju avaldub alles suvel.

Taanis on moodustatud väikeste parvlaevafirmade ühendus, mis osa hankeid (näiteks kindlustus) teevad koos.²¹

Rootsis ja Soomes käsitletakse ühendust väikesaartega kui teepikendust ja riigile (Maanteeametile) kuuluvad parved veavad reisijaid tasuta; raha selle teenuse ülalpidamiseks tuleb autoomanikele kehtestatud teede maksust.⁷

Šotimaa piirkondlik valitsus on algatanud pikaajalise strateegia väljatöötamise parvlaevade nn. eluliinide (lifelines) arendamiseks, mis sisaldab ka pilootprojekti, mille eesmärgiks on kehtestada parvlaevaliinidel RET s.o. Road Equivalent Tariff süsteemi tasu. Kõigepealt töötatakse välja ettepanek selliseks süsteemiks, teisel aastal katsetatakse seda Cal Maci (riiklik transpordifirma) liinidel ja seejärel tehakse ettepanekud süsteemi parandamiseks ja laiendamiseks teistele liinidele.²²

Sadamad ja veeteed

PVS paragrahv 9 sätestab, et Vabariigi Valitsus määrab kindlaks väikesaar(t)e liikluse ühendustee(d), mille kaudu tagatakse regulaarne liiklus väikesaare ja mandri või suursaare vahel ning tagab väikesaare liikluse ühendustee osaks oleva sadama või sadamarajatise korrashoiu kulude katmise riigieelarvest, aga samuti väikesaare liikluse ühendustee osaks oleva sadama või sadamarajatise uuendamiseks ning veeteede süvendamiseks vajalikud riiklikud investeeringud.

Tasapisi on riik hakanud võtma oma haldusesse väikesaarte sadamaid ja neid korda tegema. Riigi omandis oleva ASi Saarte Liinid, mille põhitegevuseks ja –ülesandeks on püüasustusega saartega ühenduse pidamiseks vajalike sadamate haldamine ja arendamine, omandisse on läinud Ruhnu (Ringsu), Munalaiu, Manija, Piirissaare ja Laaksaare sadamad ning osa Kihnu sadamast. Abruha sadama puhul on Kaarma vald andnud riiklikule aktsiaseltsile hoonestusõiguse. Mitmete sadamate ehitamiseks ja korrastamiseks on kasutatud EL struktuurfondide vahendeid, vt tabel 4 lisas 1.

Kohati (nt Viimsi vald) on sadamate haldamise ja arendamise küsimuses veel probleeme usaldamatusega kaugel asuva riikliku struktuuri vastu. Samuti on ebaselge, kas ja kuidas rakendada riigi toetust väikesaarte jaoks olulistest erasadamates. Viimasel juhul võiks olla kasu sadama üleandmisest KOV-le, jättes sadama opereerimise eraõiguslikule isikule. Sel juhul oleks riigil õigus toetada investeeringuid sadamasse. Saarvaldade sadamad võiksid aga kuuluda tervikuna riigile ja olla riigi hallata. Eriti käib see tõdemus Kihnu sadama kohta, mis kuulub täna veel kolmele omanikule: riik, vald ja kalurid.

Kokkuvõte: Ühistransporti teenindavad sadamad on teinud läbi märkimisväärse arengu. Juurde on muretsatud transpordivahendeid, riik on alustanud parvlaevade soetamist ühenduse pidamiseks väikesaartega. Transpordi arengukavas 2006-2013 on planeeritud selleks otstarbeks

²¹ Meeting the Challenges of Small Islands, European Small Islands Network (ESIN), InterIsland Exchange Project, INTERREG IIIC, 2007, Sweden, 64 lk

²² Ferry services in Scotland : <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/briefings-07/SB07-56.pdf>

vaid 50 mln kr, mis ilmselt ei kata väikesaarte vajadusi (Piirissaare uus parvlaev maksis 23 milj kr). Transporditeenuse toetamise süsteem ei võta piisavalt arvesse kohalikku omapära ja arenguvajadusi. Samas on teenuse korraldamisse enam kaasatud kohalikku kogukonda. Piirissaare transporditeenus on võrreldes teiste väikesaartega alarahastatud. Transporditeenus on väikesaare arengu ja püsielanikkonna säilimise seisukohalt üks olulisemaid teenuseid ning selle mõju vajab regulaarset monitooringut.

Hariduse kättesaadavus

PVS esimeses variandis kuulusid esmatähtsate avalike teenuste hulka alus- ja põhiharidus, seadusemuudatusega lisati keskhariduse kättesaadavuse nõude (§3 p4). Samas ei taga PVS hariduse kättesaadavust väikesaarte elanikele ühelgi nimetatud tasemel.

Väikeste saarte kogukondade elujõulisuse tagamisel on hariduse kättesaadavus, eriti kohaliku alg- ja põhikooli olemasolu otsustava tähtsusega. Kuigi vanematel võib olla sissetulekuallikas/töökoht väikesaarel, ei säili ega teki kriitilise massiga uusasustust niikaua, kui saarel pole võimalust vähemalt alghariduse omandamiseks. Nii on lahkunud pered Vilsandilt ning noori peresid ei ole juurde tulnud ei Abrukale ega Piirissaarele.

Koolideta väikesaartest on lapsi praegu Kõinastul (3), Piirissaarel (3), Manijal (2). Kõinastult transporditakse lapsed autoga mööda laidude teed Muhu kooli, Manija laste põhikoolihariduse saamise võimalus on nihkunud Pootsist Tõstamaale, ka lähim keskhariduse saamise võimalus on Tõstamaal. Piirissaarel soovib Tartu maavalitsus kooli taastada, sest selle saare laste jaoks "mandril kooli ei ole".

Põhikoolid on hetkel veel säilinud neljal väikesaarel – **Kihnus, Vormsis, Ruhnus ja Pranglil**. Koostöövõimaluste puudumine naabritega teeb väikesaarte koolide elushoidmise märksa kallimaks, kuid väikesaarte kogukondade elujõulisuse huvides peaksid omavalitsused ja riik ühisel jõul püüdma neid koole säilitada.

Kihnu saarel on kättesaadav alus- ja põhiharidus kohaliku lasteaia ja põhikooli baasil, keskhariduse saamiseks suunduvad noored Pärnusse. Kohaliku omavalitsuse tugi koolile on märkimisväärne, õpetajate leidmiseks tõsteti tunduvalt pedagoogide palkade alammäära. Koolile endale ja ainekavadele on suurt tähelepanu pööratud ka mõlemas Kihnu programmis. Oma saare pärimuskultuuri väärtustamiseks on kavandatud ja osaliselt ellu viidud rida tegevusi nagu kihnu keele õpetamiseks vajalikud uuringud ning õppevahendite koostamine ja valmistamine jm. Toetatakse kihnu keele, loodusloo, käsitöö, folkloori ja kultuuriloo õpetamist üks kuni kolm tundi nädalas kõigis klassides.

Vormsis töötab lasteaed-põhikool. Lasteaia osas on hetkel 10 last, põhikoolis 16 õpilast. Õpetajaid on 8. Kesk- ja kutseharidust saab omandada Haapsalus, kus vajajatele on olemas ka õpilaskodud. Vormsi vald on maksnud lisaraha neile noortele õpetajatele, kellel on küll kõrgharidus, kuid kes täiendavad end pedagoogikas või mõnes aines, et katta kvalifikatsiooni-nõudest tulenevat vahet palgaastmes. Volikogu on vastu võtnud otsuse rajada saarele õpilaskodu.

Ruhnu põhikoolis on õpilasi 2008/2009 õppeaastal 7, õpetajaid 5. Praeguse pearahaga ei ole võimalik säilitada saarel heal tasemel haridust pakkuvat põhikooli, juba praegu omandavad paar last põhiharidust mandril (Pärnus). Kaugõpe on nii suure vahemaa tõttu raskendatud, kuigi Ruhnu kogukond on väga aktiivne tänapäevaste veebitehnoloogiate kasutaja. Ruhnu vald on viimase viie aasta jooksul haridusele ja lastehoiule kulutanud 35% väikesaarte toetustest, mis on olnud üle 300 tuhande krooni aastas.

Prangli koolis õpib lapsi nii oma saarelt kui probleemse minevikuga lapsi mandrilt, kokku u

Kolme äsjalisandunud väikesaare elektrivarustuse küsimus on lahendamata ning lisakulutuste kompenseerimise kord kehtestamata. Kõinastul ja Kessulaiul on generaatoritega toodetava elektrienergia omahind tunduvalt kõrgem turuhinnast ning riik hinnavahet ei kompenseeri. Omavalitsus (Muhu vald) doteerib saarevahi kütuse ostmist. Osmussaarel ühtne elektrivarustus puudub, iga ametkond (piirivalve, looduskaitse) tagab vajaliku varustamise individuaalselt.

Taani valitsuse poolt 1996. aastal kinnitatud energeetika arengustrateegias Energy 21 nähti ette, et ühel Taanile kuuluvatest saartest, nimelt Samsoel, viiakse kümne aasta jooksul ellu projekt, mis demonstreerib saare energiatarbimise, k.a transport 100%-lise kaetuse võimalikkust taastuvatest energiaallikatest.²⁵

Eiggi saar Šotimaal läks 2008. aastast täielikult üle kombineeritud allikatest saadud elektrivarustusele, kusjuures tuul, päike jt taastuvad allikad katavad 95% vajadusest.²⁶

Kokkuvõte: Sideteenused on kättesaadavad kõikidel väikesaartel nii mobiilside kui internetiteenuste näol. Enamusi väikesaari varustab elektrienergia EE ja siiani katavad kõik tarbijad ühiselt ka väikesaartele voolu tootmisega ja tarnimisega seotud lisakulud. Kõinastul, Kessulaiul ja Osmussaarel toodavad elanikud elektrit ise ja riik hinnavahet ei kompenseeri.

Sotsiaal- ja arstiabi

PVSis on püüasustusega väikesaarte haldamisel ühe riigi ja kohalike omavalitsuste eesmärgina toodud sotsiaalabi kättesaadavuse tagamine. Väikesaarte kogukonnad on harjunud üksteise abistamisega ning üldjuhul abi väljastpoolt ei oota, välja arvatud muidugi erakorralistel juhtudel.

Kasvavaks probleemiks on vananev püsielanikkond, mis toob kaasa suurenenud nõudluse koduõendus- ja -hooldusteenuse järele, kuid väikesest kogukonnast sobivaid inimesi leida on raske.

Perearstid töötavad Ruhnus ja Kihnus, kord kuus külastab perearst Vormsit ja Piirissaart, Pranglil on velsker. Arstiabi kättesaadavuse probleem on kahetahuline: sobiva inimese leidmine ühelt poolt ning rahastamisvõimalused teiselt poolt. Suvisel perioodil tõuseb kohalolevate inimeste arv väikesaartel tunduvalt ja suureneb vajadus lihtsamate käsimüügiravimite järele, mille müümise õigus kauplustel puudub.

Sotsiaal- ja hoolekandeteenuste osutamiseks, sh laste ja puuetega inimeste eest hoolitsemiseks on Pranglil valla poolt palgatud hooldustöötaja, Piirissaarel on sellise töötaja järele kasvav vajadus.

Tööturuteenuste saamiseks peavad väikesaarte inimesed võtma ette tee maakonnakeskustesse.

Kokkuvõte : Arsti (velskri-)abi on kohapeal tagatud vaid kolmel saarel, oluline oleks leida vähemalt velskrid ka Vormsile ja Piirissaarele. Leida ja koolitada tuleks inimesed ka väikesaarte vanuritele koduhoolduse tagamiseks.

Joogivesi, jäätmekäitlus

PVSi eesmärkides on räägitud vaid joogivee kättesaadavuse tagamisest, tegelikult on väga suureks ja üha kallinevaks probleemiks ka jäätmekäitlus.

²⁵ Meeting the Challenges of Small Islands, European Small Islands Network (ESIN), InterIsland Exchange Project, INTERREG IIIC, 2007, Sweden, 64 lk.

²⁶ http://www.isleofeigg.org/welcome/welcome_frame.htm

Väikesaari haldavad omavalitsused on teinud suuri pingutusi puhta joogivee kättesaadavaks tegemisel ning jäätmekäitluse korraldamisel. Projekte on finantseeritud põhiliselt KIK-i kaudu. Ruhnul on käimas vee- ja kanalisatsioonisüsteemi väljaehituse ettevalmistamine, jäätmejaam rajamisel Piirissaarel ja Ruhnus. Väiksematel saartel, nt Manija on huvi hajaasustusega piirkondade kaevuprogrammi toetuste vastu väike, ilmselt raskuste tõttu omafinantseerimise leidmisel.

Päästeteenistus, korrakaitse

PVSi paragrahv 11 sätestab, et väikesaare korrakaitse ja päästeteenistuse tegevuskava koostamisel kuulatakse ära väikesaare üldkogu arvamused. Kuna üldkogu tegelikult ei toimi, kuid juhukülalisi satub suvisel, tihti ka põuasel perioodil väikesaartele üha tihedamini, siis on vallad püüdnud leida inimesi ja varustust, et vajadusel adekvaatselt reageerida. Taasasustavate väikesaarte puhul on väga vajalik saarevahi olemasolu, kes ohjaks juhukülalisi ning kellel oleks õigus nõuda tuleohutusnõuete täitmist. Neil saartel on olemas vaid esmased tulekustutusvahendid, vähegi võimsama kustutustehnika ning veevõtukohtade puudumine on suur probleem, sest mandrilt reaalse abi kaasamine pole iga kord võimalik.

Ruhnus, Kihnus ja Vormsil töötavad riiklikud päästekomandod või Päästeameti töötaja, mitmel saarel on päästeteenuse osutamiseks loodud MTÜd koostöös omavalitsusega, Abruca vabatahtliku abikomando tööd juhib saarevaht, Aegna saarel tegutseb suvisel perioodil reservpäästerühm. Eriolukordades vajalike transpordi- ja tulekustutusvahendite soetamist on toetanud nii omavalitsused kui Päästeamet. Esmareageerimisel kustutus- ja päästetöödel abistab kohalikku elanikkonda ka piirivalve.

