

V OSA. AVALIKU SEKTORI INVESTEERINGUD EESTI REGIONAALSE ARENGU JÄTKUSUUTLIKKUSE TAGAMISEL

13. PEATÜKK. AVALIKU SEKTORI INVESTEERINGUTE ROLL JÄTKUSUUTLIKU ARENGU TAGAMISEL

Kadi Timpmann

Sissejuhatus

Kui varem peeti üldjuhul arengu mõiste sisuks sisemajanduse koguprodukti (SKP) kasvu, siis viimasel ajal räägitakse üha enam vajadusest suurendada majanduskasvu kõrval ka sotsiaalset sidusust ning teha seda kõike keskkonda oluliselt kahjustamata. Nimetatud eesmärgid koondab ühte jätkusuutliku arengu kontseptsioon, mille populaarsuse kasvu tunnistavad eri tasanditel koostatud arvukad poliitilised deklaratsioonid, kokkulepped ja arengukavad, kus rõhutatakse vajadust tagada jätkusuutlik areng globaalsel, riiklikul, regionaalsel või kohalikul tasandil ning kirjeldatakse selleks vajalikke samme.

Nii rahvusvahelisest tasandist kui kohalikest huvigruppidest johtuva surve tõttu peavad riik ja kohalikud omavalitsused poliitikate kujundamisel, maksusüsteemi ülesehitamisel ja kulude suunamisel üha enam tagama nende kokkusobimise jätkusuutliku arengu eesmärkidega. See aga nõuab jätkusuutlikkuse mõiste eelnevat lahtimõtestamist ning analüüsi avaliku sektori võimaluste kohta juhtida arengut jätkusuutlikus suunas.

Antud peatüki eesmärgiks on luua teoreetiline raamistik avaliku sektori investeerimistegevuse hindamiseks jätkusuutliku arengu kontekstis. Selleks avatakse kõigepealt jätkusuutliku arengu mõiste olemus, seejärel vaadeldakse avaliku sektori investeeringute rolli jätkusuutliku arengu kontseptsioonis ning lõpuks analüüsitakse erinevaid võimalusi vajalike investeeringumahtude väljaselgitamiseks.

13.1. Jätkusuutliku arengu kontseptsioon

Jätkusuutliku (ka säästva) arengu kontseptsioon tõusis avalikkuse huviorbiiti 1980. aastatel ning on tänaseks muutunud üheks levinumaks lähenemisviisiks arengule. Mõiste tõi laiemasse kasutusse ÜRO 1983. aastal loodud Keskkonna ja Arengu Maailmakomisjon, mida tuntakse selle juhi järgi ka Brundtlandi komisjonina. Oma 1987. aastal esitatud tegevusraportis "Meie ühine tulevik" defineeris Brundtlandi komisjon jätkusuutlikku arengut kui arengut, mis rahuldab praeguste põlvkondade vajadused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade võimalusi oma vajaduste ja püüdluste rahuldamiseks (Report... 1987: 54).

Kui enamik varasemaid arenguteooriad keskendus mingile konkreetsele valdkonnale (näiteks majandusareng väljendatuna SKP kasvuna) ja/või tasandile (mikro- ja makrotasandi teooriad), siis jätkusuutliku arengu kontseptsiooni üheks iseloomulikumaks jooneks on universaalsus – multidistsiplinaarsus ja paljuhõlmavus. Rõhutatakse nii iga indiviidi kui ka globaalsete vajadustega arvestamise olulisust, eri dimensioonide (majanduslik, keskkondlik, sotsiaalne, institutsionaalne jne) omavahelisi seoseid ning tulevaste põlvkondade õigust normaalsele elukeskkonnale ja arenguväljavaadetele. (Bell, Morse 2003: 1) Kontseptsiooni universaalsus ning sellega paratamatult kaasnev üldsõnalisus, mille ilmeks näiteks on ka Brundtlandi komisjoni pakutud definitsioon, on ühelt poolt taganud jätkusuutliku arengu mõiste üldkasutatavaks muutumise, teisalt aga andnud väga suure interpreteerimisvabaduse. Ühtset, üldtunnustatud ja samas Brundtlandi komisjoni definitsiooniga võrreldes rangemalt piiritletud jätkusuutliku arengu määratlust ei ole seni välja töötatud ning jätkusuutlikkuse mõistet kasutatakse väga

erinevates kontekstides⁹⁶. Konkreetse autori kasutatav definitsioon sõltub peamiselt tema maailmavaatest ja väärtushinnangutest, tihti jäetakse jätkusuutlikkuse olemus aga üldse täpsemalt avamata.

