

SÄÄSTVA ARENGU NÄITAJAD ARENEVAD SUUREMA LÕIMITAVUSE SUUNAS

Kaia Oras
Statistikaamet

Küsimuse kui palju, miks ja kuidas inimkond planeedi ökoloogilist tasakaalu ohustab ja mida selles osas võiks ette võtta, tõstis taas päevakorda 20.–22. juunil 2012 toimunud ÜRO kolmas säästva arengu teemaline tippkohtumine (tuntud kui Rio+20 konverents).

Statistikaorganisatsioonid seisavad silmitsi küsimusega, kuidas selgitada poliitikutele, teadlastele ja tavakodanikele lihtsalt ja arusaadavalt arengu jätkusuutlikkusega seostuvaid protsesse ja tendentse. ÜRO kutsus Rio+20 konverentsil üles lõimima riikliku statistika süsteemidesse andmestikud, mis peegeldavad roheline majanduse printsiipide ellurakendamist. Teisalt plaanitakse seada lihtsad ja mõõdetavad üleilmsed säästva arengu eesmärgid.

Eesti säästva arengu näitajate asjakohasuse ja kvaliteedi uuring aastail 2010–2011 tõi välja vajaduse täpsustada olemasolevaid näitajaid ning luua arvepidamiste näol näitajate ja baasstatistika vahele analüütiline instrument, mis võimaldaks analüüsida jätkusuutliku arengu vaatevinklist olulisi seoseid keskkonna, majanduse ja sotsiaalvaldkonna eesmärkide suunal liikumisel.

Kuidas on Eesti statistika säästva arengu suundumusi mõõtnud ja mida võiks statistikasüsteem tulevikus pakkuda?

Valdkonnas toimuvat hakati mõõtma Agenda 21 toel ning ÜRO säästva arengu näitajate abil

Eesti võttis 1995. aastal ühe esimese riigina maailmas vastu säästva arengu seaduse. Eestil puudus siis veel laiem säästva arengu strateegia, ei olnud ka ühiskondlikku kokkulepet, milliste näitajate muutusi peaks arengu jätkusuutlikkuse seirel jälgima. Esimesel ÜRO maailma keskkonna- ja arengukonverentsil 1992. aastal Rio de Janeiros kiitsid 179 riigi valitsused heaks maailma jätkusuutlikkuse programmi Agenda 21, millega on ühinenud ka Eesti. ÜRO säästva arengu komisjon^a koostas Agenda 21 tegevustega seotud jätkusuutlikkust peegeldava näitajate süsteemi, mille analoogi ehk Eurostati sünteesnimekirja rakendas ka Eesti. See näitajate valik põhines säästva arengu nelja samba mudelil ja sisaldas inimtegevuse mõju iseloomustavaid, seisundit ja meetmeid peegeldavaid sotsiaal-, keskkonna-, institutsioonilise suutlikkuse ning majandusvaldkonna näitajaid. ÜRO säästva arengu komisjoni loendit kasutati kolme säästva arengu näitajate teemalise väljaande – “Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*” 2002, 2004 ja 2006 – koostamisel. Kogumikud kajastasid näitajate trende ja rahvusvahelisi võrdlusi ning tõid Agenda 21 põhjal välja jätkusuutliku arengu näitajate vahelisi seoseid. Lisaks võimaldasid need seosed teatud määral tõlgendada säästva arengu erinevaid mõjureid ja aspekte.

Strateegia „Säästev Eesti 21“ rakendamise mõõdikud

Kui Riigikogu võttis 2005. aastal vastu Eesti säästva arengu riikliku strateegia „Säästev Eesti 21“, täpsustus ka Eesti säästva arengu kontseptsioon. Jätkusuutlikkuse põhikriteeriumidena määratleti tasakaalustatud ja mõõdetav liikumine nelja omavahel seotud arengueesmärgi suunal:

^a ÜRO säästva arengu komisjon loodi pärast ÜRO maailma keskkonna- ja arengukonverentsi seal sõlmitud lepete elluviimiseks.

saavutada inimeste heaolu kasv ja suurendada sotsiaalset sidusust nii, et säiliks Eesti kultuuriruumi elujõud ja ökoloogiline tasakaal. Nende arengueesmärkide saavutamise mõõtmiseks valis 2011. aastal Riigikantselei strateegiabüroo juures loodud ministeeriumidevaheline säästva arengu tööühm koostöös 2009. aastal moodustatud Eesti säästva arengu komisjoniga välja näitajad, millede abil analüüsida Eesti jaoks olulisi arengusuundumusi ja iseloomustada Eesti jätkusuutlikkust. Selle näitajatekogumi põhistruktuuri moodustavad "Säästva Eesti 21" arengueesmärgid, mille poole liikumist hakati hindama Eesti jaoks poliitiliselt oluliste fookusteemade kaudu. Säästva arengu strateegiliste eesmärkidega seostati valdkondade strateegiad ja arengukavad: nii kujunesid mõõdikuteks ka ühiskonnas juba kasutusel olevad üsna hästi sisetöötatud fookusteemade mõõdikud.