Vormsi vallavalitsus tõi välja probleemi, et saarel on olemas päästekomando liikmed, kes on saanud parameedikuga väljaõppe, kuid ei oma praeguse kiirabikorralduse juures õigust kiirabiteenuse osutamiseks. Päästeametil meditsiiniteenuse osutamise litsentsi ei ole, nad saavad parameedikuid vaid kodanikualgatuse korras appi suunata, kiirabi väljakutsetele vastamise eest neid ei tasustata.

Saarte isoleerituse tõttu on vajalik, et konstaabel asuks turismihooajal pidevalt saarel vähemalt Vormsis ja Kihnus, siiani on suuremate ürituste toimumise ajaks kohale kutsutud politseipatrull mandrilt. Vajadusel tegeleb korrakaitsega piirivalve.

Kokkuvõte: Väikesaartel on reeglina olemas päästekomandod ja –vahendid, mis samas vajavad täiendamist-parandamist. Omavalitsuseta väikesaartel on oluline saarevahi olemasolu ja oskus hädaolukorras tegutseda. Väikesaarte päästetöötajad ja vabatahtlike komandode liikmed peaksid olema koolitatud ka esmaabi teenuste osutamiseks.

2.5 Saarte elulaadi omapära ja rahvakultuuri järjepidevuse säilitamine

Saarerahva poolt on aegade jooksul välja arendatud omapärane ja väärtuslik osa meie rahvakultuurist, kultuuri järjepidevus ja elulaadi omapära toetavad omakorda püüasustuse säilimist. Eesmärgi saavutamiseks on riik avanud mõned spetsiaalsed (väike)saartele mõeldud võimalused toetuste saamiseks kultuuriprojektidele.

2008. aastal käivitus Kultuuriministeeriumi haldusalas saarte pärimuskultuuri toetav programm Saarte pärimuslik kultuurikeskkond 2008-2010, millele käivitusaastal eraldati 500 tuhat krooni. Programmi sihtala, nii suur- kui väikesaared arvestades on disproportsioon eraldatud vahendite ning sihtala suuruse osas silmnähtav. Kvaliteetsemad projektitaotlused laekusid ja enamjaolt toetati suursaartelt tulnud projekte. Väikesaartest said toetust kolm käsitöö projekti Vormsilt ja neli Prangliga seotud projekti (nt Harjumaa muuseumi välitööd Prangli saarel, näituse “Kõik on trois!” koostamine ja eksponeerimine).

Toetusvõimalus on küll loodud, kuid väiksematel kogukondadel puudub (vähemalt esialgu) kompetents kvaliteetsete projektitaotluse ettevalmistamiseks.

Kihnu kultuuriruumi kandmisega UNESCO suulise ja vaimse pärandi meistriteoste nimekirja 2003.a lõpus võttis Eesti riik endale kohustuse kaitsta Kihnu kultuurikooslust kui inimkonna unikaalset ühiskultuuri ja aidata kaasa selle omanäolisele arengule. Asuti spetsiaalsete programmide väljatöötamisele, mis kaitseks kogu traditsioonilist ja pärimuslikku inimtegevust kihnu kogukonna eluruumis – Kihnus, Manijal ja neid saari ümbritsevatel laidudel ning merel. Kultuuriministeeriumi haldusalas käivitus 2008. aastal programm Kihnu kultuuriruum 2008-2010, mis jagas toetust enam kui 30 projektile kogusummas 1,3 miljonit krooni.

Kihnu kultuuri hoidmiseks ja arendamiseks on ellu kutsutud sihtasutus Kihnu Kultuuriruum, Kihnu Kultuuri Instituut, toetust on saanud ka Kihnu muuseum, Kihnu vallavalitsus ning Manõja kultuuriselts.

Siseministeeriumi haldusalas olev Kihnu regionaalprogramm 2007-2010 toetab lisaks mitmesugustele investeeringutele ka kihnlaste traditsioonilise elukeskkonna ja maakasutuse ning pärimuskultuuri säilimise ja taasloomisega seotud tegevusi. Selle programmi abil toetatakse aastatel 2007-2009 SA Kihnu Kultuuri Instituudi tegevusi kogumahus 745 000 krooni (kihnukeelsete raadiosaadete ja trükiste koostamine ja toimetamine jms).

Ülejäänud saartest on aktiivsed omakultuuriga tegelejad Abruka inimesed, jätkub valla toetusel kultuuriobjektide väljaarendamine ja traditsiooniliste kultuuriürituste korraldamine. Kohalikku muuseumiselti on toetatud Kohaliku omaalgatuse programmist. Muuseumid Ruhnus ja Pranglil on vastavate maakondlike muuseumide (Saaremaa ja Harjumaa) osad. Piirissaar kui vanausuliste kogukond väärrib samuti oma muuseumi rajamist.

Noarootsi vald on korraldanud Kuningas Gustaf Adolf VI rootsi kultuuri fondi toetusel Osmussaare kabeli vareme konserveerimist.

Eesti Saarte Kogu naiskogu initsiatiivil on alates 2003. aastast igal aastal korraldatud saarte rahvakultuurialast koostööd edendavaid ning saarte pärimuskultuuri väärtustavaid ja arendavaid Eesti saarte folklooripäevi. Need on toimunud igal aastal erineval saarel koostöös kohalike omavalitsuste ja kodanikeühendustega.

Siseministeerium Hasartmängumaksu programmist (2004-2008) on toetanud väikesaarte kultuuri infrastruktuuri arendamist ca 2,2 miljoni krooniga, lisaks on Kihnu ja Manija objektid saanud toetust Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programmist Kihnu muuseumi rekonstrueerimiseks (8,3 milj) ja Kihnu programmist Kihnu kogukonnakeskus – talumuuseumi ostuks (0,6 milj kr) ning Manija saarekeskuse rekonstrueerimiseks ja arendamiseks (1,1 milj kr).

Taani Keskkonnaministeerium toetab Taani väikesaarte kultuuriprojekte, mille eesmärgiks on hoida ja kaitsta originaalset ja omapärast väikesaarte kogukondade kultuuri. Iirlased korraldavad oma õppuritele iirikeelse elanikkonnaga ja kultuuritraditsioonidega Gaeltachti saartel (6 saart) suvekoole, kus noored, elades kohalikes peredes osalevad paari nädala jooksul programmilistes üritustes ja keelekümbuse kaudu omandavad oma unustatud põliskeelt. Ühtlasi on see märgatav majanduslik toetus kohalikele ettevõtjatele.²⁷

Kokkuvõte: Väikesaared on saanud toetusi nii kultuuri- ja ühistegevuse infrastruktuuri kaasajastamiseks kui mitmesugusteks tegevusteks tänu spetsiaalselt saarte jaoks avanenud toetusprogrammidele Kultuuriministeeriumi haldusalas. Kindlasti tuleks jätkata traditsioonilisi

²⁷ Meeting the Challenges of Small Islands, European Small Islands Network (ESIN), InterIsland Exchange Project, INTERREG IIIC, 2007, Sweden, 64 lk.

(Eesti saarte folklooripäevad) ja algatada uusi (väike)saarte ühiseid kultuuriprojekte Saarte kultuuriprogrammi toetusel.

2.6 Maastikuilme ja looduskeskkonna säilitamine ja kaitsmine

PVSi §14 sätestab, et väikesaarte looduskeskkonna ja maastikuilme taastamist, säilitamist ja parandamist toetab riik oma eelarvest selleks ette nähtud programmide kaudu. Tegevuskava koostamist, selles vajaduse korral muudatuste tegemist ja selle elluviimist korraldab Keskkonnaministeerium.

(Väike)saartele omaste pärandkultuurimaastike (loopealsed ja rannakarjamaad) ning nendega kaasneva liigirohke taimkatte kaitseks ja säilitamiseks on Eesti riik kehtestanud (väike)saartel rea looduskaitsealasid. Vilsandi kuulub rahvuspargi koosseisu, looduskaitseala on Abruksal ja Naissaarel (looduspark), Piirissaar on rahvusvahelise tähtsusega märgala, maastikukaitsealad Pranglil, Manijal, Osmussaarel, Vormsil ja Kessulaiul. Kihnu ümbruses asuv Sangelaidude kaitseala. Pea kõigil saartel on lisaks Natura 2000 võrgustikku kuuluvaid loodus- või linnualasid.

Pärandkoosluste säilitamine nõuab karjatamist ja regulaarset niitmist. Traditsioonilisi tegevusalasid, eriti karjakasvatust elus hoidev kogukond tagab ka saartele nii omase maastikuilme ja looduskeskkonna säilimise. Tegelikult on loomapidamise traditsioonid väikesaartel hääbumas ning loomakasvatusega tegeldakse veel üsna piiratud mahu. Et hoida siiski saarte maastikke avatuna on asemele tulnud projektipõhised hooldustööd seal, kus sellistele tegevustele on eestvedajaid. Projektide abil on Vormsis, Kihnus, Manijal toodud saartele loomi ning niitmis- ja hooldustehnikat. Vormsi loodushoiuprojekte on aidanud arendada saarel olev looduskaitsekeskus ja MTÜ Läänerannik. Loodushoiutöid, maastikuhoolduskava koostamist ning keskkonnateadlikkuse projekte on toetanud Keskkonna- investeringute Keskus (KIK). Kohalikel talunikel on võimalus taotleda loodushoiutoetust, kui nad karjatavad loomi pool-looduslikel kooslustel ja aitavad sellega nende seisundit parandada.

Kihnu regionaalprogrammi 2007-2010 tegevuskavas on planeeritud aastateks 2008 ja 2009 Kihnu väina merepargi loodusväärtuste tutvustamine (ekspositsiooni loomine kolmes kohas, materjalide ettevalmistamine brošüüri koostamiseks, lastelaagrite korraldamine, matkajuhtide koolitamine). Sama programmi toel on ette nähtud Kihnu saare pärandkultuur- ja kultuurimaastike hoolduse korralduskava koostamine (toetuse suurus 200 000 kr).

KIK on veel toetanud Kaarma valda Abruksa saarel looduskaitse turismiinfrastruktuuri rajamisel (200 tuh kr) ning Muhu vald rajas 2008. aastal Kessulaiule matkaraja (135 tuh kr).

2.7 Hinnang PVS mõjule ja vajalikkusele

Iga õigusakti väärtuseks on tema vaim (Ahto Lobjakas, 2008)

Eespooltoodud andmetest on näha, et PVS-i eesmärkide saavutamiseks on riik ja omavalitsused tegutsenud käsikäes. Vaatamata sellele, et seadus on suhteliselt väikese regulatiivse toimega, on ühiskond üldiselt, sh mitmed ministeeriumid, omaks võtnud seaduse vaimu. Omavalitsused hindasid seadust kui vajalikku dokumenti, mis aitab kaasa väikesaarte püsisustuse säilimisele ja arengusuutlikkuse tagamisele.

Esile võib tõsta järgmisi tulemusi:

- Tänu iga-aastasele väikesaarte toetusest tulevale lisarahale on:

- a) omavalitsuslik suutlikkus päris heal tasemel Ruhnus ja Vormsil ning keskmisele Kihnus;
 - b) omavalitsused saavad osutada hädavajalikke teenuseid Piirissaare, Prangli, Abruka, Manija ja Vilsandi elanikele;
 - c) Kessulaiu, Kõinastu ja Osmussaare püsielanikud saavad toetust mõnede igapäevaste eluliste vajaduste kulude katmisel (elektrienergia tootmine, transport jms);
- Väikesaarte “eluliine” on toetatud süsteemselt läbi vastavate maavalitsuste tuginedes väljakujunenud tavale ja liinivedude mahtudele (ühenduse pidamine 8 väikesaarega);
 - Käivitunud on väikesaarte transpordiliinide sadamate süsteemne riigi toetusel renoveerimine AS Saarte Liinid kaudu (6 väikesaart);
 - Riigi toel on soetatud rida uusi transpordivahendeid väikesaartega ühenduse pidamiseks s.h. uus parvlaev Piirissaare jaoks;
 - Väikesaared on saanud terve rea investeeringutoetusi erinevatest programmidest läbi Siseministeriumi;
 - Kultuuriministerium on käivitanud spetsiaalsed saarte omakultuuri toetavad programmid.

Kõikidel juhtudel ei ole seaduse mõju siiski olnud küllaldane ja on märgata jätkuvat taandarengut (Piirissaar, Vilsandi). Valdavalt negatiivselt suhtusid omavalitsused üldkogu reglementi, mis segab nende tööd saare haldamisel. Analüüsist ja võrdlusest naaberriikidega ilmneb, et Eestis on puudu väikesaarte ühistegevusi ja –projekte koordineeriv isik/üksus.

Olukorra parandamiseks teeme järgmised ettepanekud:

PVS muutmiseks

- Muuta üldkogu käsitletavat paragrahvi seaduses:

Variant 1: jätta välja paragrahv 5 lõige 5: Üldkogu on otsustusvõimeline, kui sellest võtavad osa vähemalt pooled väikesaare hääleõiguslikud püsielanikud;

Variant 2: üldkogu kui institutsiooni kõrvaldamine seadusest ja asendamine kohustusega omavalitsusele teatud küsimuste läbiarutamiseks väikesaare püsielanikega.

- muuta seadust § 14¹ (3) sõnastada alljärgnevalt:

Kohaliku omavalitsuse ühepoolse lihtkirjaliku avalduse alusel kantakse kinnistusraamatusse märkus selle kohta, et kinnistu on koormatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ostueesõigusega. Avalduses ja märkuse kandes tuleb viidata käesolevale paragrahvile.

- Viia taasasutatavad väikesaared eraldi paragrahvi

Majandussituatsiooni paranedes kaaluda järgnevate täiendavate meetmete kasutuselevõttu:

Rahvastikuseisundi parandamiseks:

- Sisserände soodustamine enamusel väikesaartest s.h. suvitussaarlaste paikseks “pööramine”;

Omavalitsussuutlikkuse parandamiseks:

- PVS –i uute saarte lisamisel tuleks tõsta väikesaarte toetussummat;

- Kavandatava haldusreformi puhul säilitada haldussuutlikud väikesaarte omavalitsused, selget piiritlemist vajavad neile pandavad ülesanded, eraldi meetmed kavandada Piirissaare toimetulekusuutlikkuse tõstmiseks;
- Tõhustada väikesaarte komisjoni tööd selliselt, et vähemalt üks inimene tegeleks igapäevaselt väikesaarte probleemide ja projektidega, ühtlasi leida võimalus ESK sekretariaadi ja rahvusvahelise koostöö (ESIN-ga) toetamiseks;
- Saarevahid rakendada tööle läbi omavalitsuste (toetus omavalitsustele) väikesaartel, millel puudub omavalitsus/ mis ei ole saarvallad.