Teatavaid ühisjooni definitsioonides on võimalik siiski välja tuua. Enamasti rõhutatakse põlvkondadevahelise (osades definitsioonides ka põlvkonnasisese) võrdsuse tagamise olulisust, kuid selle saavutamiseks vajalike tingimuste osas ollakse eri meelt. Samuti on paljude käsitluste ühiseks jooneks majandusliku, sotsiaalse ja keskkondliku jätkusuutlikkuse eristamine. Nimetatud valdkondade vaheliste seoste olemuse küsimuses aga üksmeel puudub.

Reeglina vaadeldakse keskkonna-, majandus- ja sotsiaalset dimensiooni üksteist vastastikku mõjutavate (sh. üksteisele vastanduvate), kuid siiski eraldiseisvate ja tähtsuselt võrdsete süsteemidena. Graafiliselt väljendub see kolme osaliselt üksteisega kattuva ringina, kus jätkusuutlikule arengule vastab kõigi kolme ringi ühisosa (vt nt Bell, Morse 2003: 4; Mebratu 1998: 513). Alternatiivse lähenemise kohaselt on inimühiskond (sotsiaalne ja majandussüsteem) üks osa looduskeskkonnast, mitte sellest eraldiseisev. Sel juhul kujutatakse dimensioonidevahelisi suhteid üksteise sees asetsevate ringidena, kus majandussüsteem asub kõige sisemises ringis, seda ümbritseb sotsiaalne süsteem ning viimast omakorda looduskeskkond (vt. nt. Mebratu 1998: 513–514; Lehtonen 2004: 201).

Nimetatud kolmele üldtunnustatud jätkusuutlikkuse valdkonnale või dimensioonile on eri käsitlustes lisatud ka teisi – näiteks institutsionaalne (Indicators... 2001: 24–25) ja kogukondlik (*community*) (Charles 1994) jätkusuutlikkus vms. Bossel (1999) aga jagab jätkusuutlikkuse kolm levinuimat dimensiooni omakorda allsüsteemideks, eristades individuaalset arengut, sotsiaalset süsteemi, valitsemisüsteemi, infrastruktuuri, majandussüsteemi ja keskkonda.

⁹⁶ Erinevaid määratlusi vt. näiteks Pezzey 1992a: 55–62 (Appendix 1); Mebratu 1998: 504–517; Crabtree, Bayfield 1998: 1–2; De Kruijf, Van Vuuren 1998: 4–5; Bell, Morse 2003: 1–13; Tafel, Terk 2003

Kõige levinumaks tasandiks jätkusuutliku arengu käsitlemisel on riik, kuigi palju räägitakse ka globaalsest jätkusuutlikkusest ning selle kindlustamiseks vajalikest sammudest. Regiooni arengu jätkusuutlikkuse hindamiseks analüüsitakse reeglina eespool nimetatud valdkondi ning nendevahelisi seoseid vastaval geograafiliselt piiritletud maa-alal, spetsiaalset regionaalse jätkusuutlikkuse kontseptsiooni välja töötatud ei ole. Nijkamp ja Ouwersloot (1997: 5) kirjeldavad regiooni jätkusuutlikkust kui tasakaalustatud arengule suunatud poliitikat, mis kindlustab maksimaalse heaolu (sh elukvaliteedi) taseme nüüd ja tulevikus, arvestades strateegia kujundamisel keskkondlikke, sotsiaalseid ning majanduslikke eesmärke ja/või piiranguid ning välistegurite mõju antud regioonile.

