



www.emu.ee

Eesti Maaülikool

Estonian University of Life Sciences

Metsandus- ja maaehitusinstituut

Institute of Forestry and Rural Engineering

Mida meil on õppida Metsanduse arengukava aastani 2030
koostamisest?

Uringuaruanne

Tartu 2021



Uuringu rahastus: SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse ja Eesti Maaülikooli vahel 29.08.2019 sõlmitud sihtfinantseerimise leping „Huvigruppide osalemine ja rahulolu Eesti metsapoliitika kujundamisega“

Uuringu koostajad: Peeter Vihma (Eesti Maaülikool, Helsingi Ülikool) ja Meelis Teder (Eesti Maaülikool)

Viide: Peeter Vihma, Meelis Teder (2021) Mida on meil õppida Metsanduse arengukava aastani 2030 koostamisest? Tartu: Eesti Maaülikool

Sisukord

Lühendid	4
Kokkuvõte	5
Soovitused	9
Sissejuhatus	11
1. Teoreetilised lähtekohad	12
2. Uuringu meetodid	14
3. Varasem koostöö ja konflikt Eesti metsanduspoliitika kujundamisel	16
4. MAK2030 lähteülesande ja koostamise protsessi kavandamine	18
4.1. Arengukava koostamise ettevalmistus	18
4.2. Arengukava koostamine	19
5. Koostöö reeglid	21
5.1. Kokkulepe: konsensus, hääletamine või kompromiss?	22
5.2. Ajakava	23
5.3. Probleemikirjelduste osa arengukava teksti koostamisel	25
5.4. Huvirühmade kirjalike ettepanekutega arvestamine	26
6. Poolte valik	28
6.1. Osalejate hulk	28
6.2. Osalejate valik ja tasakaalustatus	29
6.3. Laiema avalikkuse kaasamine: metsakogu ja Eesti Metsa Abiks	31
7. Teadlaste osalus MAK2030 töös	33
7.1. Teadlaste osalemine juhtkogus	33
7.2. Alusuuringu kasutamine	35
7.3. Teadlaste tasustamise küsimus	36
8. MAK2030 koostamise protsess ja osalejate hinnang sellele	37
8.1. Probleemide kindlaksmääramine ja roll arengukava koostamisel	37
8.2. Huvirühmade arutelud	38
8.3. Metsakogu läbiviimine	40
8.4. Arengustsenaariumide koostamine	42
8.5. Stsenaariumide mõjude hindamine	44

8.6. Juhtkogu töö vahendav juhtimine	45
8.7. Poliitiline juhtimine	48
Kasutatud kirjandus	51
LISAD	54
Lisa 1. Intervjuu juhtkogu liikmetega. Kava	54
Lisa 2. Väljavõte keskkonnaministri 17.06.2019 käskkirjast „Metsanduse arengukava 2030 juhtkogu moodustamine“	55
Lisa 3. Metsanduse Arengukava 2030 1. juhtkogu liikmete täielik nimekiri	59
Lisa 4. Riigikogu keskkonnakomisjoni metsanduse teemalised arutelud aastatel 2017–2021.	61

Lühendid

EMA – Eesti Metsa Abiks

KeM – Keskkonnaministeerium

KSH – Keskkonnamõjude Strateegiline Hindamine

MAK2030 – Metsanduse arengukava aastani 2030

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

RahM – Rahandusministeerium

RMK – Riigimetsa Majandamise Keskus

SEI – Stockholm Environment Institute, Stockholmi keskkonnainstituut

TA – Teaduste Akadeemia

PwC – PriceWaterhouseCoopers Advisors AS

Kokkuvõte

Keskkonnaministeerium otsustas koostada MAK2030 Eesti kontekstis tavatult avatud viisil ja üldrahvalikul kokkuleppel. Ehkki raporti kirjutamise ajaks ei olnud arengukava veel valmis, oli selge, et kavandatud viisil selle koostamine ebaõnnestus. Käesoleva raporti eesmärk on anda ülevaade analüüsist, mis tehti MAK2030 protsessi koostamise, juhtimise ja tulemuste kohta. Analüüsi eesmärk oli mõista, milliseid õppetunde võib taoline ulatuslik kaasamine anda tulevaste samalaadsete keerukate ja laia inimeste ringi huvitavate konfliktsete valdkondade juhtimiseks. Analüüs lähtus juhtumiuuringu põhimõtetest ja andmetena kasutati intervjuusid (N = 42) ning MAK2030 puudutavaid dokumente.