Fookusteemad on majanduslik jõukus, innovatsioon ühiskonnas, riigi rahanduse ja majanduse jätkusuutlikkus, tööhõive, haridus, elukvaliteet, võrdsed võimalused, hariduses osalemine, interneti levik, turvalisus, loodusressursside kasutamine, jätkusuutlik energeetika, keskkonnasõbralik transport, keskkonna saastamine, jäätmete teke ja nende käitlus, liigiline mitmekesisus, eesti rahva säilimine ja eesti keele kasutamine, kultuuris osalemine. Need praegu poliitiliselt tähtsad näitajad annavad mitmemõõtmelise pildi Eesti arengust. Näitajaid on palju ja nende trendid on mitmekesised. Iga näitaja trend osutab, kas areng toimub fookusteema eesmärkide saavutamise suunal. Kui näitajatel on olemas sihtmärk, siis on võrdlus toodud ka sellega. Rahvusvaheline võrdlus näitab, millisele kohale paigutub Eesti Euroopa Liidu (EL) riikide pingereas näitaja väärtuse alusel. Kogumikes on avaldatud ka lühike analüüs trendi ja rahvusvahelise võrdluse kohta, samuti käsitletakse näitaja asjakohasust ja antud säästva arengu valdkonnas olulisi poliitilisi meetmeid.

Koondhinnangut, kas säästva arengu valdkonna areng on tervikuna liikumas positiivses või negatiivses suunas või kas oleme EL-i riikide hulgas kokkuvõttes paremate või kehvemate hulgas, need näitajad üheselt ei anna: puudub kokkulepe erinevate näitajate ja valdkondade osatähtsuse kohta. Peale selle on rahvusvahelise võrdluse tegemisel probleemiks, et võrdleme Eestit teiste riikidega eeskätt Eesti jaoks oluliste näitajate alusel.

Statistikaamet on koostanud ja avaldanud selle näitajatekogumi andmed ja analüüsid kahel korral: 2009. ja 2011. aastal kogumikus „Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*“, mis on ilmunud nii paberväljaandena kui ka elektrooniliselt.

Lisaks on Statistikaamet avaldanud oma veebilehel säästva arengu näitajad jätkusuutlikkuse näidikulaua mudelisse paigutatuna. Jätkusuutlikkuse näidikulaud on riikide näitajatepõhiseid paremusjärjestusi kuvav graafiline kasutajaliides, mis võimaldab visualiseerida informatsiooni: näha piirkondade või riikide pingeridasid valitud näitaja järgi või kuvada ülevaatlikult riigi asukohta korraga kõigi näitajate pingeridades. Peale selle saab välja tuua nii positiivseid kui ka negatiivseid näitajate vahelisi seoseid. Kui näidikulaua esmane versioon võimaldas hinnata Eesti suutlikkust ühe või teise probleemiga tegeleda ja hakkama saada Agenda 21 seatud eesmärkide valguses, siis praegu on näidikulaul kuvatud Eesti säästva arengu strateegia rakendamise edukust mõõtev näitajate kogum. Jätkusuutlikkuse näidikulaua tarkvara (Dashboard of Sustainability) on loonud Euroopa Komisjoni Ühendatud Uurimiskeskuse ja Maailma Säästva Arengu Instituudi säästva arengu näitajate nõustamisgrupp (EU Joint Research Center, IISD Consultative Group on Sustainable Development Indicators).

Näitajate asjakohasuse ja kvaliteedi uuring ning selle tulemused

Eesti säästva arengu näitajate asjakohasuse ja kvaliteedi uuring „Monitoring the national sustainable development strategies. Increasing the relevance of Sustainable Development indicator set for the Sustainable Development strategy and socio-economic conditions in Estonia“ korraldati 2010.–2011. aastal ühelt poolt eesmärgiga kaardistada kasutusel olevate säästva arengu näitajate ja andmete vastavus baaskvaliteedi kriteeriumidele ning teisalt hinnata nende asjakohasust säästva arengu protsesside hindamiseks. Samuti sooviti tuvastada, kas näitajate kogum vajab täiendamist just selleks, et hinnata arengu jätkusuutlikkust või seoses muutuvate sotsiaalmajanduslike oludega.

Näitajate kvaliteeti ja asjakohasust hindasid nii Statistikaameti valdkondade eksperdid kui ka vastava valdkonna spetsialistid ning teadlased. Kasutati Eurostati säästva arengu näitajate kriteeriume. Baaskvaliteedi puhul hinnati usaldusväärsust, rahvusvahelist võrreldavust, võrreldavust aegreast, täpsust, representatiivsust, asjakohasust, paranduste vajadust, üldeldist kvaliteeti. Tulemuste hindamiseks kasutati sõltuvalt kvaliteedi dimensioonist kuni viit astet ning koondhinnangute tegemiseks viie punkti süsteemi. Koondhinnang saadi kõigi kvaliteedi-dimensioonide kaudu kõikide kvaliteedinäitajate punktide summana. Kvaliteediprofilide loomine andis väärtuslikku infot näitajate kohta ning töö tulemusena on kõigi andmekogumi näitajatele juurde loodud kvaliteeti kajastav metainfo andmestik. Näitajate baaskvaliteet sai üsna kõrgeid hinnanguid, mistõttu ei olnud üldjuhul alust näitajaid välja jätta. Küllalt hea vastavus baaskvaliteedi kriteeriumidele on ka ootuspärane, sest valik koosneb näitajatest, mis on ühiskonnas juba üsna laialdaselt kasutusel.