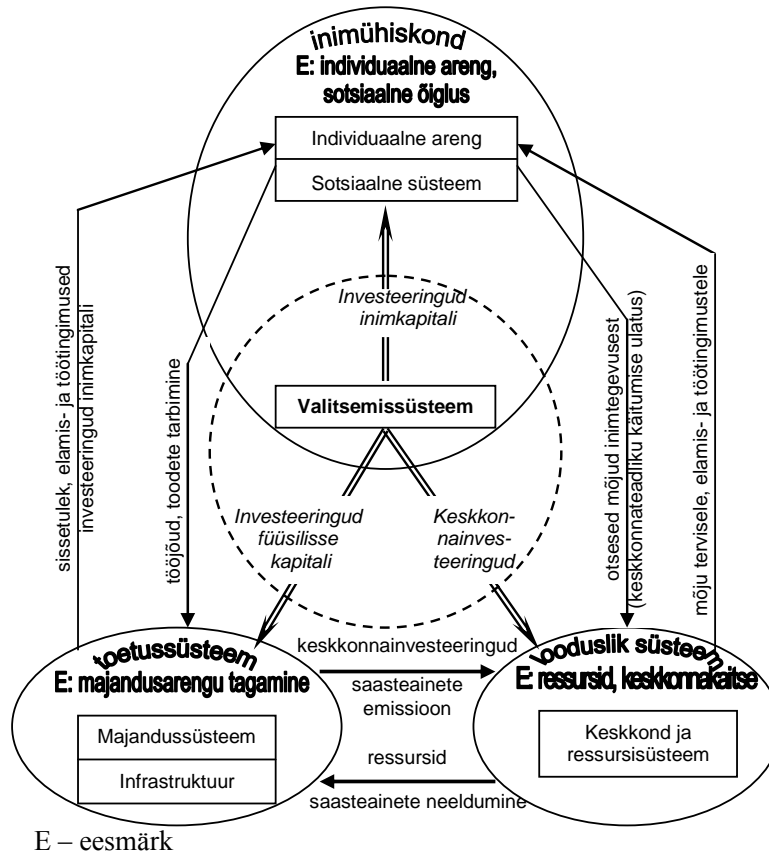
Kõige selgemalt ilmneb erinevate jätkusuutlikkuse dimensioonide integreeritus kohalikul tasandil, kus nad määravad ühiselt inimeste otsese elukeskkonna ja elutingimused (Lehtonen 2004: 208). Rainey *et al.* (2003: 709) leiavad, et kogukondade jätkusuutlikkuse kindlustamise seisukohast on kriitilise tähtsusega eelkõige kolme valdkonna – inimkapitali, infrastruktuuri ja sotsiaalse kapitali – arendamine. Just kohalik tasand on kõige sobivam ka võimalikult laia ringi inimeste (ja huvigruppide) kaasamiseks jätkusuutlikkuse kindlustamisele suunatud arengukavade koostamiseks ja täitmiseks, mille olulisust on rõhutanud paljud autorid (vt. nt. Bell, Morse 2003; Lehtonen 2004: 208; Rainey *et al.* 2003: 713; Weinberg 2000; Selman 2001), samuti inimeste tarbimisharjumuste ja mõttemallide muutmiseks, mis on jätkusuutlikkuse kindlustamise eeltingimuseks.

13.2. Avaliku sektori investeeringud jätkusuutliku arengu kontseptsioonis

Avaliku sektori rolli jätkusuutlikkuse tagamisel näevad eri autorid erinevalt. Crabtree ja Bayfield (1998: 2) väidavad, et ühiskonna jätkusuutliku arengu kindlustamiseks peab valitsus avaliku sektori poliitikate kaudu sekkuma turujõudude mõjul toimuvatesse protsessidesse. Ka Daly (1986: 320) leiab, et ainult turujõududele lootes ei ole võimalik ühiskonna arengu jätkusuutlikkust saavutada. Robinson (2004: 378, 381–382) on veendunud, et jätkusuutliku arengu kindlustamine on

võimalik ainult valitsuse, erasektori, valitsusväliste organisatsioonide ning kogukonna koostöös. Taylor (2002) on aga seisukohal, et globaalse jätkusuutlikkuse tagamiseks piisab Lääne ühiskondades kasutusel oleva süsteemi – vabaturumajanduse, omandiõiguste ning seaduslikkuse kindlustamise (*free markets, property rights, the rule of law*) – juurutamisest kogu maailmas ning valitsustepoolsed suunatud poliitikad vaid takistavad seda protsessi.

Valitsuse kohta jätkusuutliku arengu dimensioonide vaheliste seoste süsteemis kujutab joonis 13.1. Ideaalis peaks valitsussektor tagama tasakaalu kolme vastandliku eesmärgi vahel, milleks on majanduskasv, kasvust saadavate tulude õiglane jagunemine ning ökosüsteemi seisundi säilitamine nende protsesside käigus (Campbell 1996). Lahendusi, mis tagavad nimetatud eesmärkidest ainult ühe saavutamise, ei saa pidada jätkusuutlikeks (Robinson 2004: 378).



Joonis 13.1. Valitsuse koht investeerijana jätkusuutliku arengu dimensioonide süsteemis (autori joonis, kasutatud: Tafel, Terk 2003; Bossel 1999; Campbell 1996).

Kogumiku käesoleva osa teemast tulenevalt ning parema jälgitavuse huvides on joonisel 13.1 täpsemalt välja toodud vaid valitsuse roll eri kapitalivormidesse investeerijana (punktirjoonega eraldatud ala) ning vaatluse alt on välja jäetud tema teised jätkusuutlikkuse tagamise seisukohalt kahtlemata olulised funktsioonid (seadusandlike raamide loomine, (keskkonna)normide kehtestamine ja nende täitmise jälgimine, maksusüsteemi kujundamine, tulude ümberjagamine jne).

Avaliku sektori investeeringuid peetakse üldiselt sobivaks vahendiks andmaks mahajäänud ning jätkusuutmatute piirkondade arengule vajalikku tőuget teistele järele jõudmiseks. Samas tuleb enne investeerimist leida vastus küsimusele, millesse ja millises mahus investeerida.

