

Eesti säästva arengu riiklik strateegia

# Säästev Eesti 21

# SE21

EESTI SÄÄSTVA ARENGU  
STRATEEGIA „SÄÄSTEV EESTI 21“  
AJA- JA ASJAKOHASUSE ANALÜÜS

Lühikokkuvõte  
November 2016



Eesti  
tuleviku heaks



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond

Eesti säästva arengu  
komisjon



RIIGIKANTSELEI

## Riikliku strateegia „Säästev Eesti 21“ aja- ja asjakohasuse analüüs

Uuringu algatas Eesti säästva arengu komisjon ning see viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel.

Tegevus on rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine. Uuringut rahastati Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest.

Uuringu koostasid Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE ja SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus.

Uuringu autorid: Veiko Sepp (TÜ), Piret Kuldna (SEI Tallinn), Avo Trumm (TÜ), Mare Ainsaar (TÜ), Külliki Seppel (TÜ), Siim Espenberg (TÜ), Mari Jüssi (SEI Tallinn), Harri Moora (SEI Tallinn), Helen Poltimäe (SEI Tallinn), Uku Varblane (TÜ).

Uuringuga seotud küsimuste puhul palume pöörduda:

Veiko Sepp (e-post [veiko.sepp@ut.ee](mailto:veiko.sepp@ut.ee))

Lossi 36-329, 51003, Tartu

<http://rake.ut.ee>

## LÜHIKOKKUVÕTE

Strateegia „Säästev Eesti 21“ aja- ja asjakohasuse analüüsi algatas Eesti säästva arengu komisjon ning see tehti Riigikantselei strateegiabüroo tellimusel. Töös analüüsitakse 2005. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti säästva arengu strateegiat „Säästev Eesti 21“ (SE21) uute globaalsete arengutrendide, Eesti sisemise arengu ja ÜRO säästva arengu tegevuskava 2030<sup>1</sup> eesmärkide kontekstis. Analüüsi kokkuvõttena tehakse säästva arengu strateegia ja seire kohta ettepanekud edasisteks tegevusteks. Tööle seati 5 analüüsiülesannet:

- 1) välja selgitada olulisemad Eestit mõjutavad globaalsed ja piirkondlikud arengutrendid SE21 kontekstis ning määrata kindlaks Eesti säästva arengu suhteline asend arengurajal rahvusvahelises võrdluses;
- 2) analüüsida SE21 eesmärkide, esitatud arengumõjurite, eesmärgi saavutamise põhimehhanismide ja tegevussuundade aja- ja asjakohasust kindlaksmääratud arengutrendide, rahvusvaheliste võrdluste ja tegevuskava 2030 eesmärkide valguses;
- 3) analüüsida SE21 indikaatorite ja Eesti säästva arengu näitajate aja- ja asjakohasust tegevuskava 2030 eesmärkide raames;
- 4) teha põhjendatud ettepanekud Eesti säästva arengu näitajate nimekirja uuendamiseks.
- 5) teha ettepanekud säästva arengu strateegia ja seire kohta.

Töö läbivaks analüüsimeetodiks on võrdlev temaatiline sisuanalüüs, mille tegemisel tugineti Tartu Ülikooli ja SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus (SEI) loodud ühise projektimeeskonna eksperditeadmistele, analüüsi kaasatud väliste ekspertidega tehtud intervjuude ja fookusgrupi arutelude tulemustele. Samuti võeti aluseks akadeemiliste teadusartiklite käsitlused ning rahvusvahelistes võrdlevates analüüsides ja andmekogudes sisalduv teave.

**Globaalsete trendide analüütilistele kirjeldustele (1. analüüsiülesande tulemused) tuginedes jõutakse töös järeldusele, et võrrelduna 2005. aastaga, mil Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21“ valmis, on toimunud rida olulisi muudatusi nii globaalses ja regionaalses arengukontekstis kui ka Eesti suhtelises asendis rahvusvahelises võrdluses.** Uute teemadena on Eesti-välises arengukontekstis esile tõusnud järgmised valdkonnad:

- rändekriis Euroopas ning piiriülese rände iseloomu muutus lühiajalisemaks ja mitmesuunalisemaks;
- interneti, globaalsete suhtlusvõrgustike ja digikultuuri hegemoonia kultuuri ja suhtluse meediumina;
- asjade interneti, targa maja kontseptsiooni, juhita autode, pilvetehnoloogiate ja suurandmetega seonduvad tehnoloogilised võimalused ja riskid;
- lääneriikide ja Venemaa suhete radikaalne halvenemine;
- mitmetasandilise valitsemise paradigma;

---

<sup>1</sup> [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/SA\\_eesti/saastva\\_arengu\\_tegevuskava\\_2030\\_uro\\_et.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/SA_eesti/saastva_arengu_tegevuskava_2030_uro_et.pdf)

- kodanikuühiskonna võimestumine globaalse keskklassi kasvu tingimustes ja nn riigivaba maailma ideoloogia kontekstis;
- kliimamuutuse tagajärgede intensiivistumine ja keskkonna taluvuspiirideni jõudmine teatud piirkondades.