Asjakohasust kui olulist säästva arengu näitajate kvaliteedikriteeriumi käsitleti eraldi. Asjakohasuse uuringus osalesid vastavate säästva arengu rakendusvaldkondade ehk fookusteemade eksperdid ning teadlased, sest näitajate asjakohasuse hindamiseks oli vaja vastavate valdkondade süvateadmisi. Praegune säästva arengu ala- ehk fookusteemade struktuur andis ekspertidele aluse näitajate asjakohasuse hindamiseks. Püüti välja selgitada, kas alateemade asjakohased ja olulised aspektid on hõlmatud, hindamaks liikumist Eesti säästva arengu strateegia arengueesmärkide suunal. Puuduvad ja vajalikud uued aspektid ning neid kajastavad näitajad püüti kaardistada. Samuti vaadeldi, kas näitajad korduvad või peegeldavad mitteasjakohaseid alateema aspekte (viimast esines harva). Veel vaadeldi alateema tähendust säästva arengu kontseptsioonis ja analüüsiti iga näitaja asjakohasust säästva arengu oluliste protsesside vaatenurgast: kui hästi peegeldab näitaja liikumist säästva arengu suunal, kas näitajate trendi muutused peegeldavad muutusi tegelikus olukorras või sõltuvad trendimuutused muudest mõjuritest (näitajate arvestusmetoodika iseärasused, metoodika muutus jms). Samuti vaadeldi eraldi, kas näitaja on asjakohane ka rahvusvahelises võrdluses. Ekspertide soovitatud uutele jätkusuutliku arengu vaatenurgast asjakohasematele näitajatele koostati ka metaandmestik. Uutel näitajatel olid enamasti aga puudulikud just mõned baaskvaliteedi olulised aspektid nagu võrreldavus ajas ja riikide vahel.

Paljud eksperdid töid esile, et Eestis praegu kasutusel olevad säästva arengu näitajad lihtsustavad liialt tegelikust ja peegeldavad seda ainult kõrgelt agregeeritud näitajate kaudu, mis võivad katta vaid valdkondi, mis on valitud rohkem või vähem praegustest poliitilistest eelistustest lähtudes. Lahendusena nähti, et jätkusuutliku arengu hindamiseks on vaja üksikasjalikumat analüüsi ja rohkem otsustusteavet, mis võimaldaks lahti mõtestada trendide muutust ja selle põhjuseid, aitaks välja töötada meetmeid ja hinnata nende tulemuslikkust.

Samuti toodi esile vajadus suurema valdkondliku lõimituse järele. Praeguse näitajatevaliku puudustena märkisid eksperdid, et kasutusel olevad näitajad on hästi sisse töötatud just erinevate valdkonnapolitiikate edu mõõtma ja seega ei võimalda need esitada olulisi aspekte jätkusuutliku arengu suunal liikumise teel. Ka ei ole võimalik selliste näitajate abil välja tuua olulisi seoseid ja vastasmõjusid jätkusuutliku arengu eri vaatenurgast tähtsate sotsiaal-, majandus- ja keskkonnaparameetrite vahel: näitajad põhinevad mitme valdkonna andmebaasidel ning uuringutel, mis ei ole enamasti omavahel seostatavad, ja ei paku seega oma ülesehituse tõttu analüütilist baasi, et hinnata jätkusuutliku arengu suunal liikumist. Leiti, et see sama probleem – keskkonna-, sotsiaal- ja majandusvaldkonna teabe vähene seostatus – on ka üks ökoloogilise maksureformi planeerimist ja seiret takistav tegur (Nömmann 2007).

Ekspertid avaldasid arvamust, et arengu jätkusuutlikkuse ning valdkonnapolitiikate (näiteks majandusliku konkurentsivõime) hindamiseks peaksid olema eraldi näitajate kogumid, kuna mõlemal on eriomased fookused ning seega ka erinevad näitajatevahelised suhted ja loogika. Antud kogumi näitajate esmane eesmärk ongi olnud hinnata valdkonnapolitiikate tulemuslikkust: raamistik koosneb *a priori* erinevatest valdkondlikest probleemidest ja algatustest, mis on suunatud eri tasandite tegevustele. Nii toodi näitajatekogumi puudusena esile ebaühtlus säästva arengu eri mõõtmete käsitlel. Näiteks on ökoloogilise tasakaalu valdkonnas osa

fookusteemasid suunatud keskkonnasurvele või mõnele selle liigile, teine osa aga teatud tegevusala (energia, transport) jätkusuutlikkusele, kaasates sealjuures osaliselt esimest.

Ekspertide arvates on säästva arengu näitajate süsteemi loomine Eestis ülesanne, millega teadlased ja poliitikud peaksid tulevikus koos edasi tegelema. Ei peetud heaks lahenduseks sellise süsteemi moodustamist näitajaid mehhaaniliselt koos esitades. Ökoloogilise tasakaalu ja heaolu kasvu valdkonna ekspertide soovitusena toodi tänapäevase säästva arengu näitajatesüsteemi eeskujuks OECD rohelise majanduskasvu strateegia näitajatesüsteem, mis peegeldab olulisi rohelise kasvu majanduslikke, keskkonna ja sotsiaal-majanduslikke aspekte ning näitajad ise on seostatavad statistilise arvepidamisega.

Ekspertide ettepanekuid analüüsides koorus välja kaks peamist ülesannet. Ühelt poolt on oluline, et Eesti jätkusuutliku arengu näitajate loendit pidevalt asjakohastataks ning et uuringu tulemused koos põhjendustega oleksid aluseks edaspidistele muudatustele näitajate loendis. Teisalt on veel olulisem luua ning süstemaatiliselt üles ehitada praegu puuduv detailsem (näitajatekihist allpool asuv) analüüsitase, koguda selle tarvis edaspidi korrapäraselt andmeid ning seda analüüsitaset pidevalt arendada ja laiendada. Peale selle on oluline töötada välja Eesti jaoks asjakohased rohelise kasvu strateegia näitajad ning luua alus nende tootmiseks.