Kõige üldisemalt mõistetakse kapitali all baasi, mis ajendab liikuma kaupu või teenuseid, mis on kas otse kasutatavad või tootmisprotsessis sisenditena rakendatavad. Traditsiooniliselt eristatakse kolme kapitaliliiki: füüsilist, inim- ja looduskapitali. Looduskapitali saab omakorda jagada taastuvateks ja taastumatuteks ressursideks. Sotsiaalset kapitali vaadeldakse raamatu selles osas inimkapitali hulka integreerituna, kuigi sageli tuuakse see ka neljanda kapitaliliigina eraldi välja. Käsitlustes, mis vastandavad inimese loodud keskkonda looduslikule, vaadeldakse inim- ja füüsilist kapitali tavaliselt koos inimese loodud ehk tehiskapitalina (vt nt Costanza, Daly 1992: 38).

Minimaalselt vajaliku investeeringute mahu ühiskonnas määrab kapitali amortiseerumise kiirus, sest üldjuhul peetakse ühiskonda jätkusuutlikuks, kui kapitali olem ajas ei vähene, vaid vähemalt säilib. Kasvu ja arengu tagamiseks tuleb investeerida kulumist rohkem, et tagada kogukapitali suurenemine.

Traditsiooniline (neoklassikaline) majandusteooria peab eelkõige oluliseks investeeringuid füüsilisse ja inimkapitali, looduskapital on mudelites reeglina füüsilise kapitaliga integreeritud. Tavaarusaama kohaselt võimaldavad avaliku sektori investeeringud füüsilisse kapitali ehk ehitistesse, seadmetesse ja eriti avalikku infrastruktuuri, nagu teed ja kommunikatsioonid, mobiliseerida mahajäänud piirkondadel oma tootmistegureid senisest efektiivsemalt, realiseerides sel moel kogu nende potentsiaali (Felsenstein *et al.* 2001: 1). Piisava infrastruktuuri olemasolu peetakse kohaliku majandusarengu jätkusuutlikkuse peamiseks aluseks, selle puudumisel on piirkonnal globaalse konkurentsi tingimustes väga raske uusi firmasid ligi meelitada või olemasolevaid hoida (Weinberg 2000: 176; Rainey *et al.* 2003: 709–711). Empiirilised uuringud annavad aga vastukäivaid tulemusi. Aschaueri (1989) järgi on infrastruktuuriinvesteeringutel oluline mõju

produktiivsusele, Button (1998) väidab aga, et infrastruktuuri-investeeringute produktiivsust tõstvat mõju ei ole empiirilisel suudetud veenvalt tõestada.

Alternatiivseks võimaluseks, mida riik või kohalik omavalitsus saab arengu soodustamiseks kasutada, on investeerida inimressursi arendamisse, ettevõtlust toetavatesse teenustesse, teadus- ja arendustegevusse. Üldiselt eeldatakse, et sellised investeeringud on täienduseks avaliku sektori investeeringutele füüsilisse kapitali ning soodustavad produktiivsuse kasvu kaudu samuti piirkonna arengut (Felsenstein *et al.* 2001: 2). Paljude selliste programmide efektiivsust on aga raske kvantitatiivselt mõõta. On küll uuringuid konkreetsete toetusprogrammide ja nende mõju kohta⁹⁷, kuid reeglina on tegemist juhtumianalüüsidega, mille tulemusi on raske üldistada või võrrelda.

Samas on selge, et arenenud infrastruktuuri kõrval on kompetentse tööjõu olemasolu piirkonna jätkusuutliku arengu eeltingimuseks (Weinberg 2000: 175–176), mis viitab avaliku sektori vajadusele investeerida inimkapitali. Viimasel ajal on järjest olulisemaks hakatud pidama ka uute, innovaatiliste ning keskkonnasõbralike tehnoloogiate loomise ja ellurakendamise soodustamisele suunatud poliitikaid kui vahendit jätkusuutlikkuse tagamiseks (Vollebergh, Kempfert 2005: 133). Regionaalseid arenguerisusi on muuhulgas hakatud seletama aga erinevustega sotsiaalse kapitali tasemes, rõhutades suhtevõrgustike, klastrite, erinevate huvigruppide poliitiliste otsuste tegemisse kaasatuse, (kohalikul kapitalil põhinevate) väikefirmade, ettevõtlikkuse üldise taseme jms. tähtsust kogukonna heaolu ja arengu kontekstis (Rainey *et al.* 2003: 710, 712–713; Selman 2001: 16), mida on riigil või kohalikul omavalitsusel suunatud poliitikate abil teatud ulatuses samuti võimalik mõjutada.

Investeeringute suunamisel on oluline leida vastus küsimusele, kas jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleks kindlustada kogukapitali püsimine

⁹⁷ vt. näiteks Bartik, Bingham 1995; Bartik 2003; Bondonio, Engberg 2000; Weinberg 2000

või on tähtis, et säiliks ka iga kapital eraldivõetuna, ehk kas ja kuivõrd on eri kapitaliliigid üksteisega asendatavad.