Eesti asend rahvusvahelises võrdluses on mitmes säästva arengu valdkonnas – seda eelkõige heaolu kasvu valdkonnas, aga samuti kodanikuühiskonna arengu, sotsiaalse kaasatuse ja valitsemise kvaliteedi vallas – märkimisväärselt paranenud.

**Strateegia SE21 sisu aja- ja asjakohasuse hindamise (2. analüüsiülesanne) tulemuste põhjal ilmneb sisuline vajadus läbivalt uuendada SE21 kesksete struktuuriosade käsitlusi. Need on globaalsed trendid, eeldused poliitilise konteksti kohta, Eesti võimekus, eesmärkide kontseptuaalne sisu ja jaotus komponentideks, soovitud seisund, eesmärkide saavutamise põhimehhanismid ning ohud.**

SE21 üldist kontseptuaalset eesmärgipüstitust, mis struktureerib Eesti säästva arengu nelja eesmärgivaldkonda, hinnatakse seoses ÜRO tegevuskava 2030 deklaratsioonis sõnastatud üldeesmärgiga „saavutada säästev areng selle kolmes mõõtnes – majandus, ühiskond ja keskkond – tasakaalustatud ja ühtsel viisil“ (ÜRO, 2015: 3) aja- ja asjakohasena. Eesti SE21 eesmärgipüstituse eripära võrdluses globaalse käsitlusega on kultuuri kui ühe keskse säästva arengu telje esiletõstmine. Erinevus on igati põhjendatud, kuivõrd Eesti säästva arengu strateegia puhul on küsimus nimelt *Eesti* säästvas ja jätkusuutlikus arengus, mille olulisim eristumise alus ümbritsevast maailmast on kultuur. Uuendamist vajab aga eesmärgivaldkondade endi sisemine kontseptuaalne käsitlus, sealhulgas käsitluse tasakaalustatus komponentide (alaeesmärkide)<sup>2</sup> mõttes. **Ettepanek on mõtestada SE21 neli eesmärgivaldkonda järgmiselt:**

- **Eesti kultuuri(ruumi) elujõulisus – ühiskonna identiteete ja eksistentsiaalsust hõlmavana;**
- **heaolu (*wellbeing*) kasv – ühiskonna ja selle liikmete individuaalset progressi hõlmavana;**
- **sidus ühiskond – ühiskonna liikmete kaasatust, sisemist koostõimet ja võrdsust, ühiskonna arengu tasakaalustatust hõlmavana;**
- **ökoloogiline tasakaal – ühiskonna ja majanduse suhteid looduse ja looduskeskkonnaga hõlmavana, ökosüsteemiteenuseid tagavana, laiemalt Maa ökoloogilistes piirides elamist tagavana.**

Käsitluse parema tasakaalustatuse tagamiseks soovitatakse laiendada säästva arengu komponentide loendit 12-lt 18-ni, võttes seejuures arvesse tehtud ettepanekut nelja eesmärgivaldkonna üldiseks eristavaks mõtestamiseks. Eesmärgivaldkondade kaupa on komponendid järgmised:

1) Eesti kultuuriruumi elujõud – Eesti rahva säilimine; Eesti kultuuri funktsionaalsus; kultuuriruumi ulatus, avatus ja mõju väliskeskkonnale; inimvara kvaliteet (sh haridustase, oskused, säästva arengu teadmised); kultuuri funktsionaalsus; kultuuriruumi avatus ja mõju väliskeskkonnale; materiaalse kultuuripärandi säilimine;

2) heaolu kasv – majanduslik jõukus; turvalisus; tervis; ehitatud elukeskkonna kvaliteet; tegevus- ja tarbimisvõimaluste mitmekesisus;

---

<sup>2</sup> Komponentina käsitatakse analüüsis SE21 alaeesmärgi teemavaldkonda (nt turvalisus). Vastav alaeesmärk peaks sisaldama selget temaatilist eesmärgipüstitust, mis vastab SMART-kriteeriumitele. Alaeesmärkide sõnastamine on ülesandeks SE21 uuendamise protsessis.

