



Säästva arengu komisjoni tööformaadi muutmisettepanekud

Koostamine

Koostaja

Projekti juhtis **DD sihtasutuse** all tegutsev **DD StratLab**. Projekti tiim: Martin A. Noorkõiv (martin@stratlab.ee), Reelika Alunurm, Joanna Kurvits.

DD STRATLAB

DD StratLab disainib ning viib läbi strateegialoome protsesse ühiskondliku missiooniga avaliku- ja kolmanda sektori organisatsioonidele.

Tellija

Antud raport koostati Riigikantselei tellimusel detsemberist 2021 kuni veebruar 2022 projekti “Säästva arengu komisjoni tööformaadi muutmissetepanekud” raames. Tööd finantseeritakse riigieelarvest



RIIGIKANTSELEI

CC litsentsiga fotod: **Unsplash** ja ikoonid: **Flaticon**



Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Hinnang SAK senisele tööformaadile	6
2. Kaasamis- ja osalemisformaatide ülevaade	11
3. Ettepanekud SAK tööformaadi muutmiseks	15
4. Mida edasi teha?	28



Sissejuhatus

Säästva arengu komisjon (SAK) asutati **1996. aastal**. Sellest ajast saadik on vastu võetud järjest uusi rahvusvahelisi kokkuleppeid ja seatud uusi säästva arengu (SA) eesmärgid. SAK on Eesti kontekstis olnud nende eesmärkide mõtestaja ja nende poole liikumise seiraja. SAK on aga lõpuks lihtsalt üks vahend, saavutamaks funktsionaalset eesmärki - ja see eesmärk, kõige fundamentaalsemal tasandil, on **(kodaniku)ühiskonna kaasamine riigi SA eesmärkide strateegilisse planeerimisse ja seiramisse**.

Nende pea **30 aasta** jooksul on aga Eesti teinud läbi väga suure arenguhüppe. Asutamise ajal oli SAK üks vähestest vahenditest taolise funktsiooni täitmiseks - täna on aga neid **vahendeid palju rohkem** ning see on tekitanud küsimuse SAKi vajalikkusest, rollist ja mõjust tänases Eesti strateegilise planeerimise süsteemis. Sest kuigi kaasamise osas ei ole kõik kaugeltki täiuslik, on olukord siiski **tundmatuseni muutunud** võrreldes SAK loomise ajaga. Meil on kaasamise hea tava, eelnõud digitaalselt tagasisidestamiseks kättesaadavad igale inimesele, vabaühenduste aktiivne koostöö ministeeriumitega ja strateegiline partnerlus pea kõigis teemades. Kodanikuühiskond saab olla kaasas pea kõigis teemades ning kui nende arvamusega ei arvestata, siis enamasti mitte institutsionaalsete takistuste tõttu, vaid poliitiliste. Kõik see tähendab, et laias plaanis **ei ole mitte SAK muutunud, vaid Eesti riik**.

See aga tähendab, et kui tahta, et SAKil oleks jätkuvalt vajalik funktsioon ja oluline mõju, siis **tõenäoliselt peab ka SAK muutuma**. Vajalike muudatuste hindamiseks

korraldas Riigikantselei hanke ning vastavalt selle pakkumuskutsele on käesoleval raportil kaks peamist **eesmärki**:

1. SAK komisjoni senise tööformaadi hindamine;
2. võimalike uute tööformaatide välja pakkumine, mis aitaks komisjoni eesmäärke tõhusamalt täita.

Nende eesmärkide täitmiseks 1) viidi läbi **12 intervjuud** SAK praeguste ja endiste liikmete ning Riigikantselei ja ministeeriumite töötajatega; 2) tutvuti 2021. aastal läbiviidud SAK **liikmeküsitluse** tulemustega; 3) viidi läbi **teiseste andmete analüüs** (*desk research*) teiste riikide SA kaasamis- ja osalusformaatide osas.

Lühikokkuvõte soovitustest

Laias plaanis soovitame eeskuju võtta **Soome mudelist** (vt lk 12-13), kuid mitte selleks asutada uusi komisjone, kogusid, töörühmasid, vaid anda vastavad ülesanded juba **eksisteerivatele institutsioonidele** - st lisaks SAKile ka näiteks Koostöö Kogule, Arenguseire Keskusele, SA töörühmale jt. See tähendaks, et kuigi kogu Eesti SA süsteem hakkaks selle ettepaneku järgi tööle varasemast olulisel määral erinevalt, saaks seda saavutada peamiselt olemasolevate insitutsioonide rollide täiendamise ning omavaheliste nii formaalsete kui ka mitte-formaalsete seoste tugevdamise. Oluline on, et kuigi oleme välja pakkunud konkreetset organisatsioonid, kelle tegevust SA teemadega täiendada, siis on väljapakutud lahendused kindlasti realiseeritavad ka teiste organisatsioonide kaudu.

Alternatiividena oleme välja pakkunud ka lihtsamaid ja väiksemaid muudatusi SAK formaadi osas, mis eeldavad vähemate osapoolte kaasamist muutuste ellukutsumisel, kuid oleksid tõenäoliselt omakorda ka väiksema mõjuga.



1. Hinnang SAK senisele tööformaadile

Hinnang SAK senisele tööformaadile anti intervjuude ning 2021. aastal läbiviidud liikmeküsitluse põhjal¹. Raamistamaks nii hinnangut kui ka tekkinud ettepanekuid alternatiivideks võrreldavale kujule, tuvastasime intervjuude käigus **4 suurt valikukohta** komisjoni tööformaadi osas. Sõnastasime need küsimuste vormi:

Kas SAK peaks...

- olema esindus- või ekspertlusfookusega?
- olema võimalikult sõltumatu või sügavalt integreeritud riigi strateegiasüsteemi?
- olema peamiselt reaktiivne või proaktiivne?
- tegutsema vabatahtlikkuse alusel või töötajatega?

Iga küsimus annab laia spektri erinevaid võimalusi koos äärmuslike otstega ning spektri erinevaid otsi kokku pannes tekib palju võimalikke **alternatiive** komisjoni töö korraldamiseks (vt joonis 1, lk 8). Peamised alternatiivsed valikud komisjoni tööformaatideks kirjeldame peatükis 3.

Mis on SAK eesmärk?

Strateegilises vaates peaks kõigepealt olema selge eesmärk ja alles siis tegutsemise formaat. Eesmärgi ebaselgus oli mureks nii intervjuueeritavatele kui küsitluse

¹ liikmeküsitlus 2021 (Riigikantselei)



Hinnang SAK senisele tööformaadile

vastajatele. Kordus ettepanek, et eesmärgid tuleks uuesti läbi mõelda. Lisaks ilmnemise eesmärgiga seoses mõned **vastuolulised ootused** - ühtpidi, et valitsus annaks komisjonile eesmärgi (*“ütleks, mida nad päriselt ootavad meilt”*), teistpidi väljendati ka tunnetust, et just valdkondade ülene komisjon võiks valitsusele ja riigile öelda, mida “ühiskond ootab” SA eesmärkide osas.

Samal ajal on SAK eesmärgid valitsuse määruses kirjas. Neid on neli, millest üks on **konkreetne** (*kiita heaks Eesti säästva arengu indikaatorite nimekirja säästva arengu eesmärkide saavutamise seireks*) ning kolm üsna suured ja **ambivalentsed** (*jälgida ülemaailmse säästva arengu eesmärkide ja Eesti säästva arengu riikliku strateegia elluviimist; esitada Vabariigi Valitsusele ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ettepanekuid ja anda arvamusi pikaajalise säästva arengu küsimustes; osaleda ülemaailmse säästva arengu eesmärkide elluviimises*).

Konkreetselt eesmärki täidetakse, ülejäänuid kas osaliselt või eriti üldse mitte. Ühtpidi võiks sellest tulenevalt esitada valitsusele ettepaneku **konkretiseerida** ka ülejäänud eesmärke (ja ootusi) ning seekaudu muuseas ka üle kinnitada SAK liikmetele, et valitsusel on jätkuvalt ootused sellele komisjonile.

Teistpidi ei tundunud meile laiemas plaanis probleem siiski tegelikult olevat eesmärkides - pea kõigis uuritud riikides on SA analoogsetel kogudel ambivalentsed eesmärgid - vahe on tegelikult ikkagi praktilistes asjades: peamiselt selles, kui oluline on teema **poliitiliselt**, kui palju on kogule antud reaalseid formaalseid **otsusekohti**, ning esimese kahega vältimatult seonduvalt, kui palju on sel kogul **ressursse** nende eesmärkide täitmiseks.