Tugeva jätkusuutlikkuse kontseptsiooni kohaselt ei ole looduskapital ja inimese loodud kapital ehk tehiskapital üksteisega üldjuhul asendatavad, vaid täiendavad teineteist (vt nt Costanza, Daly 1992: 41; Cleveland, Ruth 1997: 206-208). Seega tuleb jätkusuutlikkuse tagamiseks kindlustada mõlema kapitaliliigi säilimine vähemalt senises mahus. Eriti oluliseks peetakse seejuures looduskapitali kogumahu ajas konstantsena hoidmist, mis eeldab taastumatute ressursside kasutamisest saadavate tulude osalist reinvesteeringut taastuvatesse loodusressurssidesse (Costanza, Daly 1992: 39, 44). Just looduskapitali taseme säilitamine tagab tugeva jätkusuutlikkuse kontseptsiooni kohaselt tulevastele põlvkondadele praegusega võrdsed võimalused heaoluks. Sellise lähenemise korral defineeritakse jätkusuutlikku arengut otseselt looduskapitali konstantsuse ehk mittekahanemise kaudu (vt nt Pearce *et al.* 1988: 6; Costanza, Daly 1992: 39). Vähem kitsendava lähenemise korral peetakse vajalikuks ainult teatud kriitilise looduskapitali säilitamist, mille unikaalseid funktsioone ei suuda täita ükski tehiskapital (Ekins *et al.* 2003: 169). Ülejäänud osas peetakse looduskapitali tehiskapitaliga asendatavaks. Analoogselt on väidetud ka, et teatud osa sotsiaalsest kapitalist (nn. kriitiline sotsiaalne kapital) on asendamatu (Lehtonen 2004: 204).

Nõrk jätkusuutlikkuse kontseptsioon toetub traditsioonilisele neoklassikalisele majandusteooriale, mille kohaselt puuduvad tänu tehnoloogilisele arengule piirangud looduskapitali asendamiseks inimese loodud kapitaliga (Pezzey 1992a: 14–15) nendevahelise kõrge konstantse asenduselastsuse tõttu (Costanza, Daly 1992: 40–41). Kapitalide asendatavuse korral tagab taastumatute ressursside kasutamisest saadavate tulude investeerimine inimese loodud kapitaliliikidesse (nii füüsilisse kui inimkapitali) ajas konstantse tarbimise (Hartwick 1977: 974). Nimetatud seos on tuntud Hartwick'i reeglina. Sellise lähenemise korral defineeritakse jätkusuutlikkust ajas konstantse (või mittekahaneva) tarbimise, kasulikkuse või heaoluna inimese kohta, mis nõrga jätkusuutlikkuse kontseptsiooni kohaselt tagab põlvkondadevahelise võrdsuse (vt nt Repetto 1986: 16–17; Pezzey 1992a: 10, 14; Weitzman 1997: 1; Hanley 2000: 2).

Tugeva ja nõrga jätkusuutlikkuse kontseptsiooni vahelised vastuolud on põhimõttelised, olulist lähenemist seisukohtades ei ole toimunud. Mitmete autorite arvates on kapitalide asendatavuse määr eelkõige empiiriline küsimus (vt nt Pezzey, Toman 2002: 12; Ekins *et al.* 2003: 168), kuid seda hinnata püüdvate tööde hulk on jäänud seni äärmiselt piiratuks (Pezzey, Toman 2002: 12; Cleveland, Ruth 1997: 219; Hanley 2000: 19), kuna asenduselastsuse mõõtmine on tehnoloogilise arengu tingimustes seotud tõsiste kontseptuaalsete raskustega (Hanley 2000: 18). Samas väidavad Vollebergh ja Kemfert (2005: 144), et viimasel ajal avaldatud arvukad uurimused keskkonnapoliitika ja tehnoloogilise arengu seoste kohta tõestavad, et suunatud tehnoloogiline areng võimaldab enamiku loodusressursside nappuse ja keskkonnaprobleeme ületada majanduskasvu oluliselt kahjustamata, mis viitab jätkusuutlikkuse nõrga kontseptsiooni paikapidavusele. Leidub ka autoreid, kes kritiseerivad mõlemat lähenemist jätkusuutlikkusele, väites, et jätkusuutlikkuse kontseptsioon ei lisa midagi uut traditsioonilisele heaolu maksimeerimisele (vt nt Taylor 2002: 2–5; Beckerman 1994).