Tööhõive parandamiseks:

- Kaaluda Siseministeeriumi haldusalas Väikesaarte programmi avamist s.h. eraldada riigieelarvest sihtotstarbelised vahendid väikesaarte investeeringute kaasfinantseerimiseks.
- Kaaluda tulu- või sotsiaalmaksusoodustuste (nn "ravikindlustuse" osas) kehtestamist traditsioonilistel tegevusaladel (kalapüük, käsitöö, kodutööndus) tegutsevatele väikesaarte FIEdele
- Väikesaarte komisjonil korraldada regulaarne monitooring väikesaarte ettevõtluse olukorra ja tööhõive kohta;

Transporditeenused

- MKM-l korraldada väikesaarte transpordiühenduste ja –toetuste süsteem koheldes toetuste saajaid võrdselt;
- Transporditeenuse pakkujast on oluline valida välja mitte odavaim pakkuja, vaid see teenuse osutaja, kes pakub saareelanikele ja hooajalistele külastajatele parimat teenust;
- Transporditeenuse mõju sotsiaal-majanduslikku hindamist on vaja teha regulaarselt koostöös saarte kogukondadega ja vastavalt saadud hinnangutele parandada teenuse kvaliteeti;
- MKM-l töötada välja väikesaarte ühendustee osaks olevate sadamate ja transporditeenuste osutamiseks vajalike liiklusvahendite investeerimise kava.

Haridus

- Tagada olemasolevatele väikesaarte koolidele nende erivajadusi arvestav rahastamissüsteem ((läbirääkimised Haridusministeeriumiga);
- Soodustada väikesaarte koolide ja õpetajate võrgustiku moodustamist, mis võimaldaks nende koostööd ja kogemuste vahetamist teiste EL maade väikesaarte õpetajatega;
- Korraldada Eesti õpilastele suviseid kultuurilaagreid meie (väike)saartel;

Muud

- Pidada läbirääkimisi Eesti Energiaga Kõinastul, Kessulaiul ja Osmussaarel elektrivarustuse tagamiseks ja lisakulutuste kompenseerimiseks;
- Väikesaarte päästjate ja parameedikute/kiirabi tööülesannete ja tasustussüsteemi ühitamine (analoogselt sellele, mis toimis enne päästeteenistuse reformimist);
- Väikesaarte püsielanike huvid paremini siduda territoriaalmere ja riigipiiri kaitse ning keskkonnahoiu riiklike vajadustega (läbirääkimised Piirivalveameti ja Keskkonnaametiga).

3. Saarte lisakulud avalike teenuste kindlustamisel

Avalike teenuste suhtes kehtib põhimõte, et peab olema kindlustatud nende ühetaoline kättesaadavus ja kvaliteet kogu riigis. Saareline eraldatus võib luua olukordi, kus ühe või teise teenuse osutamise majanduslik efektiivsus on seal madalam kui mandril. Põhjuseks võib olla väike teenuse sihtrühm (vähe lapsi, patsiente, sotsiaalhoolekande kliente), vajadus teenuse osutamiseks ületada veetõkkeid, vajadus hankida või ehitada saartel põhivara, mida tavatingimustes saaks kasutada koostöös naabruse teenuseosutajatega (kiirabi- ja päästeteenuste vahendid), täiendavad transpordikulud seoses valitsussektori toimimisega üldse (nõupidamised, ametireisid vms). Tulemusena on levinud arvamus, et avalike teenuste kindlustamine saartel on suhteliselt kallim kui mandril. Kui riiklikult osutatavate teenuste puhul taandub küsimus ametkonnasiseste kulude õiglasele planeerimisele, siis kohalike omavalitsuste puhul väljendub see neile saarelise asendiga seotud riiklike toetuste andmises.

Käesoleva uuringu raames oli kavandatud saarelisusega seotud lisakulutuste hindamine Eestis üksikute avalike teenuste kaupa eksperthinnangute alusel. Töö käigus osutus õigemaks sellest ülesande liigse keerukuse tõttu loobuda. Jäädes ka ainult kohaliku omavalitsuse poolt osutatavate teenuste juurde ulatub teenuste nomenklatuur mitmekümne positsioonini ja nende kuludes saarelisuse teguri väljaselgitamine vähegi usaldusväärsel moel on eksperthinnangu meetodil võimatu. Vastava kulukomponendi suurus sõltub tõenäoliselt saare suuruselt ja kaugusest mandrist või suuremast saarest ning seda iga üksiku teenuse puhul erineval moel.

Käesoleva töö raames pole uuritud, kas meile lähedaste tingimustega riikides on püütud välja selgitada saarelisusest tingitud lisakulutuste objektiivset suurust. Järgnevas esitame ülevaate kahest saarestikutoetuse²⁸ omavalitsusele määramise skeemist - Šotimaa ja Soome omast - ja arutleme taolise lähenemisviisi rakendamise üle Eestis.

3.1 Šotimaa

Šotimaa kohalike eelarvete toetamine riigieelarvest toimub hinnangulise kuluvajaduse (*estimated service expenditure*) ja kohaliku tulumaksu prognoosi laekumise vahe põhjal²⁹. Hinnangulise kuluvajaduse arvutamiseks on kõigi omavalitsuste eelarvekulud toetuskõlblike teenuste osas jaotatud ligi 100 kuluartikliks (allteenuseks). Iga allteenuse puhul:

- arvutatakse baasaasta ülemaaline erikulu vastava teenuse sihtrühma (elanikud, koolieelikud, õpilased, üksikvanurid jne) ühe isiku kohta;
- arvutatakse üksikute omavalitsuste erikulude hälbed maa keskmisest;
- koos omavalitsuste ja spetsialistidega selgitatakse ja lepitakse kokku peamised hälbimist tingivad tegurid (nn sekundaarsed indikaatorid), mis mõjutavad kas teenuse hinda või nõudlust³⁰;

²⁸ „Saarestikutoetus“ on tinglik nimetus selles mõttes, et näiteina kirjeldatavates skeemides on tegu eeskätt arvestusliku kuluvajaduse hinnanguga, millele vastavat summat ei maksta välja sihtotstarbelise toetusena.

²⁹ Refereeritud allika Scottish Executive. „Green Book for 2005 to 2008“ põhjal <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/933/0027430.pdf>

³⁰ Olgu märgitud, et ühegi allteenuse puhul ei ole nende tegurite seas olnud saareline asend, kuigi selle mõju võib olla mitmel puhul kaudselt kajastatud.

- baasaasta andmete põhjal väljendatakse hälbed sekundaarsete indikaatorite funktsioonina;
- saadud võrrandite abil prognoositakse, arvesse võttes rahvastikuprognooosi, kuluvajadus kaheks järgneva eelarveaastaks³¹.

Summeerides kõigi allteenuste kuluvajadused saadakse toetuskõlblikud kulud (*grant aided expenditure*).

Hinnangulise kuluvajaduse arvutamisel on viimane samm „saareliste erivajaduste raha” (*special islands need allowance*) lisamine saarelise osaga ja saartel asuvatele omavalitsustele. Nimetatud raha arvutamise aluseks võetakse ainult teatud osa hinnangulises kuluvajaduses arvesse võetud teenustest. (Tausta teadmata võib nende loetelu alusel järeldada, et arvesse võetakse ainult need teenused, mille kuluvajadus polnud määratud kindlaks lihtsalt eelarve etteandmisega ja need, mis ei seonu otseselt transporditeenustega - sadamad, liinide dotatsioonid).

Saareliste erivajaduste raha koosneb kahest komponendist. Komponent A peab katma omavalitsuse kuluvajaduse seoses sellega, et tema elanikud (või osa neist) elab saartel ja nendega vallasiseseks suhtlemiseks on vaja lisakulusid. A arvutatakse lähtudes saarlaste arvust igas kohalikus omavalitsuses ja eelpool nimetatud vähendatud kuluvajadusest. Saarlase kaal kuluvajaduse arvutuses sõltub saare suurusest: alla 875 elanikuga saare ühe elaniku kohta lisatakse 50% Šotimaa keskmisest vähendatud omavalitsuste kuluvajadusest, 876-1750 elanikuga saare elaniku kohta 20% ja veel suuremate saarte elanike jaoks 5%.

Komponent B lisatakse ainult neile omavalitsustele, mis tervikuna asuvad saartel. See lisatakse lihtsalt vähendatud kuluvajaduse 10% suurendamisega. Komponenti mõte on omavalitsuse kui terviku isoleeritusest tuleneva kuluvajaduse katmine (*additional pressures associated with not having mainland foothold*).

Tabel 13. Šotimaa omavalitsuste arvestuslik saareliste erivajaduste raha 2006/2007 naelsterlingites

Omavalitsus	Komponent A	Komponent B	Saarte elanike arv 2003	Komponent A saarlase kohta (£)	Komponent B saarlase kohta (£)	A+B saarlase kohta kokku (£)
Argyll & Bute	2 290 970		8 607	266	0	266
Eilean Siar	1 153 997	5 134 961	6 262	184	820	1004
Highland	436 671		590	740	0	740
North Ayrshire	807 546		6 492	124	0	124
Orkney Islands	2 012 389	3 552 423	2 719	740	1307	2047
Shetland Islands	1 299 208	4 107 638	3 382	384	1215	1599

Allikas: *Scottish Executive. „Green Book for 2005 to 2008” põhjal*

Tulemusena saadi näiteks 2006/2007 eelarveaasta jaoks erinevates omavalitsustes ühe saareelaniku kohta arvestatuna saareliste erivajaduste hinnanguks 124 - 2047 £.

Lõpetuseks olgu märgitud, et Šotimaa ülalkirjeldatud meetodit (sh ka saareliste erivajaduste raha arvutamist) kasutatakse ainult kuluvajaduse hindamiseks ja selle alusel määratud riigieelarveline toetus antakse üldotstarbelisena - omavalitus võib seda raha kasutada oma äranägemisel (võib võrrelda Eesti tasandusfondi eraldisega).

³¹ Kogu metoodika on kooskõlastatud Šotimaa kohalike omavalitsuste liiduga (COSLA).

3.2 Soome

Soomes saavad kohalikud omavalitsused sihtotstarbelist riigitoetust, mis arvutatakse vajadusepõhiselt (sotsiaal- ja haridusvaldkonnas) ja üldist riigitoetust (*yleinen valtionosuus*). Saarelisuse kulusid arvestatakse üldise riigitoetuse määramisel. Üldise riigitoetuse arvutamine igale üksikule omavalitsusüksusele jaguneb üldise riigitoetuse põhiosa ja sellele liidetavate olukorralisade (*olosuhdelisä*) arvutamiseks. Üldise riigitoetuse põhiosa saadakse igaks eelarveaastaks ühe elaniku kohta määratud omavalitsuste toetusmäärade eurodes³² ja elanike arvu korrutisena. Olukorralisade suurus arvutatakse eelnimetatud toetusmäärade korrutamisel koefitsientidega. Olukorralisad ja koefitsiendid on järgmised: saarestikulisa (saarestikuvaldadele koefitsient 4,0 või 7,0³³, saarelise osaga valdadele 1,5 ainult saareelanike arvu alusel), perifeersuslisa (kuni 6,0), tiheasustuse lisa (omavalitsustele, kus vähemalt 40 tuhat elanikuga tiheasutusala - kuni 0,75), keelelisa (0,1) ja elanike arvu muutuse lisa (1,39 - kolme eelmise aastaga vähemalt 6% kasvuga).

Eeltoodu põhjal näeme, et saarestikuvaldadele anti 2006.a Soomes riigieelarvelist toetust maksimummääraga ca 195 eurot elaniku kohta.

Soomes toimub ka kohalike eelarvete tulubaasi tasandamine. Kõigil omavalitsustel, kelle arvestuslik maksutulud elaniku kohta ei ületa 91,86% riigi keskmisest on õigus saada iga elaniku kohta üldotstarbelist riigitoetust kuni ülalnimetatud tulumäärade (tasanduspiiri) saavutamiseni. Tasanduspiirist kõrgema maksutuluga omavalitsustel tehakse aga riigitoetustes vähendus määraga 37% tasanduspiiri ületavast maksutulust. Seega ei pruugi jõukas vald arvestuslikku saarestikulisa tegelikult kätte saada.

3.3 Võrdlus Eestiga

Ülalpool esitatud saarelisusega seotud lisakulude arvutamise mudelid ei põhine kumbki läbinähtaval loogikal. Eeldades, et sõltumata meetodikast on tegu eelkõige ühiskonna õiglustundel põhineva toetusega võrdleme nende maade toetusmääradeid Eestis kasutusel olevate väikesaarte toetustega. Šotimaa puhul võtame arvesse komponendi B, kuna Eestis pole kuskil tegu mitmele saarele laiali pillatud omavalitsustega, kus sisemine suhtlemine on raskendatud. Arvestades Šoti ja Soome kuluvajaduse hinnangud ümber kroonidesse saame maksimummäärade vastavalt ca 24 tuhat kr ja 3 tuhat kr ühe saareelaniku kohta aastas.

Tabel 14. Eesti saarvaldade ja saarelise osaga valdade riigieelarvest täiendav toetamine ühe saareelaniku kohta kroonides, 2008

Omavalitsus	Saar	Toetus (tuh kr)	Elanikke	Toetus el kohta (kr)
Kaarma	Abruka	215	33	6 515
Kihnu	Kihnu	2 028	639	3 174
Tõstamaa	Manija	192	51	3 765
Piirissaare	Piirissaar	507	96	5 281
Viimsi	Prangli	577	128	4 508
Ruhnu	Ruhnu	1087	120	9 058
Kihelkonna	Vilsandi	172	22	7 818
Vormsi	Vormsi	1 260	325	3 877
Muhu	Kessulaid	116	2	58 000
Orissaare	Kõinastu	144	6	24 000
Noarootsi	Osmussaar	202	2	101 000

Allikas: Arvutus Rahandusministeeriumi andmete põhjal

³² Näiteks 2006. eelarveaastal 27,81 eurot.

³³ Koefitsienti 7,0 rakendatakse valdadele, kus vähemalt pool elanikkonnast on püsiühenduseta saartel.