Hinnang SAK senisele tööformadile



Joonis 1. Hinnang SAK senisele tööformadile

Esindus- või ekspertlusfookus?

Tänane SAK on kokku pandud ootusega, et komisjoni liikmed võiksid samal ajal olla nii oma valdkonna eksperdid kui ka oma valdkonna esindajad. See on osaliselt mõlemat pidi **halb kompromiss** - on suuremaid eksperte (nt vastavate valdkondade teadlased), aga mõningal juhul ka legitiimsemaid kodanikuühiskonna esindajaid (mõned tänased liikmed on kõige õigemad esindajad, mitmed aga on pigem rohkem ekspertorganisatsioonid). Seepärast on sel skaalal hinnang hetkel täpselt keskel. See ei ole kõige suurem probleem SAK juures, kuid siiski põhjustab segadust nii ootuste kui võimaluste osas.

Sõltumatu või integreeritud?

Teises kategoorias hindame samuti, et praegune komisjon on kusagil keskel, kuid antud kategooria puhul on see palju probleemsem. Ühtpidi **ei olda päris sõltumatud** - ülesanded tulevad valitsuselt, igapäevane korraldus Riigikantseleilt. Teistpidi ei olda aga ka eriti sügavalt riiklikku strateegiasüsteemi integreeritud - peale Vabariigi Valitsuse määruses antud ülesannete ei anna SAK kuhugi regulaarselt sisendit ega **otsusta midagi**. See viib mitme mureni. Esimene pool



Hinnang SAK senisele tööformaadile

tähendab seda, et hoolimata vabatahtliku esimehe ja aseesimehe positsioonidest kipub SAK tegema seda, mida Riigikantselei eest veab ning SAK ei ole seega ise eriti agentne.

Teine pool on veel probleemsem - kuna määruses ettenähtud eesmärgid on üsna ambivalentsed, siis tunnevad komisjoni liikmed, et tegelikult neilt keegi (eelkõige valitsus) **midagi eriti ei oota** ning isegi kui midagi ise proaktiivselt tehakse, siis keegi seda **arvesse võtma ei pea**. Mõlemad aspektid mõjuvad halvasti komisjoni liikmete motivatsioonile SAK tegevustesse panustada ning see omakorda mõjutab negatiivse taastootva tsükli teiste osapoolte arusaama SAK olulisusest.

Reaktiivne või proaktiivne?

Kõik eelnev mõjutab tugevalt SAK aktiivsust, peamiselt **vähendades stiimuleid proaktiivseks tegevuseks** nii liikmete kui kogu komisjoni poolt. 100% reaktiivsed siiski ei olda, kuna teemaraportite kaudu on siiski ka proaktiivselt teemasid ühiskonnas tõstatatud ja veetud (PÕXITi näide).

Vabatahtlik või töötajatega?

Viimane aspekt on kõige tehnilisemat laadi, kuid mõjutab seda, mida SAK teha suudab (infovahetus ministeeriumitega, avalik teavitus, sisedemokraatlik kaasamine teemadesse jne). Tänane mudel eeldab aktiivseks tegutsemiseks suurt sisemist motivatsiooni komisjoni liikmetelt. Komisjoni liikmed kipuvad aga olema mitte ainult üldiselt **aktiivsed ühiskonnaliikmed**, kel on palju muid kohustusi (sh muid taolisi komisjone), vaid üsna suures osas on nende esindatavad organisatsioonid ka liikmete jaoks ise vabatahtlikud **lisategevused** põhitegevuste kõrval (nt Rektorite nõukogu on ise lisategevus oma ülikooli juhtimise kõrval ning see teeb SAKi lisategevuse lisategevuseks). Kõik see viib sinna, et isegi kui kolme esimest



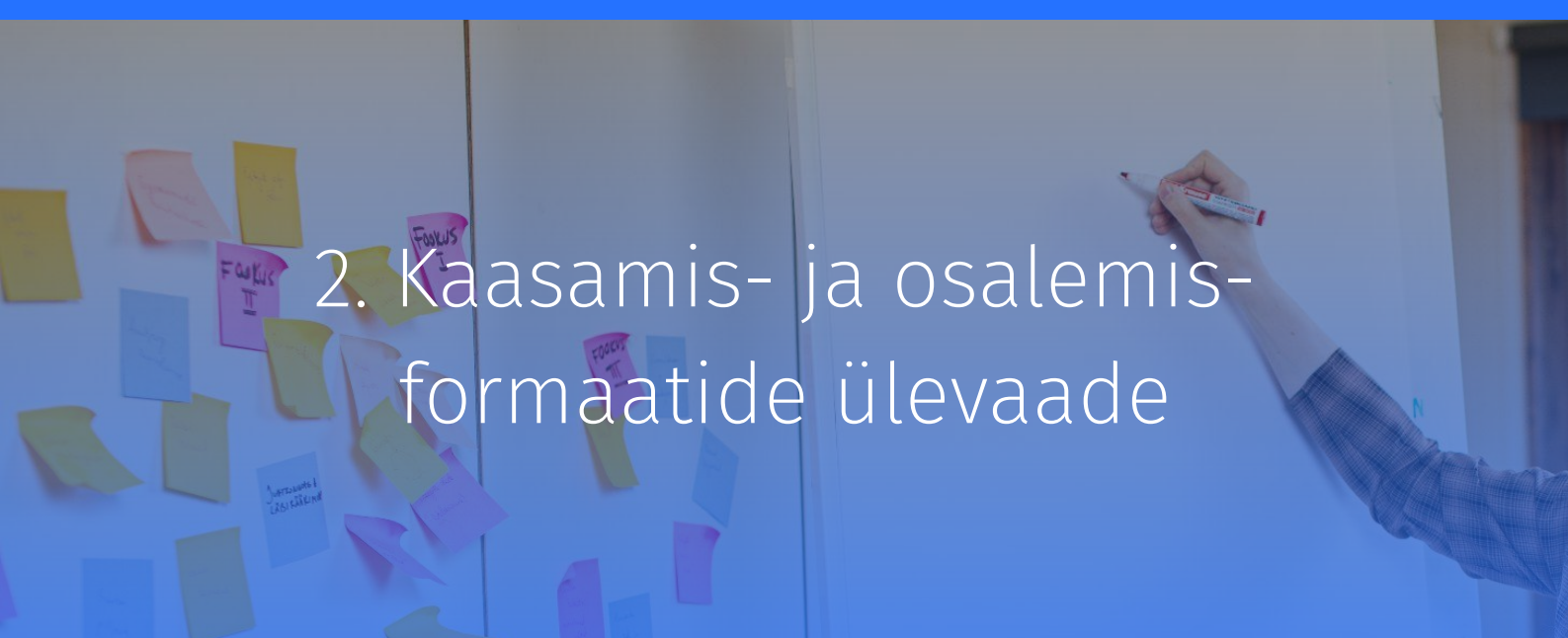
Hinnang SAK senisele tööformaadile

skaalapunkti kõvasti nihutada, siis SAK tegevus ei saaks tõenäoliselt ikkagi olema väga palju aktiivsem.

Üldine hinnang

Suures plaanis on SAK tunnetuslikult **varem olnud olulisem** nii valitsusele kui seepärast omakorda ka SAK liikmetele. Komisjoni eksistentsi jooksul on **tekkinud juurde** Eesti 2035 (säästva arengu eesmärgid integreeritud sinna), Arenguseire Keskus (professionaalsed seireraportid), esindusorganisatsioonide märksa aktiivsem kaasamine riigi poolt mujal (sh avatud valitsemise temaatika), Valitsuse rohepoliitika juhtkomisjon ja ekspertrühm ning palju muud, mis on vähendanud SAK olulisust ja vajalikkust nii liikmete kui ka teiste osapoolte jaoks.

Usume, et see tajutud olulisuse muutumine on tegelik põhjus, miks SAK eesmärgi osas küsimused on tekkinud. Meie uuringu järgi võib aga öelda, et asi on vähem eesmärkides ja rohkem **nende saavutamiseks täidetavates funktsioonides** Eesti strateegilise planeerimise süsteemis. Varem täidetud funktsionaalsed rollid on muutunud vähem vajalikuks ja seepärast on ka siin raportis väljapakutud alternatiivid just peamiselt **süsteemseid funktsioone uuendavad**.