13.3. Jätkusuutlikkuse tagamiseks vajaliku avaliku sektori investeeringute mahu määratlemise võimalused

Tugeva jätkusuutlikkuse kontseptsiooni ellurakendamine eeldab vajalike investeeringute mahu kindlaksmääramiseks kõigi kapitaliliikide (eelkõige aga looduskapitali) olemi ning kulumi kvantitatiivset hindamist, mille muudab problemaatiliseks asjaolu, et teatud ressurssidele (nt osoonikiht, looduslik mitmekesisus, fotosüntees, saasteainete neeldumine jne) ja nende poolt loodud heaolule rahalise väärtuse omistamise võimalus on küsitav.

Ka Hartwick'i reeglil on rida puudusi, mis muudavad selle kasutamise majanduspoliitika alusena keeruliseks. Esiteks on praktikas raske kindlaks määrata loodusressursside kasutamisest saadavate tulude suurust, mis tuleks teistesse kapitaliliikidesse investeerida, kuna paljudel loodusressurssidel puuduvad turuhinnad või on need moonutatud. Lisaks sõltub hinnang riigi jätkusuutlikkusele ressursihindade kõikumisest, kusjuures hinnamuutused võivad varjata muutusi kapitali koguses (Hanley *et al.* 1999: 59). Teiseks ei anna nimetatud reegel vastust küsimusele, kuidas peaks investeerimiskoormus jagunema era- ja

avaliku sektori vahel. Kolmandaks võib Hartwick'i reeglist lähtumine nõuda valitsuse ulatuslikku sekkumist kapitaliturgudele (Pezzey, Toman 2002: 8). Neljandaks eeldab Hartwick'i (1977) mudel suletud majandust, konstantset rahvastikku ja muutumatut tehnoloogiat. Asheim (1986: 399–400) näitab, et Hartwick'i reegel ei kehti avatud majanduse korral, sest ressursirikas majandus ei pea konstantse tarbimise säilitamiseks reinvesteerima kõiki ressurside kasutamisest saadavaid tulusid.

Toodud puudustele vaatamata on Hartwicki reeglit aluseks võttes püütud „pehmet” jätkusuutlikkuse kontseptsiooni ka praktikasse rakendada. Esimestena tegid seda Pearce ja Atkinson 1993. aastal, pakkudes välja jätkusuutlikkuse mõõdu, mida nüüdseks on hakatud nimetama jätkusuutlikuks säästumääraks (*genuine savings*). Hindamiseks, kas riik järgib Hartwicki reeglit, lahutatakse riigi säästumäärast loodus- ja tehiskapitali amortisatsioonimäärade summa. Riik loetakse jätkusuutlikuks, kui saadud suhe on positiivne või võrdne nulliga (Hanley *et al.* 1999: 58–59). Pearce'i ja Atkinsoni 18 riigi kohta tehtud arvutuste kohaselt osutusid tänu kõrgele säästumäärale jätkusuutlikeks Jaapan ning kõik valimis olnud Euroopa riigid, mittejätkusuutlikeks aga Aafrika riigid, kus säästumäär on madal (Pezzey, Toman 2002: 16–17). Jätkusuutlikku säästumäära on riikide ning suuremate piirkondade jätkusuutlikkuse taseme hindamiseks ja võrdlemiseks kasutanud ka Maailmapank (vt näiteks Hamilton 2000). Eesti kohta on vastavad arvutused teinud Nömmann, Luiker ja Eliste (2002).

Teine võimalus investeerimisvajaduse väljaselgitamiseks on süsteemi hetkeseisundi võrdlemine jätkusuutliku seisundi või standardiga. Nimetatud kahe seisundi erinevuse ulatusest (nn. *sustainability gap*) sõltub vajalike investeeringute maht ja struktuur (vt näiteks Ekins *et al.* 2003). Antud kontseptsiooni rakendamiseks on kõigepealt vaja hinnata jätkusuutlikkuse hetketaset ning määrata kindlaks soovitatav standard, aga nii nagu pole välja töötatud ühtset, üldtunnustatud jätkusuutliku arengu definitsiooni, puudub ka ühtne, kõigil tasanditel ja valdkondades kasutatav jätkusuutlikkuse empiirilise mõõtmise süsteem. Hanley *et al.* (1999: 56) peavad ebatõenäoliseks, et võiks eksisteerida üks konkreetne jätkusuutliku arengu mõõt, mis suudaks hõlmata kõike, mida jätkusuutlikkuse kontseptsioon endas sisaldab. Alternatiivsed jätkusuutliku arengu definitsioonid tingivad paratamatult erinevate mõõtmisviiside

kasutamise, erinevad mõõtmisviisid võivad aga sama objekti peal rakendades anda üksteisele vastukäivaid tulemusi.⁹⁸