Rohelise majanduse printsiipide ellurakendamist peegeldavate andmetike lõimimine statistikasüsteemi

Säästva arengu ja rohelise kasvu eesmärgid on ühesugused: tagada kõigile paremad elutingimused ning suurendada majanduslikke võimalusi, vähendades samal ajal majandustegevusest tulenevat negatiivset mõju keskkonnale. Rohelise kasvu ideesid mõtestavad UNEP (ÜRO keskkonnaprogramm), OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon), EEA (Euroopa Keskkonnaagentuur) ning ILO (Rahvusvaheline Tööorganisatsioon – roheliste töökohtade aspekt).

ÜRO määratles 2012. aasta juunis toimunud ÜRO säästva arengu tippkohtumisel (RIO+20 konverents) rohelise majanduse kui põhilise vahendi jätkusuutliku arengu saavutamisel ning kutsus konverentsi lõppdokumendis „The future we want. Outcome of the Conference.“ riike ja rahvusvahelisi organisatsioone üles lõimima riikliku statistika süsteemidesse andmetikud, mis peegeldavad rohelise majanduse printsiipide ellurakendamist, kitsaskohti ja tööhõive. Samuti seati eesmärgiks töötada välja metoodika hindamaks rohelise majanduse edukust ja märgiti, et oluline on võtta arvesse rohelise majanduse kulud ja tulud jätkusuutliku arengu kontekstis ning tagada, et otsuste tegemisel arvestataks sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnafaktoritega.

Rohelise kasvu määratlus varieerub erinevates organisatsioonides teatud määral: ÜRO keskkonnaprogramm (UNEP) käsitleb sellena majandust, mis toob kaasa inimeste heaolu ja sotsiaalse võrdsuse kasvu, vähendades märkimisväärselt ökoloogilisi riske (UNEP ... 2012). Euroopa Keskkonnaagentuur (EEA) rakendab UNEP-i definitsiooni (EEA ... 2012). OECD defineerib rohelise kasvu sellise majandusarengu ja -kasvu kaudu, mis kindlustaks loodusvarade poolt pakutavate heaolu aluseks olevate teenuste ja ressursside voo (Towards ... 2011a). Sisuliselt samasuunalisi määratlusi leiab mujaltki, näiteks EL-i aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiast „Europe 2020“ (Europe ... 2010).

OECD on välja töötanud raamistiku ja näitajad rohelise kasvu mõõtmiseks (Towards ... 2011b) ja teeb ettepaneku keskenduda sellistele integreeritud aspektidele nagu keskkonna ja ressursside tootlikkus, varubaas, elukvaliteedi keskkonnaaspektid, majanduslikud võimalused ja poliitilised meetmed.

OECD rohelise kasvu näitajad püüavad vastata järgmistele jätkusuutliku kasvu küsimustele:

- kas kasv on rohelisem (st, kas majanduskasvuga kaasneb väiksem keskkonnasurve)?
- kas on oodata šokki ehk kasvu järsku pidurdumist?
- kas inimesed saavad rohelisest kasvust kasu?
- mille arvelt roheline kasv toimub?

OECD rohelise kasvu mõõteraamistik on loodud kooskõlas näitajatekeskse käsituse ja arvepidamise raamistikuga.

OECD rohelise majanduse näitajate koostamise teeb võimalikuks andmetike seostamine ühtse rahvamajanduse arvepidamise süsteemi kaudu. Rohelise majanduse edukuse hindamisel ja ökotõhususe näitajate arvestamisel on vaja palju tegevusalade vahel seostatud andmeid – kütuste tarbimise, emissioonide, keskkonnakaitsekulutuste ja maksude andmeid. Näiteks OECD näitaja süsinikdioksiidi (CO₂) intensiivsuse kohta esitab kodumaisest tootmisest tulenevate CO₂ emissioonide kõrval toodete elutsükli tekkivad CO₂ emissioonid. Viimased kätkevad endas ka importkaupade tootmisel ja transpordil tekkinud emissioone, mis pärinevad toodete impordi eelsest elutsüklis, ning hilisemaid tarbimisel tekkivaid emissioone.

Arvepidamised – kas vahend, mis lõimib jätkusuutlikkuse erinevaid mõõtmek?

Euroopa Komisjon on rõhutanud, et säästva arengu ja rohelise majanduse edukuse mõõtmist on vaja edasi arendada, seades näitajatele piirmäärasid ehk jätkusuutlikkuse tasemeid, ning tuleb välja töötada arvepidamisi, mis seaksid keskkonnavaldkonna majandus- ja sotsiaalvaldkonnaga. Stiglitz-Sen-Fitoussi aruanne ning SKP kõrval täiendavaid mõõdikuid soovitav Euroopa komisjoni teatis „GDP and Beyond“ pakuvad selleks üldised suunised (Stiglitz jt 2009; GDP ... 2009). Eurostat töötas 2011. aasta lõpuks nende suuniste põhjal välja ülesanded ja soovitusel Euroopa statistikasüsteemile jätkusuutlikkuse alavaldkondade – keskkonna, mitmemõõtmelise elukvaliteedi ning leibkondade sissetuleku, tarbimise ning heaolu jaotumise – aspektide mõõtmise väljatöötamiseks.

Rohelise majanduse edukust ja säästvat arengut mõõtvad keskkonnanäitajad soovitab Eurostat luua koostöös nende põhikasutajatega, pidades silmas, et näitajad oleksid koostatavad rahvusvaheliselt harmoneeritud süstemaatilise raamistiku (*consistent framework*) alusel. Sellise raamistikuna näeb Eurostat vaid rahvamajanduse arvepidamise süsteemi. Ka ÜRO statistikakomisjon kinnitas 2012. aastal keskkonnavaldkonnas rahvusvaheliseks standardiks ÜRO keskkonna ja majanduse arvepidamise süsteemi (System ... 2012).