Arvutus näitab, et väikesaarte toetuse suurus on meil (jättes kõrvale ühe perega saarte erandlikult kõrged toetusmäärad) vähemalt samas järgus nii Šoti kui Soome hinnangutega, hinnataseme erinevusi arvestades ehk suhteliselt soodsamgi.

Kas aga Eestis peaks kohalike eelarvete kuluvajaduse hindamisel ja neile tasandusfondist eraldiste määramisel arvestama saarelisusest tulenevate erivajadustega suursaarte omavalitsusüksuste puhul?

Eeldatavasti tulenevad siin erivajadused eeskätt transpordikuludest. Suursaarte omavalitsustel on mandril, sh Tallinnas toimuvatele üritustele ja kohtumistele vaja sõita samavõrd kui mandri omadel. Arvestades, kui palju tekitab lisakulu parvlaevasõit lähtume sellest, et sõiduauto kilomeetrikulu on neli krooni (praegune kompenseerimistariif). Seega Hiiumaalt mandrile autoga sõit maksaks $22 \times 4 = 88$ kr ja Muhust mandrile sõit $7 \times 4 = 28$ kr. Ühe inimese ja sõiduauto ülevedu läheb praegu maksma saareelanike ja -firmade sõiduautodele kehtiva soodustariifiga vastavalt 112 kr ja 105 kr. Seega parvlaevasõidust tingitud täiendav kulu on Hiiumaalt 24 kr ja Saaremaalt 77 kr. Kasutades sama kilomeetrihinda võime väita, et rahaliselt on Hiiumaa Tallinnast vaid 6 km kaugemal kui füüsiliselt ja Saare maakond 20 km. Eesti äärealadel on palju valdu ja linnu, mis on sõidukulu mõttes pealinnast sama kaugel või kaugemal kui Saare- ja Hiiumaa. Sellest tulenevalt - kui üldse - peaks arutusele tulema isoleeritusest või saarelisusest tingitud kuluvajaduse arvessevõtmine tasandusfondi eraldiste määramisel, siis oleks õiglane rakendada seda üldisema (Soome terminit kasutades) perifeersuselisa kaudu.

Järeldused

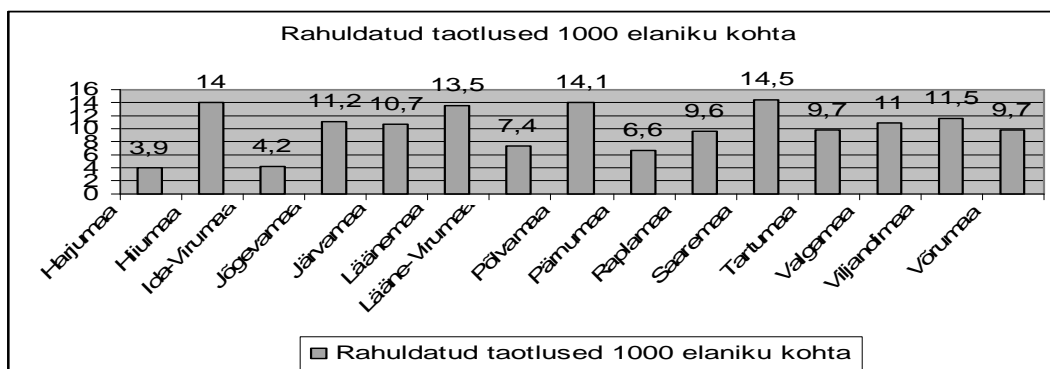
- Šotimaal ja Soomes kasutatavate saarelist asendit kompenseerivate toetuste arvutamine ei toetu läbinähtavale loogikale. Toimivad omavalitsuste toetusskeemid viitavad pigem kokkuleppeliste, sotsiaalse õiglustunde alusel kehtestatud toetusmäärade kasutamisele.
- Toetusmäärad neis maades arvestatuna ühe saareelaniku kohta on ligikaudu samas suurusjärgus meil rakendatava väikesaarte toetusega. Sellest lähtudes võiks meie väikesaarte toetusi hinnata praegu piisavaks.
- Eesti suursaarte omavalitsustele saarelisusest tulenevate lisakulude kompenseerimise skeemi kasutuselevõtt tundub olevat põhjendatud vaid üldisema perifeersuselisa raames.

4. Riiklike toetuste kasutamine Eesti saartel

Kui välja arvata ainult saartele suunatud kultuurivaldkonna programmid „Kihnu kultuuriruum 2008-2010” ja „Saarte pärimuslik kultuurikeskkond 2008-2010” ning „Hasartmängumaksust regionaalsete investeringutoetuste andmise programm”, kus üleriigiliste toetuste otsustamisel eelistatakse püsisustusega väikesaari, siis on rahastamist võimaldavad riiklikud programmid meil valdkondliku iseloomuga ja pea mitte üheski neist ei eelistata automaatselt saari või väikesaari. Suurema mahuga programmid on seotud EL struktuuri- või põllumajanduspoliitika vahenditega. Toetusmäärad on üle riigi valdavalt kõrged ja ühesugused, kuna EL vaatepunktist on tegu ühe ja üldiselt mahajäänud regiooniga. Järgnevalt vaatleme kuivõrd on meie püsisustusega saared saanud võrreldes muude piirkondadega kasu EL toetustest. Piirdume siin perioodiga 2004-2006 ja kahe peamise toetusraamistikuga „Riiklik arengukava EL struktuuri- vahendite kasutuselevõtuks 2004-2006” (RAK) ja „Maaelu arengukava 2004-2006” (MAK). Saaremaa ja Hiiu maakond saame vastavate andmete kättesaadavuse tõttu võrrelda teiste maakondadega, muidu aga kasutame peamiselt võrdlust toetussumma alusel elaniku kohta.

4.1 Riikliku arengukava 2004-2006 toetuste kasutamine

RAK 2004-2006 2007.a seirearuandes on analüüsitud mh struktuurifondide regionaalset suundumist maakondade lõikes. Analüüsi tase on käesoleva uuringus kasutamiseks piisav. Järgnev materjal on võetud nimetatud aruandest³⁴. Saare ja Hiiu maakond on RAK eurorahade kasutamise osas edukad. Rahuldatud taotluste arvult 1000 el kohta on need maakonnad riigi edukaimad.

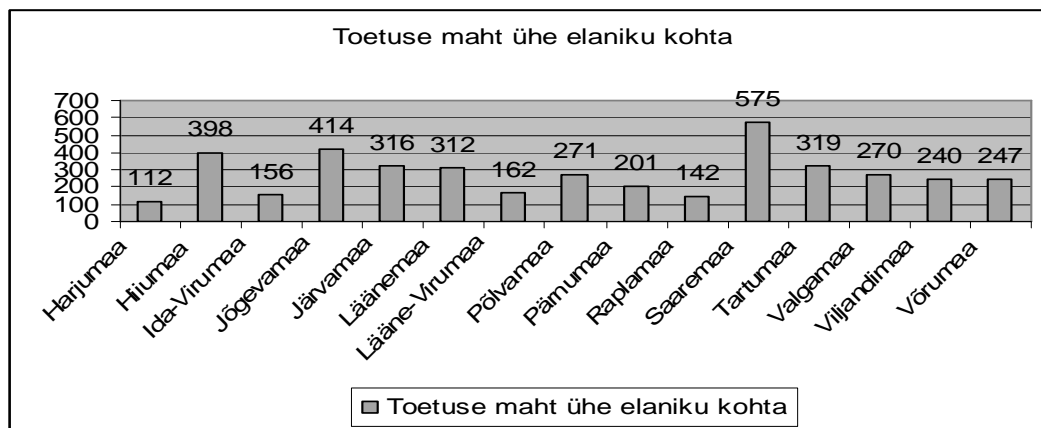


Joonis 3. Rahuldatud taotluste arv 1000 elaniku kohta maakondade lõikes (31.12.2007) projekti rakendamise asukoha järgi

Allikas: RAK seirearuanne

Toetuste mahult ühe elaniku kohta on Saaremaa riigis esikohal, Hiiumaa kolmandal kohal.

³⁴ Eesti riikliku arengukava seirearuanne nr RAK2004-2006/2007/A/06. - <http://www.struktuurifondid.ee/?id=2789>



Joonis 4. Rahuldatud taotluste maht (EL osalus) ühe elaniku kohta maakondade lõikes (31.12.2007) vastavalt projekti rakendamise asukohale (EUR).

Allikas: RAK seirearuanne

Uurides väikesaartel RAK toetuste kättesaadavust võib tõdeda, et see pole olnud (v.a Piirissaarel) halvem, kui maakondades üldiselt. Saarvaldade omavalitsused, vähemal määral ettevõtjad on olnud võimelised struktuurivahendeid edukalt taotlema. Kui õnnestub programmiperioodi kohta kasvõi üks märkimisväärne investeering saada on panus elaniku kohta arvestades võrdne mitmete maakondade vastava näitarvuga.

Tabel 15. RAK 2004-2006 taotluste maht (EL osalus) aastail 2004-2007 elaniku kohta saarvaldades³⁵

	Rahuldatud taotlused (EUR)	Valdade rahvaarv 01.01.2005	Rahuldatud taotlused ühe elaniku kohta (EUR)
Kihnu	137 431	491	280
Ruhnu	20 960	67	313
Vormsi	59 850	241	248
Piirissaare	0	90	0

Allikas: autori arvutused PRIA väljamaksete andmete ja muude rakendusasutuste taotluste rahuldamise andmete ning ESA rahvastikustatistika põhjal

RAK väikesaartele läinud toetuste lähem vaatlus (vt tabel 16) näitab, et mahukamad projektid on esitanud kohalikud omavalitsused, kuid see on ilmselt omane enamikule Eesti valdadele, kuna suuremaid ettevõtteid leidub vähe ja ettevõtlusprojektide toetusmäärad on tunduvalt madalamad.

³⁵ PRIA opereerib eeskätt väljamaksetega, EAS rahuldatud taotluste mahuga. Seepärast pole andmed täiesti võrreldavad, kuid käesoleva analüüsi jaoks võib saavutatud täpsusastet pidada siiski kasutatavaks.

Tabel 16. RAK 2004-2006 rahuldatud suuremad taotlused (EL osalus) saarvaldades

	Projekt	Taotleja	Toetuse maht (kr)
Kihnu	Bioloogilise mitmekesisuse säilitamine ja taastamine Kihnu saarel	Kihnu Vallavalitsus	948 289
	Kihnu töötute ja heitunute konkurentsivõime tõstmine ning töölerakendamine	Kihnu Vallavalitsus	805 335
Ruhnu	Paintball Ruhnu saarel	FIE Reigo Jõe	50 000
	Ümarpalksauna ehitamine ja ettevalmistav töö	OÜ Paasmar	277 991
Vormsi	Prestvike rannajärve taastamine Vormsil	Vormsi Vallavalitsus	742 000

4.2 Maaelu arengukava 2004-2006 toetuste kasutamine

MAKi üldeesmärk on toetada EL ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevate meetmete kaudu³⁶ maapiirkonna regionaali tasakaalustatud arengut.

Meetmete väljamaksete andmed maakonna lõikes on kättesaadavad aastastes seirearuannetes³⁷. Käesoleval juhul huvitab meid kõigi meetmete toetuste summaarne regionaalne jaotus, mida saab käsitleda kui regionaalset arengut suunava mõju näitajat, kuid seda pole seirearuannetes esitatud ega analüüsitud. Kuivõrd antud juhul on esmatähtis kontrollida, kas nende toetuste jaotumine aitab kaasa suursaarte (maakondade) suhtelise sotsiaalmajandusliku seisundi paranemisele, siis oli võimalik vältida töömahukat kõigi maakondade paremusjärjestuse väljaarvutamist ja piirdutud on väljamaksete väljaarvutamisega ühe Saaremaa ja Hiiumaa maaelaniku kohta. Tulemused näitavad, et nende maakondade osalemine MAK toetuste kasutamisel on suhteliselt oluliselt kõrgem Eesti keskmisest.

Tabel 17. MAK 2004-2006 väljamaksed aastail 2004-2007 maaelaniku kohta Saare ja Hiiumaa maakonnas

	Väljamaksed (EUR)	Valdade rahvaarv 01.01.2005	Väljamaksed ühe maaelaniku kohta (EUR)
HIIUMAA	3 626 395	6522	556
SAAREMAA	10 735 315	20 311	529
EESTI KOKKU	139 110 686	413 860	336

Allikas: autori arvutused MAK seirearuannete ja ESA rahvastikustatistika põhjal

Väikesaartel asuvate saarvaldade kohta oli võimalik teha võrreldavad arvutused.

³⁶ MAK 2004-2006 raamesse kuulusid järgmised meetmed: ebasoodsamate piirkondade toetus, põllumajanduslik keskkonnatoetus, põllumajandusmaa metsastamise toetus, elatustalude kohanemise toetus, nõuetega vastavusse viimise toetus, keskkonnaalaste kitsendustega piirkondade toetus, otsetoetuse lisamaksed.

³⁷ MAKi 2004-2007. a seirearuanded <http://www.agri.ee/eesti-maaelu-arengukava-2004-2006>

Tabel 18. MAK 2004-2006 väljamaksed aastail 2004-2007 elaniku kohta saarvaldades

	Väljamaksed (EUR)	Valdade rahvaarv 01.01.2005	Väljamaksed ühe maaelaniku kohta (EUR)
Kihnu	42 350	491	86
Ruhnu	9481	67	142
Vormsi	62 022	241	257
Piirissaare	0	90	0

Allikas: autori arvutused PRIA andmete ja ESA rahvastikustatistika põhjal

Tabelist nähtub, et MAK toetuste kättesaadavus väikesaarte valdades on olnud tunduvalt, enamasti aga kordades väiksem kui Eesti maapiirkondades keskmiselt. Kuivõrd MAK toetused on kujundatud just vähetasuvate tegevuste jaoks, mis võiksid seonduda mh väikesaarte oludega, siis on alust seostada nende toetuste vähest kasutamist põllumajandusest üldse vähese huvitumisega. MAKi toetuste puhul ei ole nõutav isegi omafinantseerimine. Võimalik on, et väikesaarte väike põllumajandusliku maa ressurss ja isoleeritus ei võimalda seal kuigi palju efektiivse suurusega tootmisüksusi välja kujundada.