2. Kaasamis- ja osalemis- formaatide ülevaade

Uuringu käigus tutvuti^{2,3,4} **15 riigi lähenemisega** (Belgia, Soome, Itaalia, Prantsusmaa, Austria, Horvaatia, Läti, Leedu, Rootsi, Taani, Saksamaa, Holland, Tšehhi, Ungari, Poola) SA kaasamis- ja osalusformaatide osas. Kirjeldame raportis lähemalt kolme peamist erinevat viisi, kuidas riigid SA teemale on lähenenud. Oluline on ära märkida, et info SA süsteemide kohta on üsna piiratud, ajas tihti muutuv (poliitilised muudatused, muud arengud) ning erinevatelt osapooltelt saanud süsteemi toimivuse osas üsna erinevaid subjektiivseid hinnanguid.

Võrdlusbaas: Eesti (Belgia, Saksamaa, Rootsi)

Enne teiste riikide kogemuse kirjeldamist on oluline anda ka **lühülevaade** laiemast Eesti SA süsteemist kuhu SAK kuulub. See on võrdluspunktiks teiste riikide kogemuse kirjeldamisel. Eesti mudel on kõige sarnasem Belgia omaga, mõne väikese erinevusega, mida alapeatüki lõpus kirjeldame.

Eestis koosneb SA süsteem laias plaanis **kolmest osast**⁵: SA töörühm ministeeriumite esindajatega, SA komisjon valdkondade esindajatega ning SA (tehniliselt “kestliku arengu”) koalitsioon, kuhu võivad kuuluda kõigi sektorite esindajad, aga peamiselt toob SA süsteemi juurde ettevõtteid.

² Cooperation between Stakeholders and Policymakers in the Implementation of the SDGs: Overview of activities and practices in Europe https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Quarterly_Report_50_final.pdf

³ SDG Watch Europe raportid <https://www.sdgwatcheurope.org/>

⁴ European Environment Agency (EEA) raportid

<https://www.eea.europa.eu/themes/sustainability-transitions/sustainable-development-goals-and-the/country-profiles/>

⁵ Säästev areng, Riigikantselei veebileht <https://vv.riigikantselei.ee/et/saastev-areng>

Kaasamis- ja osalemisformaatide ülevaade

Eesti süsteemi peamine eripära on suhteliselt suur **eraldatus**. Ministeeriumite esindajad kohtuvad SA teemadel oma töörühmas, valdkondade esindajad SAK komisjonis (aeg-ajalt osalevad ministeeriumite esindajad SAK koosolekutel). Eraldatuse ületamiseks loodud koalitsioon tegutseb aga üsna piiratult, sest seda iseloomustab Eesti süsteemi teine eripära - **vähene (poliitiline) olulisus**, mis väljendub formaalsete volituste ning vajadustele vastava rahastuse puudumises - eriti koalitsiooni, aga ka SAK puhul. Eesti SA **süsteemi juhib sisuliselt ametkond**, eesotsas Riigikantseleiga. Belgia mudel on laias plaanis samasugune, ent sealne komisjon on loonud endale **töörühmad**, mis valmistavad ette komisjoni sisulisi seisukohti ning korraldavad ka konverentse ja muid avalikkust teavitavaid üritusi. Lisaks on nende komisjoni liikmeteks ka hääleõiguseta valitsuse esindajad (sh ministrid).

Kõige lihtsam viis SAKi tööformaati arendada on Belgiast eeskuju võtta (taolisi ettepanekuid ka intervjuudes ja varasemas liikmeküsitluses tehti). Me aga seda teha ei soovitaks, sest Belgia komisjoni liikmed on ise hinnanud³, et kuna (ka) neil pole otsustusõigust otseselt millegi üle, siis (ka) nende valitsus võib nende seisukohti arvestada, aga ei pea ning seetõttu enamasti ka ei tee seda.

Soome (Läti, Leedu, Ungari, varem ka Tšehhi)

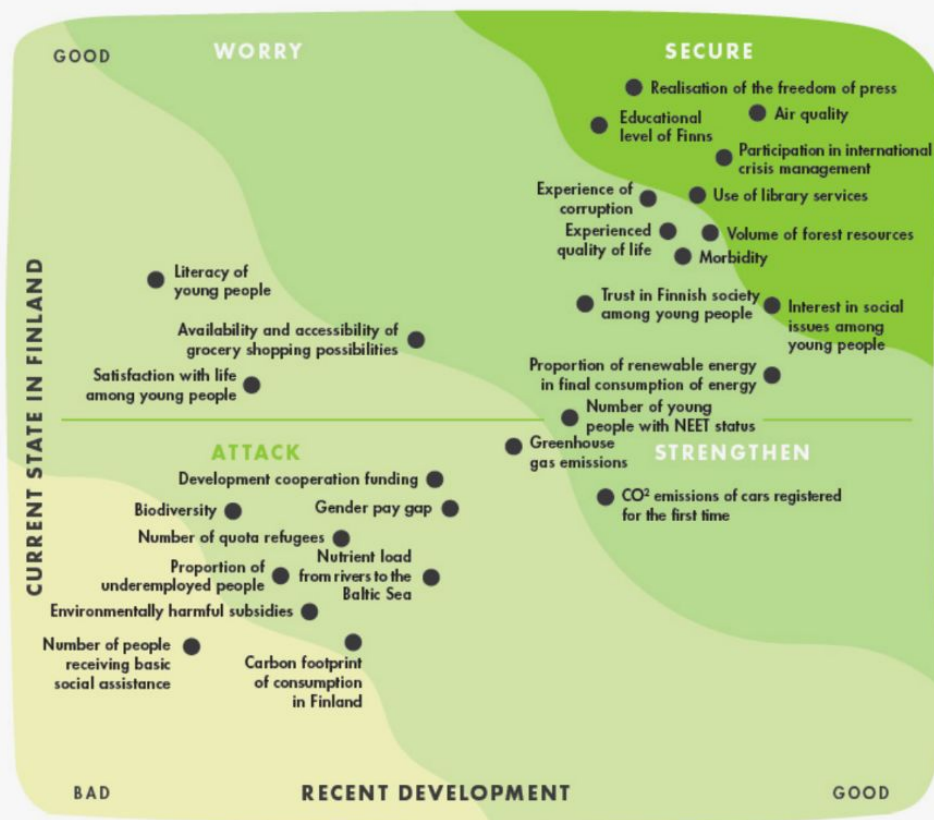
Selle grupi kõige olulisem erisus võrreldes Eestiga on see, et nende SA süsteemi kõige olulisemat keha juhitakse **poliitilisel tasandil** ning selle kogu liikmeteks on lisaks erinevate valdkondade esindajatele ka ministeeriumid (sh ministrid).

Soome SA süsteem on üles ehitatud nii, et peamine vedav kogu on **Soome Riiklik Säätva Arengu Komisjon** (Finnish National Commission on Sustainable Development), mida juhib peaminister ning kuhu kuuluvad veel ministrid, tippametnikud, ettevõtete esindajad, KOV esindajad, ametiühingud, vabaühendused, kirikute esindajad ja teadusasutuste esindajad. Komisjon kohtub 2-3 korda aastas.

Kaasamis- ja osalemisformaatide ülevaade

Kogu tööd koordineerib ja korraldab ministeeriumite ülene **sekretariaat** 20 inimesega erinevatest ministeeriumitest, kes kohtub 8-10 korda aastas. Alates 2014. aastast on lisaks ka eraldi **teadlaste ekspertpaneel**, kes annab sisendit, uurib ja tõstatab küsimusi. Paneel annab ka oma eksperthinnangu strateegia elluviimisele (sarnane teaduspaneel on ka Rootsi süsteemis). 2017. aastast täiendab komisjoni tööd ka **noortekogu** (*Finnish Agenda 2030 Youth Group*), mille koosseis valitakse üle-riikliku konkursiga ning mis osaleb nii riikliku strateegia arendamises kui ka tegeleb noorte teadlikkuse tõstmisega.

Soome SA süsteemi toimivuse hindamiseks on kolmel korral kasutatud ka 500 osalejaga **rahvakogu** meetodit, kes annavad oma hinnangu kõigi eesmärkide saavutamise osas (vt joonis 2).