Eurostat peab esmatähtsaks töötada ainuüksi keskkonnavaldkonnas välja üle kümne arvepidamise ja kasutada neid nii analüüsiks, näitajate koostamiseks kui ka modelleerimiseks ning hinnangute andmiseks. Eurostat on juba praegu statistikamäärusega (Euroopa ... 2011) reguleerimas rahvamajanduse arvepidamise süsteemi laiendamist kuue keskkonnaarvepidamise mooduliga: õhuemissioonide, materjalivoo, keskkonnamaksude, energia, keskkonnakaitsekulutuste ning keskkonnakaitsetoodete ja -teenuste kontode kohustuslik tootmine on esimene esimene vastav samm statistikasüsteemis. Eesti Statistikaamet on viimastel aastatel korraldanud keskkonnaarvepidamiste osas esmased uuringud õhuemissioonide, keskkonnamaksude, metsanduse ja kalanduse kohta ja koostanud materjalivoo arvepidamise konto.

Nõudlus detailsemate ja omavahel seostatud (majandus-, keskkonna- ning sotsiaalvaldkond) andmebaaside järele on tekkinud ka Eestis: Eesti ökoloogilise maksureformi seiremehhanismi lähtealuste uuring peab eeltoodud rahvusvaheliste algatuste kõrval mõõdapääsmatuks arendada tegevusalati rahvamajanduse arvepidamise süsteemi baasilt välja jätkusuutlikkuse aspektid (Nömmann 2007: 58). Just sellist läbipaistvat süsteemi saaks kasutada keskkonnapoliitika jaoks leevendavaid meetmeid kujundades.

Nömmann avaldab arvamust, et edukaks saab kujuneda vaid selline majandushoobade rakendamise seire süsteem, mille mõõdikud pärinevad ametliku statistika tarbeks loodud sotsiaal-, majandus- ja keskkonnaarvepidamistest.

Säästva arengu näitajad lõimuvad üha enam

ÜRO Rio+20 konverentsi lõppdokument kutsus ühelt poolt üles lõimima riikliku statistika süsteemidesse andmetikud, mis peegeldavad rohelise majanduse printsiipide ellurakendamist, teisalt lepiti kokku, et ÜRO tasemel seatakse lähitulevikus lihtsad ja mõõdetavad ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid. Kas ÜRO kaks üleskutset (rohelise kasvu mõõtme väljatöötamine

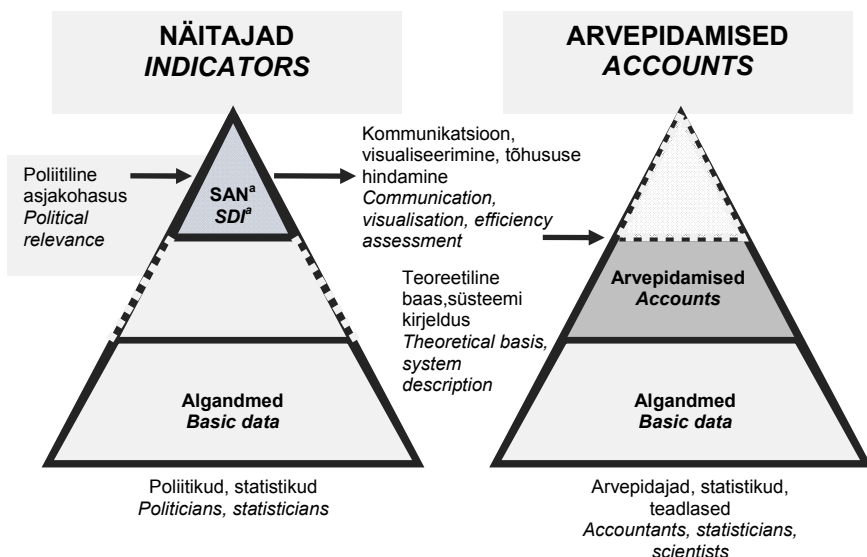
statistikasüsteemis ja ülemaailmsete säästva arengu näitajate ning eesmärkide seadmine) realiseeruvad ühtse ülesandena, ei ole veel täna otsustatud.

Ka Eesti säästva arengu näitajate asjakohasuse ja kvaliteedi uuring, ÜRO ja Eurostati suunis-materjalid ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonide kogemus on rõhutanud, et säästva arengu seirel on ühelt poolt olulised näitajad ning teisalt näitajate kihist detailsem eri valdkondi seostav arvepidamise tasand.