Järeldused

- RAK struktuuritoetuste kasutamise osas on lõppkokkuvõttes olnud edukad nii suursaared kui väikesaartel asuvad saarvallad v.a Piirissaare. Avalikus sektoris on toetuste kasutamine saartel võimalik nii kohalike omavalitsuste kui riigiasutuste ja -ettevõtete poolt, kuid kõigi taotluste taga on eeldatavasti olulisel määral kohalik vajadus ja algatus. Ilma selleta ei tooks riiklikud ametkonnad saartele investeringuid.
- Seevastu MAK põllumajandustoetuste kasutamisel on järsk erinevus suursaarte ja väikesaarte vahel. Kui suursaarte põllumehed on jällegi edukad, siis väikesaartel ei ole MAK toetused olnud mingil põhjusel atraktiivsed ja siin ei ole MAK tegelikult täitnud regionaalse tasakaalustamise eesmärki. Samas on väikesaarte loodushoius oluline pärandmaastike säilitamine ja ekstensiivne põllumajandus võiks olla seal märkimisväärne tuluallikas. Võimalik, et väikesaarte põllumajanduse edendamiseks oleks vaja rakendatavaid meetmeid diferentseerida.

5. Ettevõtlus Eesti suursaartel

Ettevõtluse käsitlemise metoodikast

Saartel asuva ettevõtluse analüüsil on järgnevalt kasutatud omavahel kombineeritult ettevõtluse ja tööhõive indikaatoreid ja majanduse struktuuri dünaamika analüüsi. On lähtutud arusaamast, et saaremaa ja Hiiumaa vastavaid näitajaid ei ole mõtet võrrelda Eesti keskmisega, mida mõjutavad väga tugevalt Tallinna ja Harjumaa ülejäänud Eesti jaoks ebatüüpilised näitajad vaid pigem mandril asuvate lähiregionide vastavate näitajatega.

Püüame kõigepealt tuvastada kas sellise maakondade kogumi näitajate puhul on üldse märgata mingit spetsiifilist nn saarelisuse fenomeni.

Tabel 19. Valik maakondlikke ettevõtlusalaseid näitajaid 2006.a

	Saaremaa	Hiiumaa	Läänemaa	Pärnumaa	Raplamaa
Äriühinguid tuhande elaniku kohta	35.57	31.09	25.14	32.15	26.02
sh primaarsektoris	8.36	4.95	2.53	2.10	2.70
sh sekundaarsektoris	6.61	6.83	6.23	6.75	6.66
sh tertsiaarsektoris	20.60	19.3	16.38	23.31	16.75
Ettevõtete sünnimäär 2006	14%	14%	16%	14,5%	15,5%
Äriühingute müügitulu summa tuhande elaniku kohta	222.24	136.83	161.41	223.059	174.82
Keskmine töötajate palgatulu	10.7 tuh	11.0 tuh	10.7 tuh	11.4 tuh	11.0 tuh

Nagu tabelist näha, ei erine Saaremaa ja Hiiumaa vastavad ettevõtlusnäitajad näitajad eriti millegagi naabruses asuvate mandriregioonide näitajatest. Võib muidugi väita, et saartel on nende näitajate saavutamiseks olnud vaja rohkem pingutada, et näiteks tülikama transpordiga hakkama saada, aga lõpptulemus see, vähemalt senini, ei peegeldu. Natuke kehvem mandrimaakondadest on viimasel ajale ettevõtete sünnimäär näitaja ja see kutsub järele mõtlema, aga varasemal ajal on see näitaja olnud saartel mõnel perioodil vägagi kõrge.

Umbes lähedastele järeldestele jõuame ka tuginedes käesoleva aruande ptk-s 1 kasutatud arenguindikaatoritele: suursaartel on tegemist enam-vähem keskmise arengutasemega, tõsi, viimastel aastatel on hakatud natuke kaotama oma positsiooni Eesti regioonide pingereas.

5.1 Ettevõtluse areng Saaremaal

Tervikuna näitavad Saaremaa viimaste aastate majandus, ettevõtlus- ja muud arenguindikaatorid küllaltki head pilti: ettevõtlustihedus, ettevõtete käibed, kõrghariduse osa tööjõus. See on isegi mõnevõrra üllatav, sest 15 aasta jooksul kaotas Saaremaa umbes 9000 seni

traditsioonilist töökohta, asendunud neist uutega on aga mitte oluliselt üle 3000³⁸. Pealegi algas uusettevõtluse edukäik Saaremaal 90-ndate aastate alguses natuke aeglasemalt kui Hiiumaal. Tõsi, 1989. a rahvaloendusejärgsest peaaegu 40 000 elanikust on järele jäänud maksimaalselt 35 000. Vähenemine on toimunud valdavalt migratsiooni, vähem negatiivse iibe tõttu. Märkimisväärne osa saarlaste töökohtadest asub väljaspool Saaremaad.

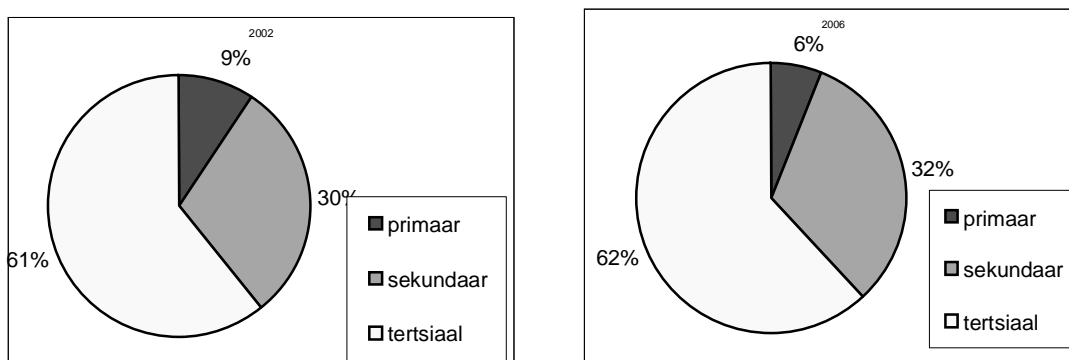
1990-ndate aastate alguseks töötas Saaremaal primaarsektoris (põllumajandus, kalandus, metsandus) kolmandik kogu tööjõust, sealjuures pool tootmissektoris hõivatud inimestest. Kohe hakkas langema põllumajanduses töötajate arv, aga kuna 90-ndate aastate algus oli Saaremaa kalanduses investeringute ja uute töökohtade tekke periood, siis kompenseeris see esialgu põllumajandusliku tööhõive vähenemist. Järgmisel perioodil toimus langus ka kalanduses, nii et kokkuvõttes tuleb nentida, et võrreldes hiilgeaegadega on neis kahes sektoris säilinud vaid iga viies töökoht. Toodang küll õnneks nii palju langenud pole.

Tuleb aga nentida, et Saaremaa on suutnud taolisele tööhõive langusele kokkuvõttes küllalt hästi ja paindlikult reageerida. Ei tekkinud nn. doominoefekti, et ühe ettevõtte või sektori langus oleks ka teised langusesse viinud.

Alates selle aastakümne algusest on küllalt ilusasti arenenud nii tööstus on teenindus, mõlemates on tõusnud ka tööhõive ja seda tugevalt üle 1000 inimese; korralikult on kasvanud ka palgad. Saaremaa majandus on küllalt diversifitseerunud. Ühegi majandusharu osatähtsus ei tõuse üle 10% koguproduktist. (Turismiklaster tervikuna, kui omavahel seotud harude kogusumma, ületab selle piiri.) Tööstuses on olulisel kohal ja pakub potentsiaali edasiseks elektroonikatööstus, oluline koht on aga ka paadiehitusel ja mõnel muul tootmisharul.

Teenindus on tõsi küll kasvanud tööstusest kiiremini, keskseks lüliks turism koos majutusega ja eriti spaandus. Ehkki ka Saaremaa puhul on turism sesoonne, on tänu spaa-turismile see sesoonsus madalam kui mõnes teises regioonis, näiteks Hiiumaal.

Probleemiks on kujunemas see, et kõrgharidusega inimestel on raske Saaremaal sobivaid töökohti leida. Osadele noortele ei pruugi turism ja sellega seotud teenindus sobida, elektroonika jällegi nõuab küllalt spetsiifilist haridust.



Joonis 5. Saaremaa SKT jaotumine sektoriti 2002 ja 2006 a, %

5.2 Ettevõtluse areng Hiiumaal

Hiiumaa ettevõtlus hakkas teiste Eesti maakondadega võrreldes 90-ndate aastate algul arenema vägagi hoogsalt. Nn. uusettevõtluse arengu intensiivsusest oli Hiiumaa Eestis üks paremaid, hiidlaste õppimisvaimu ja Tuuru Keskuse rolli nii ettevõtluse käimalükkamise toetamisel kui saare elu edendamisel üldse tõsteti korduvalt esile kui eeskuju teistele maakondadele.

³⁸ A. Sõrm, 2006

Nõukogudeaegsete ühismajandite abi-ja kõrvaltootmisest saadud kogemus aitas luua uusi ettevõtteid ka saare jaoks küllalt ootamatutes valdkondades.

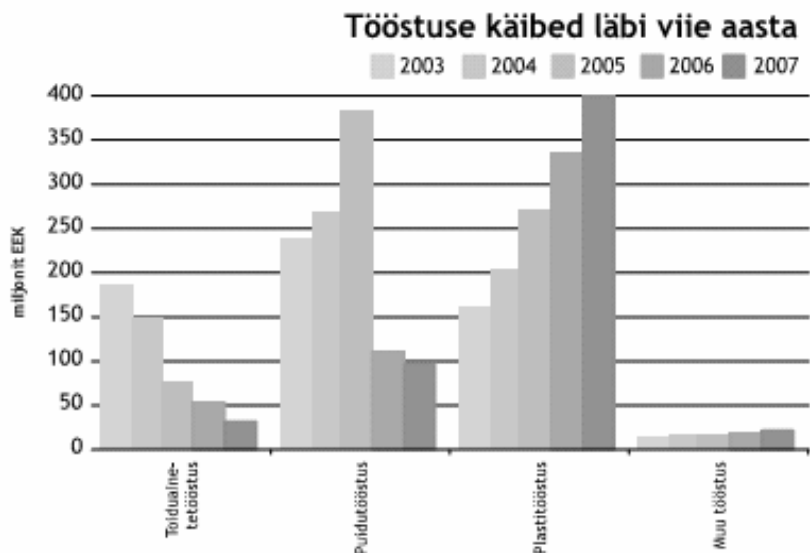
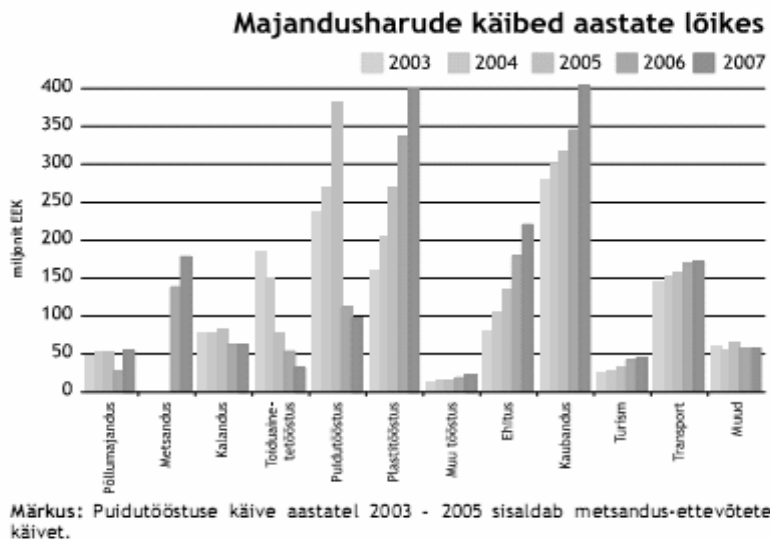
Tasapisi on Hiiumaa ettevõtlusnäitajad Eestis teiste maakondadega võrreldes siiski esirinnast taandunud, Saaremaast ollakse selgelt maha jäämas. Samas, kui jätta kõrvale madal kõrghariduse osatähtsus tööjõus, siis teiste näitajate järgi (näit. palgatase, äriühingute arv 1000 inimese kohta jm) ei saa Hiiumaa seis kindlasti kehvaks pidada.

Huvitavat pilti pakub, ehkki samas tekitab ka teatud muret Hiiumaa majanduse dünaamika analüüs. 90-ndate aastate poolel toimus nii kalanduse kui eriti toiduainetetööstuse kokkutõmbumine. Oli näha, et põllumajandus saare tingimustes, eriti jalgu alla ei saa. 1999. aastal lõpetas oma tegevuse Kõrgessaare Lihetööstus, 2001. aastal Emmaste Piimatööstus. Ometi võis veel viis aastat tagasi lugeda Hiiumaad küllalt mitmekülgse majandusstruktuuriga saareks. Arenesid uued suunad nagu turism (koos majutusteenusega) ja “Hiiumaa ime” – plastmasside töötlemine, samas oli suur osa tööjõust siiski ka primaarsektoris või siis sellega seotud töötleva tööstuse harudes, eriti puidutööstuses ja kalatööstuses. Seejärel on aga toiduainetetööstuse hääbumine hoogsalt jätkunud. 2004. lõpetas oma tegevuse Dagotar-i Kalatehas, 2006 luhtus Hiiu Kalatööstuse katse käivitada Kõrgessaare Kalatehas. See on viinud toiduainete tööstuse tööhõive saarel absurdsele madalale umbes 30 inimese piirimaile. Uute toiduainetetööstuse rajamisega, mis kaasajal nõuavad suuri investeeringuid enam ei riskita. Paremajad ajad pole ka puidutööstuses. Vahepealne Vene palgi saagimine Hiiumaal on küllalt loomulikel põhjustel ära lõppenud. Puidust käsitöötooteid imiteerivate toodete valmistamisel on konkurendid võtnud kasutusele uusi tehnoloogiaid, hiidlased ei suuda sel teel valmistatud toodetega konkureerida. Metsamajanduse sektori suhteliselt head näitajad viimastel aastatel tuginevad Rootsi tehtud teenustöödele. Kalanduse osas on lähim perspektiiv seotud püügiga Liivi lahes, rannakalanduse mahud saaksid tõusta peale kalavarude taastumist, mis eeldaks aga hakkamasaamist kormoranide ja hüljeste probleemiga. Turism ja selle sidusharud õnneks küll arenevad. Viie aastaga on ööbimiskohtade arv saarel enam kui kahekordistunud. Pole aga siiski alust eeldada, et Hiiumaa muutuks massturismisaareks ja arendaks spaandust nagu Saaremaa. Sellisele teele seavad piirangud juba Hiiumaal omaks võetud (ja ka elanikkonna poolt toetatav) loodushoidlikum ja isegi konservatiivse arengu mudel. Turism on väga hooajaline, Hiiumaa turistide majutuskohtade kasutatavus madalavõitu.