Joonis 2. Soome SA eesmärkide saavutamise hinnang 2020 rahvakogult ([Soome vabatahtlik riiklik ülevaade](#))

Kaasamis- ja osalemisformaatide ülevaade

Itaalia (Prantsusmaa, Austria, Taani, Poola)

Mitmete riikide lähenemine SA teemale on aga hoopis teistsugune. Institutsionaliseeritud lähenemise asemel on kaasatud SA teemadesse **ad hoc** iga kord eraldi ja erinevalt. See tähendab, et iga kaasamine on eriline ja eraldi tähelepanu saav - veidi selle moodi, kuidas Eesti 2035 loomine käis. Itaalia puhul tähendas see lähenemine, et riikliku **SA strateegia loomisse** (National Sustainable Development Strategy 2017-2030) kaasati üle 200 vabaühenduse, küsiti teaduslikku ekspertiisi ülikoolidest ning kogu protsessi oli võimalik sisendit anda veel paljudel. See protsess oli väga põhjalik ja selles osalenud organisatsioonid olid kaasamisega enamasti ka rahul.

Lisaks eksisteerib Itaalias Eesti **koalitsiooniga** analoogne vabakonna organisatsioon (*Italian Alliance for Sustainable Development*), mis tegeleb pidevalt Itaalia SA eesmärkide poole liikumise seiramise, avalikkuse teavitamise jms. See organisatsioon on aga üsna aktiivne ja tegus (sarnaselt tugevad ja riigist sõltumatud organisatsioonid on ka Austrias ja Taanis, kes riigi tegevust seiravad ja suunavad). Siit joonistub välja üks **alternatiiv tänasele SAK formaadile** - toetada seda, et tekiks hoopis riigist veel sõltumatum SA seireorganisatsioon. Me ei soovita seda varianti (täpsemalt lk 26).

Oluline on lisada, et viimati tehtud suure kaasamisprotsessi järgselt otsustati ka Itaalias siiski **alaline SA foorum** luua, mis peaks kohtuma 1-2 korda aastas ning strateegiat üle vaatama ja täiendama.

Horvaatia (nüüd ka Tšehhi)

On ka riike, mis ei kaasa oma SA süsteemi väliseid osapooli. Horvaatial on küll riiklikult kõrgetasemeline SA komisjon, kuid teisi osapooli neisse aruteludesse ei kaasata. See põhjustab arusaadavalt üsna palju rahulolematust.



3. Ettepanekud SAK tööformaadi muutmiseks

Järgnevalt kirjeldatud ettepanekud on **kombinatsioonid** ja **edasiarendused** neist ideedest, mis kerkisid esile intervjuudest ning teiste riikide mudelitest. Ettepanekud ei ole rangelt ainult SAK kohta - SAK saab olla funktsionaalne roll, kui ta paigutub **loogilisse SA süsteemi** Eestis. Seepärast on enamus ettepanekutest sellised, mille realiseerimiseks ei piisa ainult SAK poolsetest muudatustest, vaid midagi tuleks muuta ka väljaspool. Küll aga oleme kõigi ettepanekute puhul eraldi hinnanud muutuse suurust ja **mõju SAK tegevusele**, et oleks ettepanekuid võimalik omavahel võrrelda. Võrdlusbaasiks on samad neli küsimust, mille järgi hetkeolukorra hinnang sai raamistatud. Olgu ka kohe algul öeldud, et nende ettepanekute kokkupanek oli äärmiselt **väljakutseterikas**. Võimalikke kombinatsioone ja süsteemiversioone on potentsiaalselt lõputult. Teiste riikide mudelid olid aga hea realistlik alus, mille järgi ettepanekuid välja pakkuda.

Ettepanekute osa on üles ehitatud nii, et kõigepealt kirjeldame kõige **lihtsamat** alternatiivi, mis laias plaanis jätkaks asjad samasuguseks ning siis võimalikku **uut tervikmudelit**, mis annaks Eesti SA süsteemile pea üleni uue kuju. Siis kirjeldame eraldi mudeli **komponente**, mis on ka ise kõik võimalikud alternatiivid SAK tänasele tööformaadile. Viimaks ka mõned eraldi lisaettepanekud.

Lähenemise filosoofilised alused

Kirjeldame siin ka lühidalt veidi raporti koostajate filosoofilisi lähtepunkte institutsioonide muutmise teemal. Laias plaanis tundub olevat ühiskondlikele muutustele institutsioonide perspektiivist reageerimiseks **kolm levinud lähenemist**:

Ettepanekud SAK tööformaadi muutmiseks

1. Kõigepealt on psühholoogiliselt loomulik, et niigi suurte muutuste valguses püütakse teatud asju hoida **muutumatusena**. Seda loomulikku soovi on filosoofiliselt püüdnud kaitsta juba antiik-filosoof Platon oma dialoogis “Politeia”. Ent ühiskondlikud institutsioonid on loodud/arenenud täitma funktsioone teatud eelduste tingimustes - kui ühiskond muutub, siis hakkavad samm-sammult ka need eeldused muutuma, muutes aja jooksul võimatuks samal viisil samade funktsioonide täitmise. Institutsioonide iga hinnaga samasugusena hoidmine muudab nad lõpuks muuseumieksponaatideks, mis ei suuda täita enam ühtegi relevantset funktsiooni oma ühiskondades.

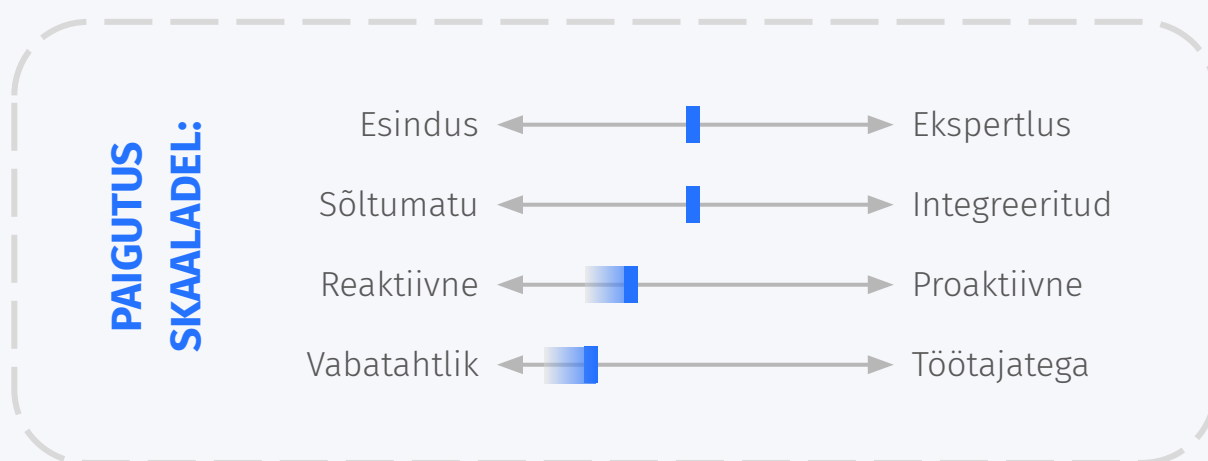
2. Eesti taasiseseisvumise järgselt oli aga populaarne sellele vastupidine lähenemine - vanade institutsioonide kogu täiega lõpetamine ja **“nullist” uute ehitamine** nende asemele. Sedasorti lähenemist on filosoof Karl Popper nimetanud “utopismiks” ja pidanud seda üheks kõige ohtlikumaks nähtuseks ühiskonnas. Teatud olukordades on see muidugi vajalik, kuid pikemalt vabades ja iseseisvates ühiskondades on õpitud, et sedasorti järsud katkestused võivad viia väga negatiivsete tagajärgede ja kiirete Pyrrhose võitudeni.

3. Seepärast on kujunenud kolmas viis muutustele reageerimiseks - vanade **institutsioonide pidev (samm-sammuline) kohandamine** uutele oludele. Parimaks näiteks on mitmete Euroopa riikide parlamendid, mis tekkisid sadu aastaid enne modernseid demokraatlike valimisi, kuid mis taasleiutasid end pidevalt ja leidsid uusi vajalikke funktsioone ka uutes oludes. Selline lähenemine on aidanud tagada, et olulistel institutsioonidel oleksid sügavad juured ühiskonnas ja kultuuris, mis on muutnud neid omakorda vastupidavamaks raputustele. Sellised institutsioonid suudavad uusi funktsioone suurema legitiimsuse ja mõjuga täita kui täitsa uued, end nullist tõestama pidavad institutsioonid. Olemasolevate institutsioonide muutmise kaasnivad muidugi omad probleemid - see on aeganõudev ja keeruline ning toob kaasa ka teatud paindumatust ühiskonda.