3) sidus ühiskond – kaasav ja hõlmav ühiskond; võrdsete võimalustega, ebavõrdsust vähendav ja tasakaalustatud ühiskond (sh regionaalne areng); osalev ja panustav kodanikkond (sh kodanikuühiskond); hea valitsemine (sh säästva arengu põhimõtete elluviimine poliitikameetmetega); globaalselt panustav ühiskond (sh arengukoostöö);

4) ökoloogiline tasakaal – tootmise ja tarbimise keskkonnamõju; kliima ja energia; ökosüsteemide elujõulisus. Vastav ettepanek tähendab ühtlasi ettepanekut uuendada säästva arengu näitajate rühmitamist, kuivõrd eesmärkide hierarhia on keskseks säästva arengu näitajate asjakohasuse hindamise aluseks ning üldeesmärkide mõõtmise tasakaalustatuse eeldus.

SE21 ja ÜRO säästva arengu tegevuskava 2030 eesmärkide kooskõllaluse analüüsist ilmneb, et eesmärgipüstituse erinevast detailsusest tulenevalt on võrreldavad ja harmoneeritavad TK 2030 eesmärgid (kokku 17) ja SE21 alaeesmärgid/komponendid, mida on 12 (uuendamise ettepanekus 18). Võrdlev analüüs näitab, et TK 2030-s puudub eesmärk kultuuri valdkonnas, kuid võrdluses SE21 alaeesmärkidega sisaldab see eraldi eesmärke hariduse, tervise, soolise võrdõiguslikkuse, asulate elukeskkonna, institutsionaalse arengu ning globaalse partnerluse valdkondades. Seejuures on suur osa TK 2030 eesmärkidest sõnastatud selliselt, et nende alaeesmärgid ja indikaatorid katavad mitut SE21 eesmärgivaldkonda ja komponenti. Seetõttu ei ole TK 2030 eesmärkide automaatne ülevõtmine SE21 mõistlik ega võimalik, ilma et täielikult tuleks loobuda SE21 senisest struktuurist, mis jagab Eesti säästva arengu nelja omavahel tasakaalus eesmärgivaldkonda. SE21 üldise uuendamise põhimõttena soovitatakse töös valida käsitlus, kus TK 2030 eesmärkide temaatiline ulatus on aluseks SE21 alaeesmärkide loendi laiendamiseks, kuid mitte lühendamiseks.

**Strateegia SE21 tekstis sisalduvate säästva arengu indikaatorite ettepanekute ja Statistikaameti poolt mõõdetavate säästva arengu näitajate aja- ja asjakohasuse hindamise (3. analüüsiülesanne) ning ÜRO tegevuskava 2030 indikaatorite analüüsi tulemustest järeldub vajadus Eesti säästva arengu näitajate nimekirja põhjalikult uuendada.**

Analüüsi tulemused osutavad, et strateegia SE21 tekstis sisalduvate indikaatorite (kokku 67) peamiseks probleemiks on see, et suur osa neist on sõnastatud mõõtmise ülesande seisukohast ebatäpselt. Mitme eelkõige kultuuriruumi elujõulisusega seonduvalt indikaatorina sõnastatud seisundikirjelduse puhul (nt kultuurimälu võime toimida minevikukogemuse sidujana tulevikuga; rahvuskultuuri avatus uuele, rikastumis- ja tõlgendamisevõime muutuv maailma kultuuripildis, jne) realistlikud mõõtmisvõimalused puuduvad. ÜRO TK alaeesmärkidega on oluline temaatiline kooskõla 20 SE21 indikaatoril.

Statistikaameti säästva arengu näitajatest (kokku 69) hindasid eksperdid valdava osa asjakohasteks (29) või osaliselt asjakohasteks (30). Viimasel juhul tehakse analüüsis konkreetsed ettepanekud näitajate täpsustamiseks või laiendamiseks. Siiski on suure osa näitajate (10) seos säästva arengu nelja üldeesmärgi mõistelise sisuga nõrk ning need on hinnatud mitteasjakohasteks. Põhjuseks on see, et need näitajad mõõdavad säästva arengu eesmärkide saavutamise teoreetiliselt eeldatavaid tegureid (nt tootlikkus, kulutused teadus- ja arendustegevusele heaolu kasvu teguritena) ja mitte neid eesmärke endid. Teiseks säästva arengu näitajate süsteemi puuduseks on see, et selles ei mõõdetata Eesti säästva arengu eesmärgivaldkondi ja nende soovituslikke komponente piisavalt ja tasakaalustatult – mõõdikud ei kata vastavate eesmärkide kogu sisulist ulatust. 36-l säästva arengu näitajal on temaatiline kooskõla TK 2030

alaeesmärkidega. Seejuures on neist 19-l vastavate TK 2030 indikaatoritega samane või sisuliselt lähedane mõõtmisülesanne.