Suur osa tööjõust töötab väljaspool saart, sellest annab tunnistust see, et elanikkonna poolt makstava tulumaksu pingeridades seisab Hiiumaa paremini kui teistes pingeridades.

Kõike eelnevat kokku võttes võib resümeerida, et praegu kannavad Hiiumaa majandust kiirelt arenev plastitööstus ja pigem jõukamaks muutunud elanikkonna sisevajaduse, hooajaliselt teatud ulatuses ka turistide vajadusi rahuldavad kaubandus, ehitus ja transport. Hiiumaa loodusvarade (kala, mets jne) tootmine ja töötlemine on selgelt taandunud, see tõstab saare majanduse haavatavust väliskonjunktuurist. Hiidlasi on põhjust kiita plastitööstuses saavutatud edu ja selle sektori sisese hea koostöö eest, aga kui välisturgude seis tõttu või mingil muul põhjusel peaks plastitööstus tugevalt tagasi langema tähendab see Hiiumaa majandusele kui tervikule suurt tagasilööki.

Ettevõtete arv viimastel aastatel suureneb aeglaselt. Kalanduses eelmisel aastal käive tõusis, aga töökohtade arv vähenes oluliselt. Vähegi suuremaid ettevõtteid on Hiiumaal vähe. Üle 100 töötaja piiri ulatusid eelmisel aastal vaid “Dagomar”, Hiiumaa Tarbijate Kooperatiiv ja koostettevõtte Liisbet Tukat OÜ (elektrivalgustite ja lampide tootmine) Emmaste vallas. Praeguseks on viimase käive langenud alla 100 töötaja piiri.



Joonis 6. Hiiumaa ettevõtluse käive 2003-2007, milj kr

Järeldused:

- Nii Saaremaal kui Hiiumaal on toimunud tugev traditsioonilise majandussektorite ja sealse tööhõive, eriti just kohalikel loodusvaradel (kala, mets. Põllumajandustooted) põhinevate majandussektorite tööhõive kokkutõmbumine.
- Kokkuvõttes on Saaremaa ja Hiiumaa suutnud taasiseseisvumisjärgse restruktureerimise majanduslikus mõttes küllalt edukalt läbida. On tekkinud uus majandusstruktuur, mis koosneb nii teenuse majandusest kui mõnedest uutest tööstusharudest (näit. elektroonikatööstus Hiiumaal). Tõsi selle restruktureerimise hinnaks on olnud elanikkonna vähenemine ja suhteliselt suure osa elanikkonna sissetulekute sõltuvus mandril töökäimisest.

- Saaremaa majandus on praegusel momendil enam diversifitseeritud kui Hiiumaa oma. Alanud majanduslanguse vaatevinklist hinnates on aga mõlema saare majandused küllalt haavatavad, piisab paari ekspordile suunatud sektori kasvõi ajutisest ärakukkumisest.
- Kohalikel loodusvaradel või selgel asendieelisel baseeruvate majandustegevuse alade, mis võiksid raskes majandusolukorras stabiilsust lisada, osatähtsus on langenud madalale. Lokaalsed klastriloomeprotsessid sisaldavad lünkasid, näiteks mööblitootmine ei saa areneda korraliku saetööstuseta, spaanduse arendamisele mõjub halvasti asjaolu, et kohalik põllumajandus ja toiduainetetööstus ei suuda pakkuda madalama hinnaga toiduaineid jne.
- Kuna nii Saaremaa kui Hiiumaa uues majandusstruktuuris on küllalt oluline koht sisseveetaval materjalil või detailidel põhineval eksporditööstusel (elektroonika, koostetootmine, plastmassitootmine) ning need tootmisharud on küllalt tundlikud rahvusvahelise majanduslanguse mõjudele on transpordikulude probleem kindlasti täpsemat uurimist väärt.

5.3 Transpordiga seostuvate lisakulude mõju saarte ettevõtlusele

Transpordialane ligipääs, selle hõlpsus ja maksumus on olulisi mõjutegureid ettevõtluse paigutuse väljakujunemisel ja edasisel arengul ja seetõttu ka keskseid teemasid saarelisust ja selle negatiivse mõju kompenseerimist käsitlevates diskussioonides. Seetõttu on loogiline, et see teema on olnud pidevalt ülal ka seoses Saaremaad ja Hiiumaad puudutava regionaalpoliitikaga. Põhimõtteliselt on meretaguse asukohaga seostuvate transpordikulude osalist kompenseerimist peetud põhjendatuks, see ongi realiseerunud Saaremaa ja Hiiumaa vahelise praamiliikluse riigipoolse doteerimisega. Küsimuseks on, kas taoline doteerimine peaks olema praegusest suurem ning milliseid positiivseid efekte võiks sel juhul eeldada³⁹. Küsimus on olnud pikka aega õhus, kahjuks on selle ümber toimunud arutlustes nappinud nii kontseptuaalset selgust (mis alustel, milliste efektide saamiseks ja millise hinnaga kompenseerimist me ikkagi õigeks peame) kui konkreetset numbrilist alusmaterjali.

Põhimõtteliselt võib doteerimise ümber käivates diskussioonides eristada kahte äärmuslikku positsiooni.

Neist esimene võtab eelduseks, et Eesti nn. suursaad, Saaremaa ja Hiiumaa peaksid kujutama endast, erinevalt väikesaartest, kus näiteks ökoloogilistel, ajaloolis-kultuurilistel või muudel taolistel põhjustel vajalikku inimasustust pole ilma riigi abita tõesti võimalik ülal pidada, majanduslikus mõttes iseregulatiivseid süsteeme. Seal asuv ettevõtlus peaks kohandama oma kulustruktuurid kohalikele tingimustele vastavateks. Teiste sõnadega, kui teatud tootmise puhul on transpordikulude osatähtsus liiga kõrge, siis ei tuleks saartel seda lihtsalt harrastada ja profileeruda ümber vähem transporditundlikele tootmis- või teenindusliikidele. Ja kui saartel asuv, lokaalsetest asukohaeelistest toituv ettevõtlus on küllalt edukas ja kasvatab oma mastaape, siis tihendavad transpordiettevõtjad ka transpordiühendusi ja langevad transpordi ühikuhinnad.

Teine positsioon tugineb argumentidele dekontsentreeritud tootmise paigutuse kasuks riigi territooriumil ja vajadusega säilitada lokaalseid asustussüsteeme ja lokaalseid kultuure. Leitakse, et riigi ülesanne on kindlustada kui mitte võrdsed, siis vähemalt ligilähedased tingimused ettevõtluseks kõigis Eestimaa regioonides. Taolise positsiooni ühe komponendina

³⁹ Siinkohal ei käsitle me praamiliikluse doteerimise mudeli üksikaspekte tõenäoliselt võib eeldada, et mudelit saaks tulevikus muuta efektiivsemaks.

on välja pakutud ka nn. maanteepikenduse põhimõtet: riik peaks võtma enda kanda saartele nende “meretaguse” asukoha, miinuste kompenseerimise täiel määral, st looma dotatsiooni rakendamise olukorra, et väina ületamine ei maksaks ületajale rohkem kui väinaga samapikkuse maanteelõigu läbimine.⁴⁰

Teatud loogikat on mõlemas positsioonis. Loomulikult on oluline, et ei transpordiühenduste soodustamine ega teised regionaalpoliitilised meetmed ei tooks kaasa ebaefektiivsete tootmisstruktuuride kunstlikku säilitamist. Samas ei saa aga jätta arvestamata ka seda, et majandus- ja tööhõivestruktuuride ümberkujunemine võib ebasoodsates oludes muutuda vägagi lõhkuvaks ja tuua kaasa suuri negatiivseid kaasmõjusid, näiteks inimeste massilist lahkumist. Hiljem võib asustuse taastamine minna palju kallimaks kui võtaksid raha abinõud, mis aitaksid tööhõivet ümber kujuneda järk-järguliselt. Siit tulenebki vajadus mitte loota ainult abstraktsele majanduslikule iseregulatsioonile vaid püüda arvestada, millise majandusstruktuuriga konkreetselt tegemist on, milliseks see teatud aja jooksul muutuda saab või ei saa ja valida siit tulenevalt vastavad regionaalpoliitilised abinõud.

Tuleb rõhutada, et ettevõtte otsene, meretranspordi ja maismaatranspordi hinnavahest tulenev rahaline kaotus ei ole kindlasti võrdsustatav tema saarel asumisest tuleneva kogukaotusega, viimane on kindlasti suurem. Esiteks lisandub transpordi hinnavahele veel meretranspordi spetsiifikast tulenev ilmaga seostuv risk, suurem ajakadu ja väiksem paindlikkus. Teiseks, ettevõtte tegevus sõltub ümbruskonnas asuvate teiste ettevõtete võimest ja motiveeritusest müüa talle sobiliku hinnaga vajalikke teenuseid, see on aga saare tingimustes mitmetel põhjustel tõenäoliselt väiksem. Ka teised saare ettevõtted kannatavad teatud ulatuses transpordiprobleemide käes (mida kohalikumat laadi on osutatav teenus, seda vähem), see takistab neile alandama teisele ettevõttele osutatava teenuse hinda. Saareline asend piirab välist konkurentsi kohalikul teenuste turul, seetõttu on stiimulid teenuse kvaliteedi taseme hoidmiseks ja hinna langetamiseks nõrgemad jne.

Kui tööjõu osas tervikuna võib saareline asend pakkuda ettevõtte jaoks nii positiivset kui negatiivset: tänu väiksemale konkurentsile tööjõu pärast võib leiduda vaba tööjõudu (kui see pole juba varem saarelt lahkunud) ja töötajate palkadele võib kulutada mõnevõrra vähem, samas, rääkides kõrge kvalifikatsiooniga ja spetsiifilisest tööjõust, siis siin on olukord oluliselt kehvem. Kõrge kvalifikatsiooniga töötajal on reeglina nõuded avaliku sektori teenustele kõrged, neid saarel mandriga samal tasemel välja arendada on aga raskevõitu. Saarelisusest tulenev suurem isoleeritus, väiksemad valikud ja raskem liikumine kujutavad endast, eriti mitte saartelt pärinevate perede puhul raskelt ületavat psühholoogilist barjääri saartele elama asumiseks (abikaasa töökoht, laste haridusvõimalused, suhtlusvõrgustiku säilimine jne).

Suur osa eelnevas väljatoodud teguritest ei ole tingimata seotud just saarelisusega ja saarte transpordiprobleemidega vaid asendilise perifeersuse kui sellisega, nad võivad esineda ligilähedaselt samal kujul ka näiteks Võrus. Täpselt eristada, kui suur kaotus tuleneb saarelisusest kui suur osa lihtsalt asendilisest perifeersusest on aga praktiliselt võimatu.

Ettevõtete transpordiga seotud täiendkulude orienteeruva suuruse tuvastamise meetodika põhilised tunnusjooned on:

- a) fookuse koondamine Saaremaa ja Hiiumaa võtmettevõtetele s.h eksportivatele ettevõtetele kui olulisele ja tundlikule osale saarte majanduses;

⁴⁰ Taolist põhimõtet rakendab näiteks Rootsi lugedes parvlaevaliinid maanteevõrgu osadena. Pileti hind ei ületa sama pika maanteelõigu läbimise kulu või on ta täiesti tasuta. Seda põhimõtet rakendatakse ka mandri – Gotlandi laevaliinidel. Samas on maanteepikenduse põhimõtet ka kritiseeritud, väites, et miks peaks riik oma vahendeid kulutama nimelt mere ületamiseks, terve rida Eesti perifeerias asuvaid regioone kannatavad samuti transpordiga seotud aja- ja vahendite täiendkulu tõttu.

- b) nii nende ettevõtete tootmissisendi kui väljaveetava toodangu füüsiliste kogustega seotud üle väina liikuvate transpordimahtude väljaselgitamine sõltumata sellest, kas ettevõtte veab seda oma või tellitud transpordiga;
- c) väina ületamise täiendava transpordikulu väljaarvutamine vahena praamihinna maksumuse ja sama pika vahemaa autotranspordiga läbimise maksumuse vahel;
- d) hinnas otseselt mittepeegelduvate transpordiriskide ja ebamugavuste täpsustamine (kvalitatiivse hinnanguna);
- e) eelneva baasil järelduse tegemine nimetatud ettevõtete tegevuse tundlikkuse kohta täiendava transpordikulu ja meretranspordiga seotud muude ebamugavuste suhtes.

Informatsiooni kogumise vormiks valiti telefoniintervjuu, mis võimaldas transpordiga seotud kvalitatiivsete tegurite kohta ka täiendavaid küsimusi esitada.

Juba meetodika koostamise ja esialgse läbiarutamise käigus kerkis üles mitmeid potentsiaal-seid probleeme. Põhiküsimuseks oli, kas ettevõtted suudavad anda hinnanguid oma tegevuseks vajalike veomahtude kohta, probleemne tundus see küsimus seoses eriti nende ettevõtete-ga, kelle tegevussisendi lõviosa ei seostu mingi väikese arvu toorainete, materjali ja pooltoodetega vaid koosneb väga laia sisendite skaalast (taoline olukord on iseloomulik just teenindus-ettevõtetele). Prooviintervjuud näitasid, et taoline probleem on kindlasti olemas spaade puhul, seetõttu otsustati, et nende ettevõtete puhul ei püütagi välja selgitada teenindusbaasi loomiseks vajalike komponentidega seotud transpordimahtusid vaid ehitatakse intervjuu üles mõnevõrra teistsuguste küsimuste ümber. Teine küsimus seostus transpordimahtude arvestamise ühikuga. Kuna transporditariifi rakendatakse teatud suurusega veokile, mitte tema konkreetse koorma suurususele (väikeseks erandiks teatud allahindlus tühjale otsale tagasikoormamata veoautode puhul maanteetranspordil), siis sai ühikus olla ikkagi veoautokoormate arv, mitte tonnaaž. Eri vedusid teostatakse aga eri suurusega autodega, mis muudab keerukamaks transpordimahtude kohta käivad küsimused ja vastamised. Hilisem intervjuueerimine näitas siiski, et küsitletavad ettevõtted suutsid anda ligikaudseid hinnanguid selle kohta kuidas veomahud eri suurustega veokite puhul jaotuvad. Mõnede ettevõtete puhul osutus probleemseks vaid nn osakoormatena veetavate mahtude väljatoomine, õnneks polnud taolisi ettevõtteid küsitletute hulgas palju.