Kõige levinum viis jätkusuutlikkuse hindamiseks on eri valdkondi (enamasti majandus, keskkond ja sotsiaalvaldkond) hõlmava indikaatorite süsteemi rakendamine. Ka Agenda 21 kutsub nii riikide valitsusi kui rahvusvahelisi organisatsioone üles selliseid jätkusuutlikkuse näitajate süsteeme looma ja kasutama (Agenda 21: ptk 40). Vastusena Agenda 21-le on ÜRO Jätkusuutliku Arengu Komitee (CSD – *Commission on Sustainable Development*) töötanud välja riigitasandil kasutatava 58 tuumindikaatorist koosneva süsteemi, mis jagunevad nelja valdkonna (sotsiaalne, majanduslik, keskkondlik, institutsionaalne), 15 teema ja 38 alateema vahel (Indicators... 2001: 24–25). Tegemist on siiski vaid soovitusliku indikaatorite kogumiga, millest jätkusuutlikkuse hindamisel juhinduda. Vastavalt oma eripärale ning spetsiifilistele vajadustele on riikidel võimalik indikaatoreid nimekirja lisada või neid sellest välja jätta.

Indikaatorite kasutamisel jätkusuutlikkuse hindamiseks on mitmeid eeliseid. Need kergendavad otsusetegemise protsessi, “tõlkides” reaal- ja ühiskonnateaduslikud teadmised kõigile mõistetavasse keelde. Need aitavad hinnata jätkusuutliku arengu eesmärkide poole liikumise kiirust. Need loovad hoiatusmehhanismi mõnes valdkonnas tekkida võivatest probleemidest varaseks teadaandmiseks. Need on olulised vahendid ideede ja väärtuste edasiandmiseks (Shah 2004: 1). Need võimaldavad analüüsi kaasata paljude erinevate valdkondade näitajaid, mis on jätkusuutlikkuse seisukohalt olulised just antud riigi või piirkonna jaoks, olles seega väga paindlikud.

Samas on indikaatoritel ka olulisi puudusi. Nimelt annavad need palju erinevaid ja tihti vastukäivaid signaale objekti jätkusuutlikkuse kohta. Hanley (2000: 2, 4) leiab, et kõike hõlmata püüdva ja seetõttu laialivalguva indikaatorite kogumi põhjal ei ole üldist hinnangut süsteemi jätkusuutlikkusele võimalik anda, sest erinevate mõõtühikute kasutamise korral ei ole võimalik indikaatoreid agregeerida. Samuti on mitmeid olulisi valdkondi (nt looduslik mitmekesisus), mille kohta informatsiooni saamiseks on raske indikaatoreid valida.

⁹⁸ vt nt Šotimaa jätkusuutlikkuse hindamist seitsme erineva meetodika alusel (Hanley *et al.* 1999)

Indikaatorsüsteemide agregeerimisprobleemide ületamiseks on loodud mitmeid makrotasandi jätkusuutlikkuse näitajaid, kuid enamik neist keskendub peamiselt ühele jätkusuutlikkuse dimensioonile: näiteks ökoloogiline jalajälg (*ecological footprint*) keskkondlikule või inimarengu indeks (*Human Development Index*) sotsiaalsele. Koondnäitajad, mis tähtsustavad enim küll majandusvaldkonda, kuid püüavad siiski hõlmata ka ülejäänud dimensioone, saab jagada kaheks (Hanley 2000: 5):

- voogudel baseeruvad näitajad, mille puhul püütakse rahvamajanduse arvepidamissüsteemi edasi arendada, võtmaks arvesse keskkonnamõjusid – näiteks ökoloogiline rahvamajanduse netoprodukt (*green Net National Product*);
- kapitalide olemil (seisul) baseeruvad näitajad, mis toetuvad kapitali mittekahanemise kontseptsioonile – näiteks eespool mainitud jätkusuutlik säästmismäär (*genuine savings*), mis on Hartwicki reegli empiiriline rakendus.

Nimetatud koondnäitajad on reeglina kasutatavad vaid riigitasandil. Riigist väiksemate piirkondade (regioonide ja kohalike omavalitsuste) jätkusuutlikkuse hindamiseks ei sobi nad vajalike andmete puudumise tõttu. Regiooni jätkusuutlikkuse hindamiseks on enim levinud peamisi jätkusuutlikkuse valdkondi hõlmavate indikaatorsüsteemide kasutamine (Nijkamp, Ouwersloot 1997: 4), seda peamiselt tänu indikaatorite paindlikkusele. Kuna jätkusuutlikkus on oma olemuselt kontekstispetsiifiline (Bell, Morse 2003: 10) – selle määravad konkreetse piirkonna vajadused ja võimalused – ei ole võimalik koostada ka ühtset regionaalse jätkusuutlikkuse hindamise süsteemi. Ka Local Agenda 21 (Agenda 21: ptk 28) kohustab kohalikke omavalitsusi jätkuutliku arengu kindlustamiseks koostama arengukavu tihedas koostöös kohalike elanike, organisatsioonide ja ettevõtetega, kehtestamata selleks samas mingeid formaalseid reegleid või eesmärke.