Piltlikult on säästva arengu näitajate ja arvepidamise süsteemide erisuse ja ühitamise visiooni välja pakkunud Saksa Statistikaameti keskkonnaarvepidamise juhtiv ekspert Karl Schoer skeemil „Kaks eraldiseisvat maailma“ (Schoer 2006) (joonis 1)

Joonis 1. Kaks eraldiseisvat maailma – säästva arengu näitajad ja arvepidamised

Figure 1. Two separate worlds – sustainable development indicators and accounts



^a SAN – säästva arengu näitajad

^a SDI – sustainable development indicators

Karl Schoer on kujutanud säästva arengu näitajate ja arvepidamise süsteeme püramiididena: säästva arengu näitajate püramiidi tipp seisab õhus ning arvepidamise püramiid on ilma tiputa. Vasakpoolsel, näitajate andmepüramiidil puudub läbiv arvepidamise kiht, mis seoks näitajate andmestikud ühtseks süsteemiks. Arvepidamise püramiidil puudub rahvusvaheliselt heaks kiidetud säästva arengu väljundnäitajate kogum ehk püramiidi tipp. Sellele kohale võiks pretendeerida OECD rohelise kasvu strateegia näitajate kogum (seda just ökoloogilise tasakaalu vaatenurgast). Joonise vasakpoolne, andmete püramiid kirjeldab ka praegust olukorda Eestis, kus jätkusuutliku arengu näitajad agregeeritakse alusandmete baasilt otse. Eestis rakendatakse säästva arengu näitajatekeskset lähenemist statistikasüsteemis 2002. aastast alates. Satelliitarvepidamise süsteemid on alles väljaarendamisel.

Karl Schoeri visandatud säästva arengu näitajate ja arvepidamise püramiidid sulaksid skeemi autori ja ÜRO keskkonna ja majandusarvestuse väljatöötajate kontseptsiooni järgi ideaalis ühte: statistikasüsteemi arenedes need kaks „maailma“ lähenevad (The system ... 2012). Areng toimub suurema lõimituse suunas: keskkonnaandmed lõimitakse majandus- ja sotsiaalandmetega ühtsete klassifikaatorite kasutuse kaudu.

Paljusid praegu Eestis töös olevatest jätkusuutliku arengu näitajatest ei saa siiski agregeerida arvepidamise tasandilt: kui meetmete ja keskkonnasurve tüüpi näitajaid saab siduda arvepidamise süsteemiga, siis seisundi tüüpi näitajatega on see palju keerulisem. Ka

sotsiaalvaldkonnas on palju selliseid näitajaid, mis peegeldavad rakendatud meetmete edukust, kuid ei ole seostatavad arvepidamisega, näiteks erinevatel välispõhjustel hukkunute, kuritegevuse, kultuuripärandi olukorra, keele, tervise, hariduse jms näitajad. Keskkonna-valdkonnas on keeruline seostada just inimeste keskkonnakäitumisega seotud näitajaid – ühistranspordi reisijatekäibe osatähtsuse, alla teatud piirtaseme saastavate autode soetamise, jäätmete taaskasutuse näitajad –, aga ka bioloogilise mitmekesisuse valdkonna liikide ja ökosüsteemide kaitsealade ning haritavate pärandkoosluste osatähtsuse näitajaid. Põhjuseks on nende näitajate põhinemine eraldi registrite ning uuringute andmestikel.

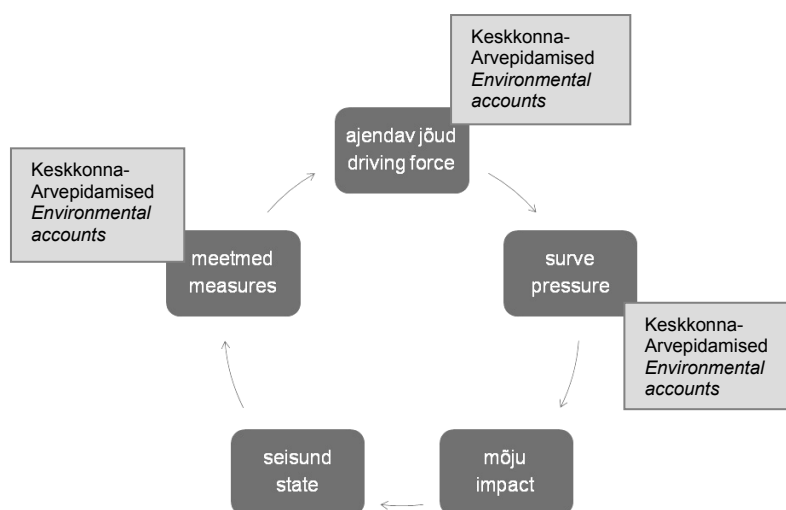
Teine küsimus on, kas kõiki praegu kasutusel olevaid Eesti säästva arengu näitajaid on vaja seostada arvepidamiste süsteemiga. Rahvusvahelisel tasandil on jätkusuutlikkuse kontseptsioonis toimunud või toimumas nihe suunal „roheline kasv“ ja/või „roheline majandus“. Kas on õige eeldada, et paradigmaatiline muutus toimub ka Eesti jätkusuutlikkuse ja sellega koos jätkusuutlikkuse mõõtmise kontseptsioonis? Vajadusele teravdada jätkusuutliku arengu „mõõteinstrumenti“ fookust osutasid ka Eesti säästva arengu näitajate asjakohasuse ja kvaliteedi uuringus osalenud eksperdid (vt eespool).

Ka Eurostat on seni hoidnud säästva arengu näitajad ja arvepidamised nii kontseptsiooni, defineeritud näitajate kui ka kasutatavate andmestike mõistes veel suures osas lahus, hoolimata suunisdokumentides tehtud soovitudest need ühildada.

Sihtmärgid, mida seavad poliitikutud soovitud seisundi saavutamiseks, ei pruugi olla (ja tihti ei ole) hoomatavad arvepidamissüsteemide kaudu. Kui näiteks vaadelda ühe säästva arengu valdkonna – keskkonna – ja selle statistika ning arvepidamiste ülesehitust, siis keskkonnastatistika hõlmab endas kogu põhjus-tagajärg mudeli komponendid (ajendav jõud, surve mõju, seisund, meetmed). Praktikas rakendatavad arvepidamised on välja töötatud vaid osadele põhjus-tagajärg mudeli komponentidele: keskkonnasurve, meetmed ja ajendav jõud. Praegu rakendatavad arvepidamised peegeldavad põhiliselt majanduse ja keskkonna vahelist piirimaad – vooge looduskeskkonna ja majanduse vahel. Nii on keskkonnastatistika fookus laiem kui keskkonna-arvepidamised. Näitlikult kujutab seda joonis 2.