Me aga usume, et Eesti ühiskond on piisavalt näinud suuri reforme ja nullist alustamisi, et julgeda nüüd mõnd oma juurtega institutsiooni hoopis **“taaskasutada”**. Sellest lähtub ka meie peamine ettepanek siin raportis (lk 20).

BAASVALIK:

Sama, aga veidi paremini

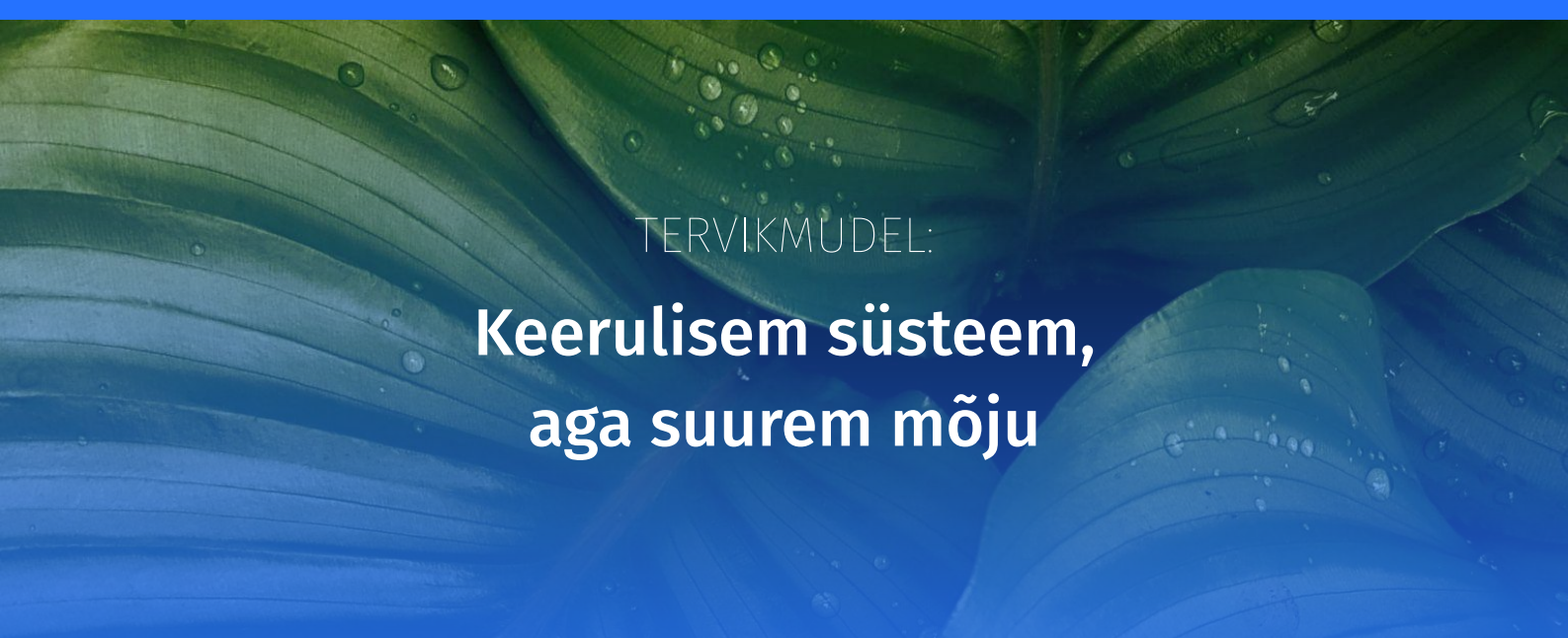


Joonis 3. Muutused võrreldes hetkeseisuga.

See on **kõige lihtsamini teostatav** alternatiiv. Kui komisjonil ei ole soovi suuremaid muudatusi ette võtta, siis on võimalik ka tänase komisjoni tööd teha veidi paremini. See ei muudaks midagi olemuslikku, kuid teeks komisjoni töö veidi aktiivsemaks ja nähtavamaks. Selle ettepaneku puhul võtame eeskuju Belgia näitest ning erinevate osapoolte soovitud intervjuudes ja liikmeküsitluses.

Konkreetsed muudatused:

1. Muuta esimehe ja aseesimehe rollid **osalise ajaga tasustatud** kohtadeks. Seekaudu suurem roll avalikkusega suhtlemisel ja töörühmade koordineerimisel.
2. Luua teemapõhised **töögrupid komisjoni sees**, kes valmistavad ette seisukohti ja korraldavad avalikkuse teavitust (seminarid, konverentsid, artiklid meedias). Neisse kaasata *ad hoc* ka eksperte väljast.
3. Komisjoni kutsuda **ministeeriumi esindajad** hääleõiguseta osalejateks, tagamaks sisukama suhtluse eri SA süsteemi osapoolte vahel.



TERVIKMUDEL:

Keerulisem süsteem, aga suurem mõju

Tegemist on (vt joonis lk 20) kombinatsiooniga Soome SA süsteemist ja Eesti olemasolevatest institutsioonidest. See oleks tervenisti uus süsteem, kus kõik nimetatud **institutsioonid jääksid alles**, aga uutes, omavahel tihedalt seotud funktsioonides ning selgete ootuste ja osaliselt uute rollidega Eesti SA (ja riigi strateegilise juhtimise) süsteemis.

Selle ettepaneku elluviimine tähendaks kõigi nende institutsioonide **põhikirjade/määruste muutusi** ja muid praktilisi ümberkorraldusi, kuid ei lõhuks aastakümnete jooksul ehitatud institutsioone, vaid annaks neile muutunud oludes uue hingamise. See võiks mõjuda motiveerivalt kõigile süsteemi osalistele (sh SAK liikmesorganisatsioonidele), kuid omakorda võiks olla ka suurema positiivse mõjuga Eesti ühiskonna säästvale arengule.

Mudelis on kirjeldus SA perspektiivist, kuid reaalselt **ei oleks mõistlik nende institutsioonide nimesid muuta**: Säästva arengu komisjon võiks jääda Säästva arengu komisjoniks, Eesti Koostöö Kogu Eesti Koostöö Koguks jne. Lisanduksid vaid teatud formaalsed rollid (täpsemalt komponentide kirjelduses) ja nende kaudu tekiksid varasemast tihedamad (funktsionaalsed) seosed nende vahel. Need väikesed muudatused annaksid aga kokku suure (süsteemse) muutuse.

Konkreetsed muudatused:

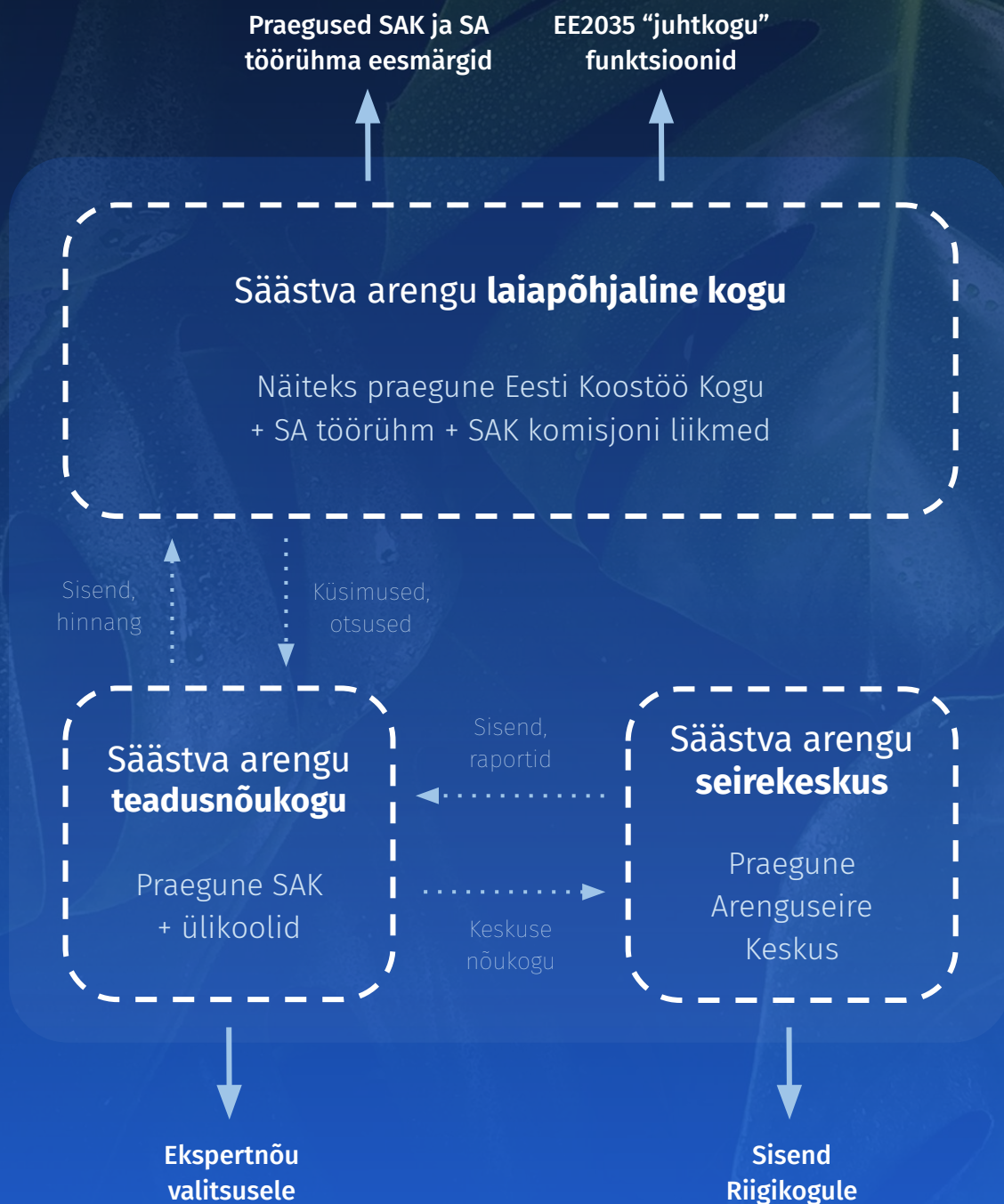
1. SAKist saaks ekspertkogu teadlastega, tänased SAK liikmed liituksid Eesti Koostöö Koguga (paljud juba on liikmed); SA töörühm liituks samuti Eesti Koostöö Koguga;