Seega tuleb jätkusuutlikkuse seisundist ülevaate saamiseks indikaatoreid valides lähtuda konkreetse piirkonna tingimustest ning poliitilistest eelistustest. See aga välistab võimaluse ühtse standardi kehtestamiseks, millele vastavuse alusel saaks otsustada piirkonna jätkusuutlikkuse või jätkusuutmatuse üle. Ka tulemuste interpreteerimisel tuleb lähtuda antud piirkonna omapärasest ning poliitilistest eelistustest, kuigi Nijkamp'i ja

Ouwersloot'i (1997: 9) järgi on teatud arenguid võimalik klassifitseerida selgelt jätkusuutmatuteks.

Kokkuvõte

Vaatamata sellele, et poliitikud, ametnikud ning erinevate eluvaldkondade esindajad kasutavad „jätkusuutlikkuse“ ja „jätkusuutliku arengu“ väljendeidüha sagedamini, puudub neil mõistetel ühtne, kõigi kasutajate aktsepteeritav definitsioon, mistõttu mõistetakse jätkusuutlikkust väga erinevalt. Reeglina ollakse ühel meelel siiski selles, et jätkusuutlik areng eeldab üheaegselt nii majandusarengu, sotsiaalse sidususe kui keskkonna kaitsmise tagamist.

Ka avaliku sektori rolli osas jätkusuutliku arengu kindlustamisel ei ole ühtset seisukohta välja kujunenud. On autoreid, kes leiavad, et jätkusuutliku arengu saavutamiseks on vajalik avaliku sektori aktiivne sekkumine, kuid on ka neid, kes peavad seda mittevajalikuks või isegi kahjulikuks.

Soovides avaliku sektori investeeringute abil riigi või regiooni jätkusuutlikkust suurendada, tuleb enne investeeringute tegemist leida vastus küsimusele, millesse ja millises mahus investeerida. Üldiselt peetakse ühiskonda jätkusuutlikuks, kui selle kapitalide olem ajas ei vähene, vaid vähemalt säilib. Seega peab investeeringute maht jätkusuutlikkuse tagamiseks olema vastavuses varade amortiseerumise kiirusega. Kasvu ja arengu tagamiseks ning seega kapitalide suurenemiseks tuleb aga investeerida kulumist rohkem.

Eri seisukohtadel ollakse jällegi selles osas, kas jätkusuutlikkuse kindlustamiseks on vaja tagada iga kapitaliliigi (füüsilise, inim- ja looduskapitali) säilimine eraldivõetuna või piisab sellest, kui ühiskonna kogukapital säilib vähemalt senises mahus. Range jätkusuutlikkuse kontseptsiooni kohaselt tuleb tagada eelkõige looduskapitali säilimine ajas, sest looduskapital ei ole inimese loodud kapitaliga asendatav, kuna täidab unikaalseid rolle. „Pehme“ jätkusuutlikkuse kontseptsiooni

kohaselt on kapitalid üksteisega asendatavad, mistõttu on võimalik looduskapitali vähenemine korvata inimese loodud kapitalide kasvuga.

Kogumiku käesolevas osas käsitletakse jätkusuutlikkuse erinevaid dimensioone (keskkondlikku, majanduslikku ja sotsiaalset jätkusuutlikkust), mis leiavad väljenduse vastavates kapitaliliikides, mitte hierarhilise süsteemina, vaid võrdselt olulistena. Seega tuleb tagada, et ükski kapitaliliikidest liigselt ei kahjustuks, ning suunata (avaliku sektori) tähelepanu eelkõige sellele dimensioonile, mis on hetkel kõige kehvemas seisus.

Jätkusuutlikkuse tagamiseks vajalike investeeringumahtude kindlaksmääramiseks on välja töötatud mitmeid meetodeid, kuid ükski neist ei ole muutunud üldkasutatavaks. Nagu ei ole välja töötatud ühtset, üldtunnustatud jätkusuutliku arengu definitsiooni, nii puudub ka ühtne, kõigil tasanditel ja valdkondades kasutatav empiiriline süsteem jätkusuutlikkuse mõõtmiseks ning seega ka süsteem jätkusuutliku seisundi saavutamiseks vajalike investeeringute väljaselgitamisel.

Regiooni jätkusuutlikkuse hindamiseks kasutatakse tavaliselt kõiki peamisi jätkusuutlikkuse valdkondi hõlmavaid indikaatorsüsteeme, mis tänu oma paindlikkusele võimaldavad arvestada konkreetse regiooni vajadusi, võimalusi ning poliitilisi eelistusi. Selgitades indikaatorite abil välja antud piirkonna olulisemad kitsaskohad, on võimalik avaliku sektori investeeringuid vastavalt suunates suurendada regiooni jätkusuutlikkust.