Joonis 2. Keskkonnastatistika ja keskkonnaarvepidamised

Figure 2. Environmental statistics and environmental accounts



Praeguseni on keskkonnavaldkonnas enne välja arenenud näitajad ja alles siis arvepidamise süsteemid. Keskkonna ja säästva arengu peamised näitajad on aga osades valdkondades nii Eestis kui ka mujal valitud seisundi tüüpi näitajate hulgast. Seisundi näitajaid on Eestis praegu kasutusel olevate säästva arengu keskkonnavaldkonna näitajate hulgas kolmandik ning sotsiaalse sidususe ja heaolu sotsiaalsete aspektide näitajate hulgas üle poole. ÜRO Agenda 21 sünteesnimekirjas oli samuti ligi kolmandik keskkonna- ja enamik sotsiaalvaldkonna näitajaid seisundi tüüpi näitajad. Seega, kui säästva arengu kontseptsioonis ei toimu paradigmaatilist nihet (vt eespool) on seisundi tüüpi, arvepidamistega sidumata näitajatel säästva arengu kontekstis veel pikalt elujõudu.

Praktiline tase (poliitikasse sekkumiseks ja seireks) on aga just majanduse ja keskkonna kokkupuutepind. Keskkonnaandmestike osas pakuks laiendatud arvepidamise süsteem sel tasemel välja seostatud andmestikud, mida saaks kasutada poliitiliselt asjakohasemate rohelise kasvu uue põlvkonna näitajate konstrueerimisel. Arvepidamise sellise arengutaseme saavutamine viiks ilmselt asjakohasemate näitajate ja analüüsivõimaluste plahvatuslikule kasvule.

Kodumajapidamiste, väliskaubanduse ning teiste oluliste mõjurite lõimimine analüüsi võimaldab hinnata tootmise ja tarbimise eri aspektide keskkonnamõju, meetmete mõju kodumajapidamistele, aga ka siduda jätkusuutliku arengu eesmärgid ning aspektid rakendatud poliitiliste meetmetega: poliitiliselt asjakohased näitajad oleksid toormaterjalide "produktiivsus", väliskaubandusse „peidetud emissioonid“. Näiteks energiaarvepidamise väljatöötamine lubab linkida süsteemi maksud, subsidiumid, hinnad, investeeringud energiasüsteemi ning võimaldab hinnata energiatõhusust.

Vastata saaks näiteks just sellistele rohelise majanduse võtmeküsimustele nagu: kui palju tekib toodanguühiku kohta jäämeid ja heitmeid ning kui palju kasutatakse ressursse; kui palju töökohti pakub keskkonnakaitsetoodete ja -teenuste tootmine; kui palju süsinikku on kätkeatud toodetesse. Aga ka: kes saab kasu ressursikasutusest, kas keskkonna ja ressursimaksud mõjutavad just vaesemat elanikkonna osa, kas ressursi rent on optimaalne jne.

Piltlikult võiks keskkonnaarvepidamisi võrrelda telgiga ja seisundi tüüpi näitajaid telgi vaiadega, mille abil arvepidamise telk on kinnitatud: muutused keskkonnasurve ja -meetmetes (keskkonnasurve tüüpi näitajad, arvepidamised) peavad olema ühelt poolt seotud tegelike muutustega keskkonnas (keskkonnas mõõdetavad seisundi tüüpi näitajad, arvepidamised puuduvad), teisalt peavad rakendatavad meetmed (meetmete tüüpi näitajad ja arvepidamised) olema põhjendatavad (seda peegeldavad jälle seisundi näitajad).

Kokkuvõtteks

Eestis on säästva arengu näitajatekeskset lähenemist rakendatud statistikasüsteemis juba 2002. aastast alates. Praegune näitajatesüsteem annab suhteliselt tagasihoidliku pildi säästva arengu suundumustest. Eesti ekspertide soovitusel – asjakohastada säästva arengu näitajad ning luua näitajate ja algandmete vahele analüütiline arvepidamise kiht – langevad kokku rahvusvaheliste organisatsioonide suunistega selles valdkonnas.

Just selleks, et seirata arenguprotsesse, on järk-järgult nii rahvusvaheliselt kui ka kohapeal suurenenud vajadus satelliitarvepidamiste järele. Rohelise kasvu strateegia, ÜRO RIO+20 konverentsi soovitusel säästva arengu ning rohelise majanduse mõõtmise valdkonnas, Stiglitz'i aruanne, Euroopa Komisjoni ja Eurostati soovitusel säästva arengu mõõtmiseks, ökoloogilise maksureformi seiremehhanism ning Eesti säästva arengu näitajate asjakohasuse uuring – kõik need algatused eeldavad ühel või teisel viisil keskkonnaarvepidamiste sisseseadmist.

Nii on hakanud ka Eestis säästva arengu strateegia mõõdikute kõrval arenema detailsemad keskkonnaarvepidamised.