SA süsteemi tervikmudel

2. Laienenud koosseisuga Eesti Koostöö Kogu saaks endale tänased SAKi eesmärgid (sh indikaatorite kinnitamise), SA tööühma eesmärgid ning Eesti 2035 “juhtkomisjoni” funktsioonid;
3. Uuenenud koosseisuga SAKist saaks Arenguseire Keskuse nõukogu ja valitsusele ekspertnõu andja;
4. Arenguseire Keskus veaks edaspidi SA fookusraportite ja Inimarengu aruande väljaandmist (SAKi ja Eesti Koostöö Kogu suunamisel);

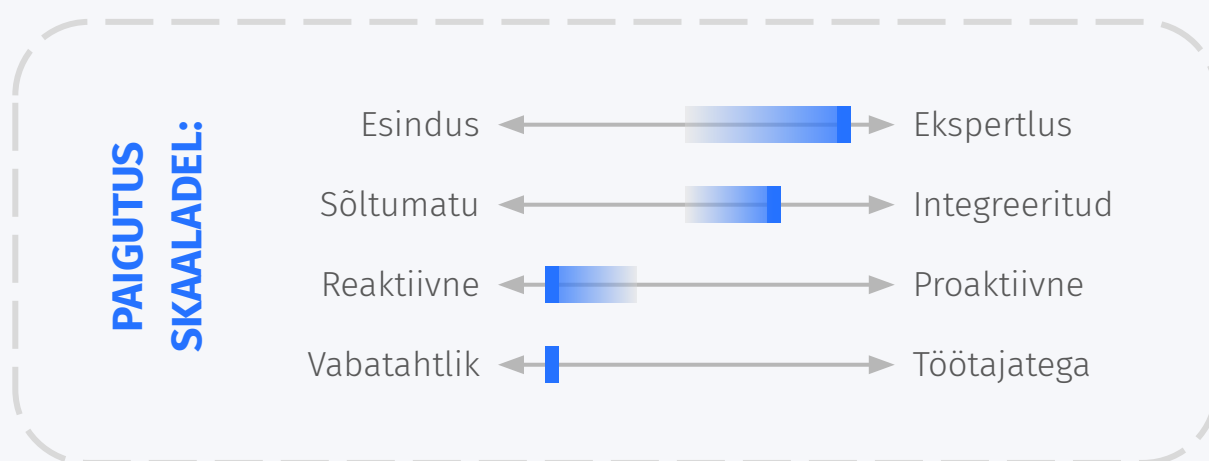
Eesti SA süsteemi **uue tervikmudeli** ettepanek



Joonis 4. Tervikmudeli ettepanek.

MUDELI KOMPONENT 1:

Säästva arengu teadusnõukogu



Joonis 5. Muutused võrreldes hetkeseisuga.

Soome SA süsteemis on teaduspaneel olnud kasutusel juba 2014. aastast ning see annab **tõenduspõhist sisendit** laiapõhjalisele SA komisjonile ja **ekspert hinnangu** SA eesmärkide poole liikumise osas. Eestis oleks esimene variant, et SAK komisjoni sisse või asemele tekiks taoline paneel. Selline SAK saaks sisukalt jätkata seiramise ja nõuandmise eesmärke, elluviimise oma jääks kõrvale.

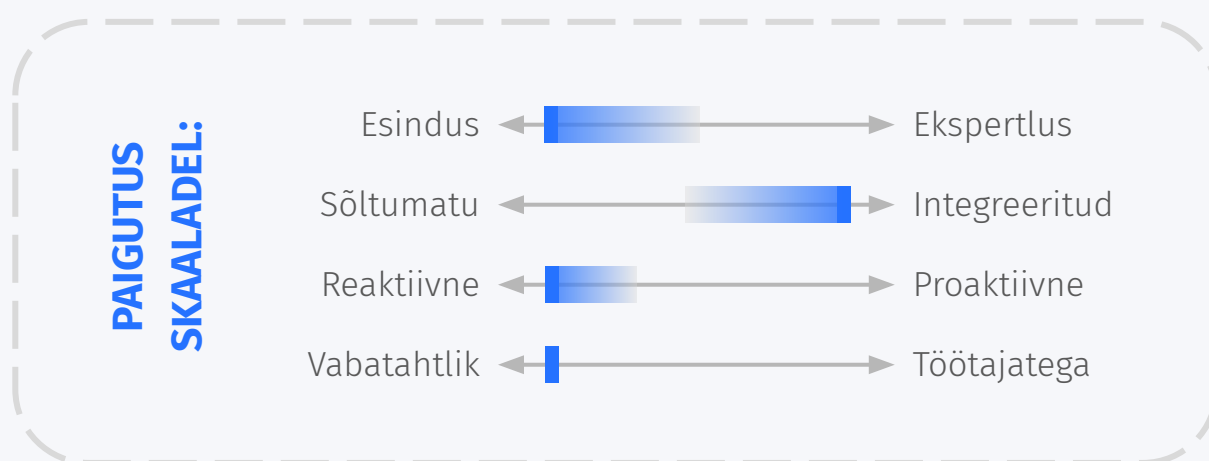
Tervikmudel is oleks see kogu ka **Arenguseire Keskuse nõukoguks**, kes suunab strateegilisemal tasandil (SA) seiretegevust, kuid see on juriidiliselt keeruline.

Konkreetsed muudatused:

1. SAK komisjoni koosseisu moodustaksid Eesti ülikoolide poolt esitatud ja valitsuse poolt kinnitatud **teadlased ja teised eksperdid** SA teemadel.
2. Eeldab, et valitsuse poolt tuleksid sellele komisjonile regulaarselt ekspertiisi vajavad **küsimused**. On ka võimalik integreerida sisendiandmist Eesti 2035 ja teiste riigi strateegilise planeerimise protsessidega.

MUDELI KOMPONENT 2:

Säästva arengu laiapõhjaline kogu



Joonis 6. Muutused võrreldes hetkeseisuga.