ÜRO TK 2030 alaeesmärkide mõõtmiseks kasutatavad indikaatorid – kokku 241<sup>3</sup> indikaatorit, mida on märgatavalt enam kui Eesti säästva arengu näitajaid või SE21 strateegia indikaatoreid – jagunevad eksperdi hinnangute alusel kolme ligikaudu võrdsesse rühma. 75 indikaatorit on määratud asjakohastena (st suurte muudatuste või täpsustusteta rakendatavad ka Eesti kontekstis), 91 osaliselt asjakohastena (st temaatiliselt olulised, kuid nõuavad teema raames suurt edasiarendamist, vastava alaeesmärgi mõõdetavaks muutmist Eesti kontekstile asjakohasel kujul) ning 75 mitteasjakohastena. TK 2030 kõigi asjakohaste (sh osaliselt asjakohaste) indikaatorite ülevõtmine ja/või kohandamine Eesti jaoks tähendaks seega säästva arengu näitajate süsteemi laiendamist suures ulatuses.

**Säästva arengu strateegia uuendamiseks tehakse ettepanek lihtsustada strateegia teksti struktuuri ning siduda selles sisalduv säästva arengu visioon strateegia elluviimist toetavate mehhanismide abil tugevamalt ja läbivamalt poliitikakujundamise protsessidega. Lihtsustatud struktuuriga SE21 põhitekt koosneb kolmest sissuosast:**

- **Eesti säästva arengu tasakaalustatud ja terviklik kontseptuaalne käsitlus;**
- **Eesti säästva arengu eesmärgid ja alaeesmärgid;**
- **säästva arengu põhimõtted Eestis.**

Strateegia teksti seisukohast tähendab see ettepanek vajadust koostada strateegia jaoks uus tekst, seejuures säilitades 2005. aastal vastu võetud tekstist üldise valdkondliku struktuuri, mis jagab Eesti säästva arengu nelja eesmärgivaldkonda.

Ettepanek SE21 strateegia elluviimist toetavate mehhanismide arendamise kohta sisaldab **esiteks** SE21 eesmärkidega kooskõlas olevat, kuid vormiliselt iseseisvat terviklikku ja ühtset **säästva arengu näitajate seiresüsteemi**, mis ei ole SE21 strateegia põhitekti osaks. **Teiseks** tehakse ettepanek SE21 strateegias sõnastatavate säästva arengu põhimõtete elluviimise tagamiseks **arendada toimivat mõjude eelhindamise süsteemi kahes suunas**. Kõigepealt tuleks mõjude temaatilist ja valdkondlikku ulatust täiendada kooskõlas SE21 sisuga ja seejärel suunata valdkondlike mõjude hindamise fookus (ka) säästva arengu üldpõhimõtete – jätkusuutlikkuse, valdkondliku tasakaalustatuse ja seostatuse, säilendõtkuse – ning spetsiifilisemate juhtpõhimõtete (KOM, 2005) järgimisele. **Kolmanda** strateegiat SE21 täiendava töövahendina soovitakse välja kujundada säästva arengu teemavaldkondi hõlmav **tulevikuseire süsteem**, mille materiaalseks väljundiks on regulaarselt välja antav tulevikutrendide raport. Oluline on trende regulaarselt uuendada nii kirjelduste kui ka mõtestamise mõttes. Tulevikutrendid tuleb sõnastada piisavalt täpselt, et need oleksid vajaduse korral kasutatavad poliitika eelhindamisel.

Analüüsiülesannete tulemustele ning tööruhmade ekspertide poolt ja fookusgruppide arutelude käigus tehtud ettepanekutele tuginedes esitatakse **kokkuvõttev ettepanek säästva arengu näitajate rühmade ja näitajate kohta. Ettepanek sisaldab kokku 101 näitajat**, sealhulgas Eesti kultuuriruumi elujõulisuse eesmärgi mõõtmiseks 24 näitajat, heaolu kasvu mõõtmiseks 32, sidusa ühiskonna mõõtmiseks 20 ja ökoloogilise tasakaalu mõõtmiseks 25 näitajat.

---

<sup>3</sup> ÜRO statistika komitee lõplik ettepanek säästva arengu eesmärkide indikaatorite loendi kohta sisaldab 241 indikaatorit. Kuivõrd mitmeid indikaatoreid kasutatakse kahe või kolme TK 2030 alaeesmärgi mõõtmisel, siis on erinevate kokku lepitud indikaatorite arv 230 (vt <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>)