Teoreetiliselt on nii näitajatekesksel kui ka arvepidamiste kesksel lähenemisel oma tugevad küljed. Näitajatekeskse süsteemi tugevuseks on näitajate tunnus, andmete suhteliselt hea

baaskvaliteet ja kuluefektiivsus, eriti kui näitajate loend põhineb juba toimivatel arengukavadel ja strateegiatel. Arvepidamise süsteemi ja selle põhjal koostatud näitajate tugevus on sisemise ühtse struktuuri olemasolu, st need põhinevad tugeval teoreetilisel aluspõhjal, ning neil on potentsiaali pakkuda rikkalikku seostatud analüüsimaterjali nii säästva arengu, rohelise kasvu kui ka ökoloogilise maksureformi planeerimiseks ja seireks.

On ju säästva arengu ja rohelise majanduskasvu tegevuskavade ellukutsumise ja seire keskseks probleemistikuks seoste ja vastasmõjude arvestamine ning kompromisside leidmine keskkonna, majanduse ja sotsiaalsfääri omavahel tihti vastuolus olevate eesmärkide suunal liikumisel.

Allikad Sources

EEA. Europe's environment. An Assessment of Assessments. Green Economy. [www] <http://www.eea.europa.eu/publications/europes-environment-aoa/chapter3.xhtml> (02.07.2012).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus keskkonnamajandusliku arvepidamise kohta. (2011). Euroopa Liidu 6. juuli määrus nr 691. (EMPs kohaldatav tekst).

Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. (2010). Communication from the Commission. Brussels: COM(2010) 2020 final.

GDP and beyond. Measuring progress in a changing world. (2009). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels: COM(2009) 433 final.

Nömmann, T. (2007). Ökoloogilise maksureformi seiresüsteemi väljatöötamise lähtealuste koostamine. [www] <http://www.fin.ee/index.php?id=76962> (20.08.2012).

Oras, K. et al. (2011). Monitoring the national sustainable development strategies. Increasing the relevance of Sustainable Development indicator set for the Sustainable Development strategy and socio-economic conditions in Estonia; <http://www.stat.ee/dokumendid/64808> (12.09.2012).

Schoer, K. (2006). Sustainable Development Indicators and Environmental-Economic Accounting. Federal Statistical Office Germany, First Meeting of the UN CEEA. New York: UN Secretariat. [www] <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/meetings/UNCEEA-1-9.pdf> (20.08.2012).

Stiglitz, J. E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2009). Report on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

System of Environmental-Economic Accounting. Central Framework. (2012). UNSD, New York. [www] http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/White_cover.pdf (02.07.2012).

The future we want. (2012). Outcome of the Conference. A/CONF.216/L.1 Rio de Janeiro, Brazil. [www] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/381/64/PDF/N1238164.pdf?OpenElement> (30.07.2012)

The System of Environmental-Economic Accounts (SEEA): Measurement Framework in Support of Sustainable Development and Green Economy Policy. UNSD. [www] <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/Brochure.pdf> (30.07.2012).

Towards Green Growth. (2011a). OECD.

Towards Green Growth: Monitoring Progress. OECD Indicators. (2011b). OECD.

UNEP. Green Economy. About GEI. Frequently asked questions. [www] . <http://www.unep.org/greeneconomy/AboutGEI/FrequentlyAskedQuestions/tabid/29786/Default.aspx> (02.07.2012).

Kasulikku kirjandust ja linke

Useful literature and links

Dashboard of Sustainability. <http://esl.jrc.it/envind/dashbrds.htm> (27.06.2012)

Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21". (2005). Tallinn. [www] http://www.riigikantselei.ee/failid/Saastev_Eesti_21.pdf (20.08.2012).

Environmental sustainability. Report of the Task Force. (2011). Eurostat. [www] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/TF2_Final_report_Environment_Sustainability.pdf (27.06.2012).

Eurostat: environmental accounts. [www] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction. (04.07.2012).

Eurostat: sustainable development indicators. [www] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators> (04.07.2012).

Household perspective and distributional aspects of income, consumption and wealth. (2011). Report of the Task Force. Eurostat. [www] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/TF1_Final_report_Household_Perspective.pdf (31.07.2012).

Jätakuuutikkuse näidikulaud. Statistikaamet. [www] <http://www.stat.ee/naidikulaud>. (27.06.2012).

Materjalivoo arvepidamine. Statistikaamet. [www] <http://www.stat.ee/materjalivoo-arvepidamine> (31.07.2012)

Measuring progress towards a more sustainable Europe. Proposed indicators for sustainable development. Data 1980–1999. (2001). European Communities.

Multidimensional measurement of the quality of life. Report of the Task Force. (2011). Eurostat. [www] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/TF3_Final_report_Quality_of_Life.pdf (27.07.2012).

Riigi pikaajalise säästva arengu komisjoni moodustamine. (2009). Vabariigi Valitsuse 12. veebruari korraldus nr 52. Riigi Teataja lisa, nr, 18, art 229. [www] <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/saastev-areng/saastva-arengu-komisjon> (20.08.2012).

Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*. (2002). Tallinn: Statistikaamet.

Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*. (2004). Tallinn: Statistikaamet.

Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*. (2006). Tallinn: Statistikaamet.

Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*. (2009). Tallinn: Statistikaamet.

Säästva arengu näitajad. *Indicators of Sustainable Development*. (2011). Tallinn: Statistikaamet.

Säästva arengu seadus. (1995). Riigi Teataja I osa, nr 31, art 384.

Töörühma moodustamine Eesti säästva arengu riikliku strateegia "Säästev Eesti 21" täiendamise ja elluviimise koordineerimiseks. (2011). Riigikantselei 8. juuni käskkiri nr 27. Tallinn. [www] <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/saastev-areng/saastva-arengu-tooryhm>. (20.08.2012).