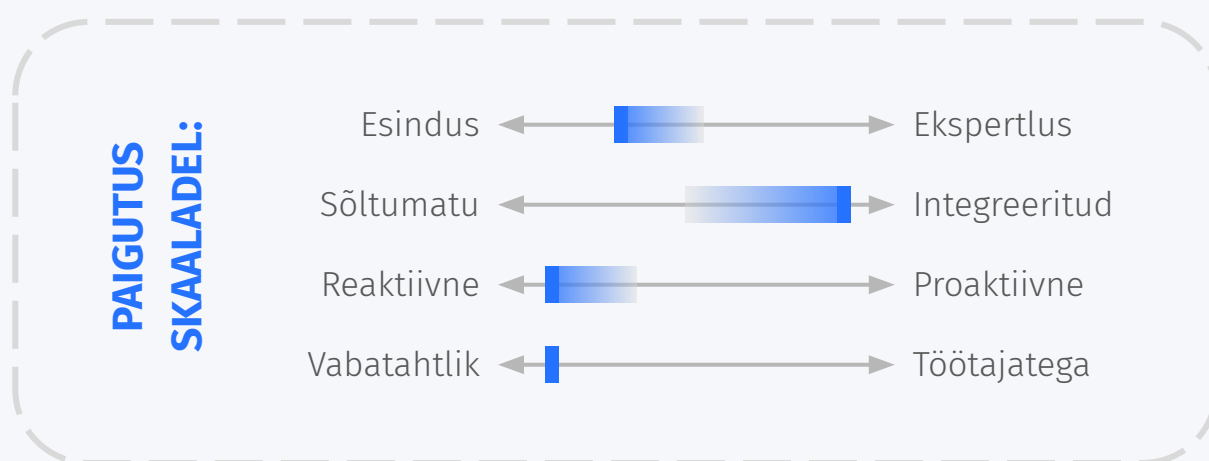
Tervikmudelil on Eesti Koostöö Koguga (EKK) seotud enim muudatusettepanekuid - kuigi ilmtingimata ei pea neid ettepanekuid EKK juures realiseerima. Ka need lähtuvad peamiselt Soome SA komisjoni eeskujust. Eesmärk oleks, et tekiks võimalikult **laiapõhjaline kogu**, mis suunaks, seiraks, arutaks lahendusi ja teeks muudatusi Eesti SA lähenemise osas. Selle kogu kohtumisi võiks samamoodi juhtida võimalikult kõrgelt poliitiliselt tasandilt (nt peaminister, minister või president) ning selle kogu otsused võiksid riigi strateegiate mõttes olla **siduvad**.

Konkreetsed muudatused:

1. **SAK ja SA töörühma liikmed** (ministeeriumite esindajad) liituksid EKK võrgustikuga. Võimalik, et EKK võrgustik vajaks uut juriidilist alust.
2. EKK võrgustik saaks endale juurde tänased **SAK ja SA töörühma eesmärgid**.
3. EKK võrgustik täidaks **Eesti 2035 juhtkomisjoni** funktsioone, et selle otsused oleksid Eesti strateegiliste plaanide osas siduvad.

MUDELI KOMPONENT 3:

Eesti 2035 juhtkomisjon



Joonis 7. Muutused võrreldes hetkeseisuga.

Kõigil valdkondlikel arengukavadel on oma juhtkomisjonid, Eesti 2035l otseselt ei ole (on kantsleritega juhtrühm). Formaalse komisjoni asemel on (üsna mõistlik) uuenduslik kaasamissüsteem. Samal ajal oleks sellise juhtkomisjoni funktsioonide kaudu võimalik anda erinevatele SA kogudele **rohkemate otsuste tegemise võimalus**. Tervikmudelil on see pakutud EKK võrgustikule, kuid alternatiivina saaks neid funktsioone täita ka SAK (sellisel juhul küll võib-olla teatud liikmekriteeriumite lisadega, lähemalt lk 26). Järgmisel leheküljel kirjeldame ka muid võimalusi SA süsteemi integreerimiseks Eesti 2035 protsessiga.

Konkreetsed muudatused:

1. Määrata Eesti 2035 juhtkomisjoni funktsioonid **SAKile** koos lisakriteeriumitega liikmesorganisatsioonidele.
2. Või määrata Eesti 2035 juhtkomisjoni funktsioonid **EKK võrgustikule** koos muude terviksüsteemi muudatustega.

Võimalik tihedam integratsioon

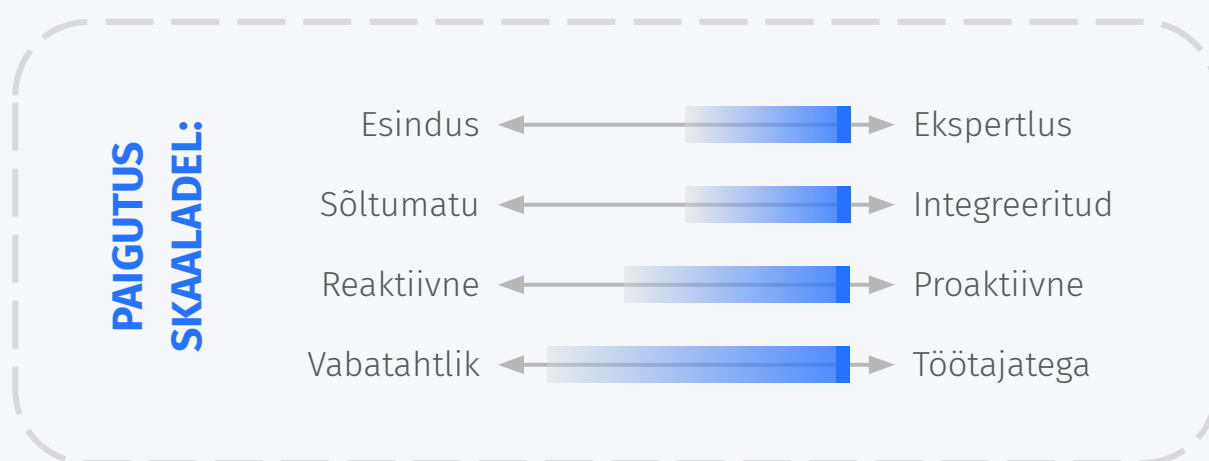
Eesti 2035 protsessi



Joonis 8. Eesti 2035 üldosa põhjal (Riigikantselei).

MUDELI KOMPONENT 4:

Säästva arengu seirekeskus



Joonis 9. Muutused võrreldes hetkeseisuga.

Selle ettepaneku aluseks on eeldus, et Arenguseire Keskus paratamatult seirab peamiselt arenguid, mis **seostuvad SA eesmärkidega**. Seepärast võiks olla mõistlik, et selle keskuse nõukogu võtaks oma strateegilise suunaseade aluseks SA eesmäärke ja laiemat raamistikku.

Konkreetsed muudatused:

1. Kõige lihtsam variant oleks, et tänasest SAK saaks Arenguseire Keskuse **nõukogu**. Tervikmudel on see ettepanek koos eeldusega, et SAK saaks koosnema teadlastest ja ekspertidest, mitte esindusorganisatsioonidest.
2. See tähendaks ka, et vähemalt **SA fookusraporteid** koostaks edaspidi Arenguseire Keskus (lahendamaks muuseas nii dubleerimise ohtu kui ressursside küsimust).
3. Tervikmudeli puhul tõstatuks siis ka küsimus **Eesti inimarengu aruande** koostamise koordineerimisest keskuse poolt.

Lisaettepanekud

Sisedemokraatia kriteeriumid

Kõigi nende variantide puhul mil SA kogud koosnevad osaliselt või täielikult esindusorganisatsioonidest tekib küsimus **legitiimsusest**. Eesti vabakonna trendide tõttu saab järjest vähem kindel olla, et kõik katusorganisatsioonid esindavad oma valdkonda. Võib olla mõistlik seada mõningad sisedemokraatia kriteeriumid nende SA kogude liikmetele - näiteks võiks kaaluda liikmete arvu, üldkoosolekul osalejate osakaalu liikmetest, sisemiste seisukohtade sõnastamisse kaasamisega seotud positsioonide või protseduuride olemasolu jms. See on muidugi väga keeruline teema, mis vajab väga põhjalikku **eelanalüüsi** ja ettevaatlikku rakendamist.

SA sõltumatu seirekeskus ehk “SDG watch”

Mingil määral vastandina nn SA seirekeskuse ettepanekule oleks luua riigisüsteemidest **võimalikult eraldiseisev ja sõltumatu** seirekeha. Mitmetes uuritud riikides on sellised SA eesmärkide “valvekoera” organisatsioonid olemas ning toimivad.

Me küll ei soovita seda ettepanekut, sest Eesti kontekstis oleks sellise organisatsiooni loomine üsna **keeruline ja kulukas**. Veel enam, intervjuude põhjal võib ka öelda, et see võib olla ka kaheldava väärtusega, kuna hetkel ei ole niiväga puudu mitte kriitikast, vaid konstruktiivsest panustamisest.