Järgmised küsimused seostusid võrdlusaluste kasutamise-ga. Nimelt muutub maanteedel kasutatav veotariif kiiremini (sõltudes suuresti kütuse hinnast) kui praamitariif, mis on seotud riigi ja meretranspordi korraldaja vahel kehtivate, küllalt raskepäraste ja vaid aeglasi muutusi võimaldavate mängureeglite-ga ja tekib küsimus, milline maanteeveotariif võrdlusel ikkagi aluseks võtta.

Omaette küsimus oli ka see, millise ettevõtte tegevuse üldnäitajaga väljaselgitatud täiendavat transpordikulu suhtestada. Põhimõtteliselt oleks kindlasti kõige sobivamaks variandiks tolle suhtestamine tootmiskuludesse, kuna aga meetodika konstrueerimisel peetud arutelude käigus loeti tootmiskulude kohta esitatavaid küsimusi liiga sensitiivseteks . Valiti kaheastmeline protseduur. Kõigepealt suhetati täiendav kulu ettevõtte käibesse, seejärel arvutati kui suur võiks olla tema osatähtsus ettevõtte kasumist kui kasumimarginaal oleks 5% käibest. Sealjuures küsiti intervjuus ettevõtte käivet nii 2008 kui 2007 aastal.

Arvutustel võeti aluseks kehtivad parvlaevatariifid Virtsu - Kuivastu ja Rohuküla-Heltermaa liinil⁴¹. Püüti arvestada ka seda, et osa veoseid tuli ettevõtetel teha kõrgema tariifiga

⁴¹ Virtsu-Kuivastu liinil nn sooduskaardi korral veos täismassiga kuni 3,5 t 130 EEK, täismassiga üle 3,5 t 275 EEK, Heltermaa-Rohuküla liinil kuni 3,5 tonnine veok 145 EEK, üle 3,5 tonnine veok 280 EEK.

nädalavahetustel ja mõnedel juhtudel kaasnesid suuregabariitsete veostega täiendkulud. Osa ettevõteteid kasutab ka kindlalt parvlaevale saamise kindlustamiseks nn A-kaardi ostmist.

Võrreldava maanteeveo maksumus sõltub väga tugevalt kütuse hinnast. Autovedajate “rusikareegel” ütleb, et veohind kaubaveol ühe kilomeetri läbimiseks on numbriliselt võrreldav ühe liitri kütuse maksumusega. Kütuse hinna 12 EEK liiter puhul siis Virtsu-Kuivastu pikkuse vahemaa (7 km) läbimisel $7 \times 2 = 84$ kr, Rohuküla-Heltermaa pikkuse vahemaa (22 km) puhul $22 \times 12 = 264$ kr. Täpsustades praegu (NB, kehtivate kütusehindade juures) kasutusel olevaid turuhindu Autoettevõtete Liidust, saime eksperthinnanguks 7 500–12 000 tonniste masinate puhul 9,5 kr/km ja 12 000–18 000 tonniste masinate puhul 12,5 kr/km. (Hinnang oli antud tingliku vahemaa 300 km-se veo puhul ilma seisakuteta.) Siit tulenevalt oleks Saaremaa ettevõtete veokulu nn maanteepikenduse printsiibi rakendamisel ja arvestades, et osa sõite tuleb teha ka nädalavahetuse kõrgema praamihinnaga meie hinnangul praegusega võrreldes ühelt veolt umbes 200 krooni võrra (umbes 3,3 korda) odavam, Hiiu ettevõtete veokulu arvestades soodsamaid praamitariife, aga vaid umbes 40 krooni võrra (1,1-1,2 korda) odavam.

Intervjuueritavate ettevõtete valim koostati lähtudes põhimõttest, et oleksid haaratud saarte jaoks põhilised strateegilised sektorid milleks loeti järgmised sektorid: elektroonika, plastide tootmine, koosteettevõtted, paaditootmine, toiduainetetööstus ja mööblitööstus.

Spaa-teenustega tegelevate ettevõtete puhul kasutati intervjuus teistsuguseid, nende spetsiifikale vastavaid küsimusi (üldine transpordisõltuvus ja selle kriitilisemad komponendid).

Pidades tähtsaks säilitada saadud teabe konfidentsiaalsust, on järgnevas tabelis ära toodud intervjuueritunud ettevõtete puhul vaid nende tingnumber, mitte nimetus ning veomahud on antud mitte absoluutväärtustes vaid suhtena ettevõtte käibesse ja hüpoteetilisse kasumi suurusesse. Üldistatud kujul on lisatud ka kvalitatiivset informatsiooni toodangu transpordialase riskitundlikkuse kohta.

Tabel 20. Kokkuvõtte ettevõtete küsitlusest

Küsitletud ettevõtte nr	Otsene kulu seoses väina ületamisega (% käibest)	Otsene väina ületamise transpordikulude kokkuvõtte maanteepikenduse printsiibi rakendamisel (% käibest)	Võimalik kasumikasv eeldusel, et eelneva kasumi suurus oleks 5% käibest (% eelnevast kasumist)	Ettevõtte transpordialane riskitundlikkus	Transpordikulused mõjutavad tootmisprofiili, turgude või transpordikanali muutused
1.	~ 0,12%	~ 0,08%	~ 1,7%	Natuke üle keskmise: samas suuri probleeme pole olnud	Võimalik, et mõõdukad nihked transporditundlikkuse vähenemise suunas seoses toodangu profiili kitsenemisega
2.	~ 0,25%	~ 0,15%	Kuni 3%	Keskmine (seotud toodangu edasi-toimetamise transpordiahelaga)	Toodangu gabariitide muutusel nii + kui – efektid. Osaliselt võib transpordikanal muutuda.
3.	~ 0,16%	~ 0,1%	~ 3%	Sama kui eelmisel	Sama kui eelmisel
4.	~ 0,04%	~ 0,03%	~ 0,6%	Potentsiaalne probleem kui toodangu väljasaatmine	Pole ette näha

				viibiks. Seni pole eriti toimunud.	
5.	Mitte üle 0,3%	~ 0,09%	~ 1,8%	Üle keskmise. Tootmine on praamiühenduse tõttu seisnud	Pole ette näha
6.	Raske hinnata (lai nomenklatuur, väga palju osakoormaid). Mitte üle 0,2%	?	?	Mitte üle keskmise	Pole ette näha
7.	~ 0,8%	~ 0,05%	~ 1%	Keskmine	Pole ette näha
8.	~ 0,11%	Mitte üle 0,01%	Alla 0,2%	Keskmine	Pole ette näha
9.	Alla 0,1%	Mitte üle 0,01%	Alla 0,2%	Keskmine	Pole ette näha
10.	~ 0,12%	~ 0,01	~ 0,2%	Keskmine	Pole ette näha

Järeldused:

1. Maanteepikenduse printsiibi rakendamine vähendaks Saaremaa ja Hiiumaa ettevõtete jaoks mitmekordselt väina ületamisega seostuvat transpordikulu. Samas võrreldes ettevõtte käivetega ja ka eeldatavate kasumitega oleks sel otsesel transpordialasel kokkuhoiul siiski küllalt perifeerne tähendus. Ehkki, eriti eksportivate ettevõtete puhul veetakse toodangut küllalt kaugemale ja ka tooraine või materjalid tuuakse küllalt kaugelt ei moodusta otseselt väina ületamisega seostuv täiendav transpordikulu ettevõtete jaoks üldise hakkamasaamise jaoks eluliselt tähtsat summat;

Ka saarte mõistes suhteliselt suurte tootjaettevõtete puhul on veosemahud tihti 150 – 200 väina ületava sõidu kandis aastas. See tähendaks otseselt väina ületamisega seotud transpordikulu ca 50 000 EEK piires aastas (E-kaardi puhul paarikümne tuhande krooni võrra enam), seda tavaliselt 30 – 200 miljoni EEK-i vahele jäävate käivete puhul. Otsene väinaületuskulu kokkuhoid, mis tekiks maanteepikenduse printsiibi rakendamisega võiks küsitletud ettevõtete puhul meie arvutuste järgi tõsta paremal juhul (mõne Saaremaa ettevõtte puhul) kasumit 3 protsendipunkti võrra, st kui näiteks praeguste praamitariifide puhul oleks kasum 15 miljonit krooni aastas võiks ta uue süsteemi rakendamisel tõusta mitte enam kui 15,5 miljoni kroonini. Hiiumaa ettevõtete puhul oleks võit oluliselt väiksem.

2. Mõnevõrra olulisem takistus kui parvlaeval üleveo maksumus võib olla meretagusest asukohast tulenev transpordialane väiksem paindlikkus, osadel juhtudel ka sõltuvus ilmastikust. Eksportivate ettevõtete puhul toob saareline asend hinnanguliselt kaugemalt tuleva või kaugemale mineva veose puhul tihti kaasa täiendava kaotsimineva päeva. Ka ilmastikust tulevate häirete puhul on üle ühe päeva ulatuv viivitus tihti kriitiline. Hilinemine toob kaasa transpordiahela häirituse, kuna ühest kohast teise peab kaup edasi liikuma näiteks juba teise transpordiga ja ettenähtud ajal;
3. Selliseid muutusi ettevõtete tootmisprofiilides, mis tooksid kaasa transpordisõltuvuse vähenemise, samuti ka transpordikanalite vahetust (näiteks Roomassaare, Saaremaa põhjaranniku uue sadama või Lehtma sadama kasutamist, kaubavedu lennukiga jne), pole intervjuude baasil Saaremaa ja Hiiumaa ettevõtete juures eriti ette näha;
4. Rahvusvahelise majanduse halvenemise tingimustes toimub ka paljudes Saaremaa ja Hiiumaa eksportivates ettevõtetes käibe langus. Sellest saab teha kaks täiesti erinevat hüpoteetilist järeldust: a) langevate mahtude juures on ellujäämiseks igasugune kulude

kokkuhoid, ka väike, oluline; b) olukorras, kus turgude järsu kokkutõmbumise tõttu hanked välistel põhjustel ära kukuvad ei pruugi väike transpordidotsiooni tõus olukorda üldse muuta. Ettevõtte tegevuse jätkamine sõltub välistest, mitte Eestisestest põhjustest. Kumb argument kehtib sõltub konkreetse ettevõtte spetsiifikast;

5. Transpordikulu on kriitiline tegur spaade tegevuse jätkamise seisukohalt, seda aga mitte niivõrd kaubaveo kulu (teatud kaudemõju sel küll on) aga inimeste transpordiga seostuva aja-ja rahakulu tõttu, mis halvendab saartel asuvate spaade konkurentsivõimet võrreldes mandril asuvatega. Kuna spaade jaoks on tegevust raskendavaid tegureid korraga mitu (majanduslanguse mõju, suhteliselt kõrged toiduainete hinnad Saaremaal jm), siis omab täiendav transpordikulu nii raha kui aja mõttes küllalt olulist tähtsust. Seda nii välismaalastest külastajate (enamik kontingendist) kui eestlastest külastajate seisukohalt võttes. On oht, et reisibüroodel võib tekkida raskusi Soome, Rootsi jt turistide ko haletoimetamiseks mõistliku hinnaga bussireise korraldada. Samas bussitranspordile kuluv summa on spaa-hotellide käibes vägagi märkimisväärne kuluartikkel, sh ka bussi üleveo ja praamipileti hind. Eesti külastajad saavad reeglina oma autoga, kuna aga eesti külastajate spaas peatumise aeg on suhteliselt lühike (mõned päevad), peab hotell neile transpordi maksumuse ja ajakulu kompenseerimiseks tegema võrreldes mandril asuva spaaga olulise hinnaalanduse. Seetõttu oleks võib-olla otstarbekas mõelda mingitele erimeetmetele, mis aitaksid saartel asuvaid spaasid rasked ajad üle elada. Eeldatakse, et kui Saaremaa spaa-hotellid suudavad tugevdada turundust ja ratsionaliseerida oma majandamist, ei ole see majandussektor saartel üledimensioneeritud ja võib anda olulise panuse kohalikku majandusse.