Mille alusel valida

Rahvusvaheliselt on sõnastatud **põhimõtted**, mis võiksid olla aluseks edukale SA süsteemile ja sinna osapoolte kaasamisele⁶:

- ootuste juhtimine;
- efektiivne kommunikatsioon;
- rollide selgus;
- “silode” lõhkumine;
- poliitikute ja parlamendiga koostöö;
- usaldus ja järjepidevus.

Meie soovitus on kooskõlas ka nende põhimõttega. Tuginedes intervjuudele ja teiste riikide kogemusele näeme, et tänane SA mudel ei ole selgete rollide ega ootustega, kommunikatsioon ei ole efektiivne, eksisteerivad tugevad silod (ministeeriumite töörühm, SAK, valitsuse muud komisjonid, ministeeriumid ise, Koostöö Kogu jne), ei ole SA teemadel sisulist koostööd poliitikute ja parlamendiga.

Usume, et kõigi nende murede lahendamiseks võiks olla väljapakutud **tervikmudel** heaks lahenduseks. Samas mõistame, et selle elluviimiseks on vaja paljude osapoolte nõusolekut ja panust ning selleni jõudmiseks maksab ette võtta eraldi **põhjalik strateegiaprotsess** koos kõigi nende osapooltega. Esimese sammuna oleks ilmselt mõistlik kohtuda väljapakutud organisatsioonide juhtidega.

⁶ Cooperation between Stakeholders and Policymakers in the Implementation of the SDGs: Overview of activities and practices in Europe
https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Quarterly_Report_50_final.pdf



4. Mida edasi teha?

11.02 toimus eelnenud raporti põhjal arutelu SAK liikmetega, kus anti raportile tagasisidet ning kaaluti, et milliste variantidega võiks edasi minna. DD StratLab pakub selle sisendi põhjal välja **peamised suunad** edasisteks sammudeks.

Oleme raportis **eristanud** laiema SA süsteemi Eestis ning kitsamalt SAK - edasiste sammude osas on see eristus tõenäoliselt ka hea alus. Osa edasisi samme on sellised, mida saab ainult **SAK otsustada** ja edasi teha, teised on aga sellised, mis puutuvad laiemasse SA ja Eesti strateegilise planeerimise süsteemi, mille osas saab **Riigikantselei ise muudatusi planeerida** ja välja pakkuda nii SAKile kui valitsusele (ja vajadusel kolmandatele osapooltele).

Mida Riigikantselei saab edasi teha?

Valitsuse tasandil SA teema eest peamise vastutajana saab Riigikantselei ise küsida, et millist **SA terviksüsteemi** nemad näha tahaksid ning kuidas see võiks suhestuda teiste Eesti strateegilise planeerimise süsteemi osadega.

SA süsteemi osas saab mõtestada, et kuidas võiks olla riigi vaatest kasu teadusnõukogust ning juhul kui selline asi Eestis luua, siis milliseid **funktsioone** see võiks täita veel. Sama küsimus võimaliku laiema kaasamiskogu osas - kas riigi jaoks võiks olla veel teemasid ja küsimusi, mida taolise komisjoniga võiks olla kasulik arutada ja sealt tagasisidet/sisendit saada.

Eesti 2035 osas maksab esmalt leida üles kõik võimalused (mõned variandid on välja pakutud lk 24) SA süsteemi osapoolte kaasamisest **Eesti 2035 protsessidesse** -

Mida edasi teha?

nii sisendi kui tagasiside küsimiseks, võib-olla ka hinnangu või soovitude andmiseks. Kuigi see on väiksema tõenäosusega mõistlik, siis maksab siiski kaaluda kas on **formaalseid rolle** Eesti 2035 juures, mida SAK komisjon (või potentsiaalselt loodav teadusnõukogu või laiema SA kaasamiskogu) täita võiks.

Kui Riigikantselei on omalt poolt saanud need küsimused läbi kaaluda ning SAK on oma otsused teinud, alles siis maksab ettepanekutega **liikuda valitsuse juurde** - lähtuvalt sellest milliste järeldustele jõutakse, saab siis vajadusel muuta või korrigeerida SAK määruses sõnastatud eesmärgi, komisjoni koosseisu ja selle struktuuri (nt kaheastmelisust - laiema kaasamiskogu ja teadusnõukogu).

Mida SAK saab edasi teha?

Kõige olulisem on, et SAK jõuaks **otsuseni** selle osas, millist tulevikku SAK komisjoni jaoks (ja seda raamistavana ka laiema SA süsteemi jaoks) nähakse.

Lähtuvalt raportist ning SAK liikmete arutelust pakume välja, et kõige mõistlikum oleks kaaluda järgmisi otsuseid:

1. Kas luua Eestisse **SA teadusnõukogu/paneel**?
 - a. Kui vastus on “jah”, siis kas luua see SAK komisjoni...
 - i. asemele (sh osaliselt tänaste liikmete baasil);
 - ii. sisse (SAK komisjon muutuks kahekojaliseks, koos laiema kaasamiskoguga);
 - iii. või kõrvale (teadusnõukogu/paneel tekiks väljapoole SAKi).
2. Kas luua Eestisse **laiema SA kaasamiskogu**?
 - a. Kui vastus on “jah”, siis kas luua see SAK komisjoni...
 - i. asemele (sh osaliselt tänaste liikmete baasil);
 - ii. sisse (SAK komisjon muutuks kahekojaliseks, koos teadusnõukoguga);
 - iii. või kõrvale (kaasamiskogu tekiks väljapoole SAKi).
 1. Kolmanda variandi puhul lisaküsimus: kuhu? Kas pakkuda see välja Eesti Koostöö Kogule, Kestliku Arengu Koalitsioonile või kellelegi kolmandale?

Mida edasi teha?

Lisaks maksab teise küsimuse puhul arutada, et kui püüda emuleerida Soome mudelit (vt lk 12-13), siis kas peaks ka Eesti kogu juhtimine olema seotud **peaministri ja valitsusega** või vähemalt ministeeriumite tööühmaga. Soome mudelis on ministeeriumite kanda laiema **kaasamiskogu töökorraldus** ja koordineerimine - sarnane funktsioon oleks laiema kogu puhul võimalik pakkuda välja tänasele ministeeriumite SA tööühmale. SA teemade koordineerimiseks võiks alternatiivina kaaluda ka ühe eraldi **palgalise koha** (mitte ilmtingimata 1,0 mahus) loomist näiteks Riigikantseleisse, kes kõiki SA tegevusi ja kogusid koordineeriks.

Meie soovitus arutelu järel

Me oleme jätkuvalt seda meelt, et süsteemsem mudeliuuendus (lk 20) oleks kõige mõjusam variant, kuid samal ajal kaasneks selle elluviimisega ka hulganisti ohte - sh lõhkumaks täna hästi toimivaid mehhanisme.

Seepärast on meie praktiline ettepanek teha **kahekojaline SAK** - luua **SA teaduspaneel** (lisada see SAK määrusesse, jätta see täitma üldise seiramise, indikaatorite uuendamise ja nõustamise eesmärgi) ning Kestliku Arengu Koalitsiooni põhjal luua SAK sisse **laiem SA kaasamiskogu**, mille eesmärgiks oleks anda teaduspaneeli sisendi põhjal indikaatoritele kinnitus, oma valdkonna perspektiivist tagasisidet riigi arengutele (sh Eesti 2035 osas) ning täita tänases määruses olevat neljandat eesmärki (eesmärkide elluviimine). See võimaldaks eraldada ekspertnõu ja huvikaitse rollid selgemalt.

Selle nn kahekojalise SAKi jaoks saaks samal ajal **Riigikantselei leida ühenduskohad** Eesti 2035 ja muude riigi strateegilise planeerimise tegevustega (tagamaks muuseas ka regulaarse suhtluse valitsusega). Mõned seosed võiksid olla uuenenud SAKiga tervikuna, mõned konkreetselt vaid ühele kojale kahest (nt teadusnõukogult küsida regulaarselt hinnangut ka teiste teemade raames või laiemas kogus küsida sisendit ja tagasisidet laiemate riigi arengute osas).

Sellised arengud ei lõhuks olemasolevaid institutsioone, kuid jätaksid **avatuks võimaluse** tulevikus siiski suurendada koostööd Arenguseire Keskuse, Koostöö Kogu ja teiste osapooltega.



Domus Dorpatensis
Teaduse ja Kultuuri
Sihtasutus