Kokkuvõte

- EL tunnustab oma esimeses õiguses küll saarelisuse püsivaks struktuurseks puuduseks kuid kui saareline piirkond on suutnud sellega edukalt kohaneda, siis saarelisus iseenesest ei ole ühenduse regionaaltoetuste suunamisel põhjenduseks.
- Mitmed Eestile lähedaste loodustingimustega EL liikmesriigid rakendavad oma saarestikupiirkondadele saarelisust kui struktuurset puudust kompenseerivaid poliitilisi meetmeid. Üldine on laeva- ja lennuühenduste hindade allhoidmine subsiidiumide või investeeringutoetuste abil. Kohalike omavalitsuste poolt avalike teenuste mandripiirkondadega võrdse kättesaadavuse ja kvaliteedi kindlustamiseks võimaldatakse paljudel juhtudel riigipoolset toetust, seejuures aga arvestatakse omavalitsusüksuse tegeliku jõukusega seotud toetusevajadust.
- Eesti suursaarte „tervisekontroll“ ei näita sotsiaalmajanduslikku mahajäämist Eesti mastaabis ega selget trendi olukorra suhtelisele halvenemisele. Hiiu ja Saare maakondade suhteline edukus annab tunnistust sellest, et nende majandus on saarelisusega kohanenud ja muudest maakondadest suuremast isoleeritusest tingitud nõrkused on küllalt edukalt kompenseeritud. Majanduslanguse tingimustes on nii Saare kui Hiiumaa majandused siiski, senisele hakkamasaamisele vaatamata suhteliselt haavatavad. Piisab paari ekspordile suunatud sektori kasvõi ajutisest ärakukkumisest, et oluliselt halvendada maakondade majanduslikku olukorda.
- Saarelisusest tingitud täiendavad transpordikulud ei ole praeguse parvlaevaliikluse subsideerimise taseme juures olulise tähtsusega ei avaliku sektori ega peamiste äri sektorite jaoks. Transpordikulude osas on suursaared võrreldavad Eesti muude äärepiirkondadega. Parvlaevaühenduste hinnapoliitiliste valikute kriteeriumiks võiks seega pidada eeskätt sotsiaalset õiglust, mitte niivõrd mõju majanduskeskkonnale. Hinnaga vähemalt sama tähtis on ühenduse tihedus ja sujuvus.
- Saarelisusega seotud riskid ja nõrkused ilmnevad Eestis väikesaartel. Väikesaartel asuvatest saarvaldadest on Piirissaarel üsna selgelt mahajäämuse märke. Keskmisest kõrgema sissetulekutasemega suvelanike asumine Ruhnu ja Vormsi rahvastikuregistrisse maskeerib sealsete püsielanike suhteliselt tagasihoidlikku elatustaset. Teisalt aga näitab see kaudselt nende saartega seotud isikute majanduslikku jõudu, mida võib lugeda saarte üheks tuleviku eduteguriks.
- Püüasustusega väikesaarte seadus (PVS) on lähiminekü aastate positiivse majanduskliima tingimustes otsesemalt või kaudsemalt kaasa aidanud mitmete positiivsetele nihetele väikesaarte olukorras: infrastruktuuri ja teenuste paranemine, sadamate riigistamisega on kaasnenud ulatuslikud renoveerimistööd, transporditeenused on osaliselt paranenud, on käivitunud saarte rahvakultuuri edendavad programmid.
- Väikesaari haldavad omavalitsused on riigilt kaudu saanud toetust, mille suurus elaniku kohta on võrreldav vanades EL liikmesriikides võimaldatavaga.
- Samas on väikesaarte püsielanikkond edasi kahanenud ja mitmete PVS püstitatud eesmärkide osas ei ole edasiminekut.
- Olukorra parandamiseks on tehtud rida ettepanekuid PVS-i muutmiseks ja täiendavate meetmete kasutuselevõtuks.

LISA 1

Tabel 21. Rahvaarvu dünaamika väikesaartel (Statistikaameti ja Rahvastikuregistri andmeil)

Väikesaar	1.01.1999	Statistikaamet			Muutus 2008/2004	Rahvastikuregister		Muutus 2008/2003
		31.03.2000	1.01.2004	1.01.2008		1.08.2003	1.01.2008	
Abruka	40	25	...			40	33	-17,50%
Kihnu	527	510	494	488	-1,21%	629	639	1,59%
Manija	41	36	...			44	51	15,91%
Piirissaar	104	104	92	65	-29,35%	104	96	-7,69%
Prangli	153	113	...			151	128	-15,23%
Ruhnu	65	67	65	55	-15,38%	91	120	31,87%
Vilsandi	24	20	...			20	22	10,00%
Vormsi	329	254	244	240	-1,64%	305	325	6,56%
Kessulaid	2	2	...			2	2	0,00%
Kõinastu	2	0	...			....	6	
Osmussaar	0	0	...			....	2	
Kokku	1287	1131	895	848	-1,21%	1386	1424	2,74%

Tabel 22. Omavalitsuste vastused küsimusele "Kui palju on praegu saarel püsielanikke?" ning nende jaotumine põhiliste vanusgruppide järgi (november 2008)

Väikesaar	2008	0-17 a/ 0-14 a	18-64 / 15-64	65 ja enam
Abruka	18	0	6	12
Kihnu	488	107/ 93	266 / 289	115/ 106
Manija	43	2	25	16
Piirissaare	65/ 80	0/3	25/ 35	40/42
Prangli	73	5	33	35
Ruhnu	55/ 71	10/16	32/44	13/11
Vilsandi	3	0	3	0
Vormsi	240	26 / 39	165 / 152	49 / 49
Kessulaid	2	0	2	0
Kõinastu	6	3	3	0
Osmussaar	2	0	0	2
Kokku	995/ 809	153/ 151	560/520	282 / 208

Allikad: rasvaselt Statistikaameti saarvaldade andmed seisuga 1. jaan 2008, ülejäänud andmed valla-
valitsuste vastustest küsitlusele november-detsember 2008

Tabel 23. Siseministeriumi toetused 2005. ja 2006. lisaelarvest väikesaarte projektidele

Omavalitsus / saar	Toetuse suurus, tuh kr	Toetuse kasutamise eesmärk
Vormsi	2 800	valla kortermaja ja kaupluse maja renoveerimine, kooli spordiväljaku rajamine
Kihelkonna / Vilsandi	597	amfiibsõiduki soetus, Papisaare sadama detailplaneeringu koostamine ja keskkonnamõjude hindamine

Ruhnu	1 590	saekaatri ja traktori soetused, sadamasse sissesõidu navigatsioonimärgistuse paigaldamine
Viimsi / Prangli	1 780	hõljuki soetamine, tuletõrjeauto kuuri ehitamine, joogiveetorustiku ehitamine, buldooser-lumesaha soetamine
Piirissaar	2 450	lumesaani soetus, tuletõrjeautole garaaži ehitamine ja tuletõrjevahendite soetamine, internetiühenduse parandamine, seadmete ja arvutite ostmise, kaupluse remont ja sisustuse soetamine, valla klubihoone renoveerimise omafinantseering, hõljuki soetamine ja garaaži ehitamine
Tõstamaa / Manija	1 840	Manija sadama munitsipaalosa kai korrastamine ja sadamarajatiste väljaehitamine; uue liinipaadi tellimise ettemaks AS-le Baltic Workboats; teede remont
Kihnu	2 170	tehnokeskuse väljaarendamine, kooli ümberehitus; seadmed loodushoiutöödeks
Kaarma / Abruca	1 770	amfiibsõiduki ja kelk-haagise soetamine, sõidukite hoidla ehitamine, laadurekskavaatori soetamine, Abruca joogivee projekti kaasfinantseerimine (põhifinantseerija KIK), internetipunkti laiendamine
Noarootsi / Osmussaar	1 000	Osmussaare Lõunasadam

Tabel 24. Tabel Väikesaarte ühendusteede sadamad ja nende renoveerimine

Väikesaar	Sadam	Sadama omanik	Investeeringud	Vajadus investeeringuks
Abruca	Abruca	Kaarma vald 2006.a hoonestusõigus riigil ¹	<u>Kaarma vald:</u> Abruca sadamahoone rekonstrueerimine (2005, 649 tuh kr, RE) Sadama paargu (2006, 350 tuh, HMN invest) <u>AS Saarte Liinid</u> Sadama rekonstrueerimine (2007, 2008 – 10 milj, RE) Sadama rekonstrueerimine (2008, 2009 – 2,1 milj, EAS väikesadamate programm)	10,5 milj kr sadamaosa ehitus pagase vastuvõtuks
Abruca Vahase	Vesiaia	Kaarma vald		Vesiaia sadama rekonstrueerimine 5 milj
Abruca Ruhnu	Roomassaare	Riik ¹ (alates 1994)	<u>AS Saarte Liinid</u> Parklate rekonstr (2007, 0,7 milj, omavah-d) Ruhnu liini teenindava 8 kai rekonstrueerimine (2008; 2,5 milj, omavah-d)	70 milj kr veete sündus ja kaide rekonstrueerimine
Ruhnu	Ringsu	Riik ¹ (2002)	<u>Ruhnu vald:</u> Sadamasse sissesõidu	72 milj kr. Sadama akvatooriumi

			<p>navigatsioonimärgistuse paigaldamine (2005, 90 tuh kr, Sisemin)</p> <p><u>AS Saarte Liinid</u> Sadama rekonstrueerimine (2006-2007, 15 milj RE, 15 milj EL, 9 milj omavah-d) süvendus ja hoiukuuri ehitus (2008, 0,7 milj, omavah-d)</p>	<p>laiendamine suuremate laevade vastuvõtuks, kaitsemuulide ja kaide ehitus</p>
Kihnu Manija Ruhnu	Munalaiu	Riik ¹ (aug 2006)		<p>28,0 milj. kr sh 23,4 milj EL toetus ja 4,2 milj kr omafinantseerimist</p> <p>Rekonstrueerimistööd Kihnu ja Munalaiu sadamates uute parvlaevade teenindamiseks</p>
Kihnu	Kihnu ²			
Manija	Manija	Riik ¹ (aug 2006)	<p><u>Tõstamaa vald</u> Kai korrastamine ja sadamarajatiste väljaehitamine (2005, 520 tuh kr, Siseministeerium) <u>AS Saarte Liinid</u> 2006.-2008a. 25,5 milj.kr riigi eelarvest renoveeritud Kihnu sadam parvlaevade vastuvõtusadam, sadamahoone Munalaius, Manilaiu parvlaevakai rek.</p>	
Piirissaar	Piirissaare (Põhjakanal)	Riik ¹	<p><u>Piirissaare vald</u> Piirissaare aparellikai rajamine (2004, 109 tuh kr, EAS)</p> <p><u>AS Saarte Liinid</u> 2008-2010, 28,05 milj (EL), 4,95 milj kr omavah-d</p>	<p>45 milj.kr Põhjakanali süvendamine-2009-2010, (plaanis Saarte Liinide sadamate projektis); 150 000 krooni sadamate korrastamine (valgustus, veevarustus, prügimajandus)</p>
Piirissaar	Laaksaare	Riik ¹	<p><u>Piirissaare vald</u> Laaksaare sildumiskaide remont (2004, 28 tuh kr, EAS)</p>	
Prangli	Kelnase	Viimsi vald	<p><u>Viimsi vald</u> Kelnase ja Leppneeme sadama renoveerimine (2007, 40-50 milj, EL, omavah-d)</p>	Kelnase sadamahoone
Prangli	Leppneeme	Viimsi vald		
Vormsi	Sviby	Riik ¹	<p><u>AS Saarte Liinid</u> Väikelaevade sadama osa (2004-2006, 1,2 milj, RE)</p>	Sadamahoone ehitus Sviby 2,0 milj

Vormsi	Rohuküla	Riik ¹		
Vilsandi	Vikati	Riiklik Looduskaitsekeskus		
Vilsandi	Papisaare	Eraomanik?	<u>Kihelkonna vald</u> Papisaare sadama detailplaneeringu koostamine ja keskkonnamõtjude hindamine (2005, 100 tuh kr, Siseministerium)	Vald on algatanud taotluse sadamate üleandmiseks riigi omandisse (AS Saarte Liinid haldusesse)
Kessulaid	Kesse sadamakoht	Eraomanik	sadama taastamine, maksumus teadmata	
Kessulaid	Lalli	Eraomanik	<u>Muhu vald</u> Lalli puhastamine setetest (2008, 95 tuh kr, väikesaarte toetusest)	süvendada Abaja laatrikohta, puhastada Lalli sadamat ja märgistada veetee
Omussaar	Lõunasadam	Noarootsi vald		
Omussaar	Dirhami	Eraomanik	1 milj kr muuli ja kai taastamiseks (2006, Sisemin)	kokku ca 7 milj.kr.?
Kõinastu	Sadam puudub			

¹Riigile kuuluv AS Saarte Liinid; ² Kihnu sadamast kuulub riigile vaid osa

Allikad - AS Saarte Liinid, Siseministerium ja omavalitsused

LISA 2

Saarvaldade ja saarelise osaga valdade täiendava toetuse arvutamine

Kui laevatatav veetee puudub, siis leitakse väikesaare ja mandri/suursaare sadamate vahelise tee pikkus arvestuslikult - veetee pikkus võetakse kaaluga 0,8 ja maismaatee pikkuse kaal on 0,2. Arvestatud on, et veetee läbimiseks kulub keskmiselt neli korda rohkem aega kui sama pika maantee läbimiseks.

Regressioonanalüüsiga selgitatakse välja iga parameetri ühe ühiku maksumus kroonides. Ühiku kohta arvutatud väärtused korrutatakse väikesaare konkreetse statistilise näitaja väärtusega ja antud korrutiste summeerimisel saadakse väikesaare toetuse suurus kroonides. Toetuse leidmise valem on järgmine:

$$S_i = \frac{C_e * P_e + C_s * P_s + (C_{vt} * 0,8 + C_{mnt} * 0,2) * P_t}{\sum_{i=1}^8 C_e * P_e + C_s * P_s + (C_{vt} * 0,8 + C_{mnt} * 0,2) * P_t} * S, \text{ kus}$$

S – väikesaarte toetuse suurus igaaastases riigieelarves;

S_i – toetus väikesaare kohta;

C_e - elanike arv;

C_s – väikesaare pindala km²;

C_{vt} - veetee pikkus, km;

C_{mnt} - maismaatee pikkus, km;

P_e – regressioonanalüüsiga leitud ühe elaniku väärtus;

P_s - regressioonanalüüsiga leitud ühe pindalaühiku (km²) väärtus;

P_t - regressioonanalüüsiga leitud arvestusliku teepikkuse 1 km väärtus;

Alusandmed väikesaarte toetuse arvutamiseks 2008. aastal

Saar	Kov	Elanike arv s. 01.01.08	Pindala (km ²)	Veetee pikkus (km)	Maantee pikkus keskusesse (km)	Korrigeeritud pikkus 0,8 vesi ja 0,2 maa
Abruka	Kaarma	33	9,38	9	4,3	8,06
Kihnu	Kihnu	639	17,14	13,2	40,4	18,64
Manilaid	Tõstamaa	51	2,02	0,9	15,3	3,78
Osmussaare	Noarootsi	2	4,81	12	26	14,8
Piirissaare	Piirissaare	96	7,79	8	57,7	17,94
Kesselaid	Muhu	2	1,78	8	10,5	8,5
Kõinastu	Orissaare	6	2,57	12	0,7	9,74
Prangli	Viimsi	128	6,74	19	7,9	16,78
Ruhnu	Ruhnu	120	11,88	72	4,3	58,46
Vilsandi	Kihelkonna	22	9,34	8	3,2	7,04
Vormsi	Vormsi	325	93,85	9,8	9,3	9,7
KOKKU		1424	167,3	171,9	179,6	173,44

Allikas: Rahandusministeerium