Analüüs lähtub erialakirjanduses levinud teoreetilisest vaatest, mille järgi keskkonda puudutavate poliitiliste otsuste tõhususe saavutamiseks on tähtis, et kaasataks vajalikud osalised ning nendega jõutaks ühiseid huvisid esindavate eesmärkide ja kokkulepeteni, mille tulemusena sünnib sidus kollektiivne tegutsemine. Sellist kaasamise ja kokkuleppe saavutamise protsessi on põhjalikult käsitletud ning leitud mitu asjaolu, mis mõjutavad seda, kas kokkulepe sünnib või ei. Analüüsi käigus on võrreldud MAK2030 protsessi kirjanduses välja toodud asjaoludega.

Kokkuleppe saavutamine toimub alati konkreetsetes sotsiaalses kontekstis, mis hõlbustab või takistab kokkuleppele jõudmist. MAK2030 koostamise alguses valitsesid koostööks ebasoodsad tingimused, sest varasem koostööväli — metsandusnõukogu ja eelnev metsanduse arengukavade koostamine — ei suutnud maandada kasvavaid metsanduspoliitilisi pingeid. Pigem on pinged aastate jooksul süvenenud ja lahvasid 2016.–2017. aastal nn metsasõjaks. Ühiskonnas tajutav konflikt aga mõjutas MAK2030 koostamisele lähenema teisiti: kaasata suurem hulk huvirühmi ning seada eesmärgiks konsensus ja üldrahvalik kokkulepe.

Keskkonnaministeerium (KeM) seadis MAK2030 protsessile auahne eesmärgi — jõuda kokkuleppeni, kusjuures erinevates sõnastustes kirjeldati seda kui konsensuslikku või üldrahvalikku. Väidame, et MAK2030 koostamine sellisel viisil ei õnnestunud, sest protsessi eesmärgid ning protsessi läbiviimise meetodid ei olnud omavahel kooskõlas. Ühest küljest toetas kokkuleppe saavutamist arengukava koostamisel kaasa löönud suur hulk osalejaid, sh sotsiaalse liikumise EMA esindajad. Korraldati avalikkusele suunatud rahvakogu tüüpi Metsakogu ja mitu avalikku üritust. Protsessi kujundamisele pöörati enne arengukava koostamist palju tähelepanu (protsess algas ühise probleemide väljaselgitamisega, millele järgnes kirjalike ettepanekute kogumine, nende arutamine huvirühmadega ning juhtkogu arutelud, pärast mida koostati ettepanekute põhjal stsenaariumid, millest oleks sünteesitud arengukava tekst). Konfliktsete olukordade vältimiseks kutsuti koosolekutel osalema arutelujuhid, kelle eesmärk oli võimaldada konstruktiivset vestlust osalejate vahel.

Protsessi korraldamise juures ilmnis asjaolusid, mis takistasid kokkuleppele jõudmist: konsensuse ammendumisel ei püütud saavutada kompromissi ning kogu protsessi juhtimisel rakendati liiga vähe diplomaatilisi läbirääkimis- ja juhtimistehnikaid; nii fundamentaalsete erimeelsuste lahendamiseks ja sedavõrd suure osalejate hulgaga aruteludeks planeeriti liiga vähe aega; kirjaliku menetluse reeglid puudusid või olid ebapiisavad; juhtkogu ei kasutatud ära teadlaste ekspertiisi ega sünteesitud eri teadlaste seisukohti; avalikkusele suunatud Metsakogul oli kogu protsessi käigus suhteliselt marginaalne osa; kogu protsessis puudus ministeeriumidevaheline koordineerimine ja poliitiline toetus laiemate teemade käsitlemiseks, mida üldrahvalik kokkuleppe eeldanuks. Esitame siin peamised asjaolud, mis raskendasid MAK2030 protsessi ajal kokkuleppe saavutamist.

- Kokkuleppele ja koostööle orienteeritud juhtimine eeldab aktiivset, loomingulist ja diplomaatilist protsessi sekkumist. Juhtkogu juhtimist iseloomustas pigem selle juhi eemaletõmbunud ja mittesekkuv stiil. Juhtkogu arutelude jaoks olid palgatud arutelujuhid, kelle ülesandeks oli jälgida kõnejärge ja hoida arutelu võimalikult konfliktivaba. Ehkki arutelujuhtide osalus oli õigustatud ja arutelu soodustav, siis sisulisse arutellu nad ei sekkunud nii erialase ettevalmistuse kui ka vastava tellimuse puudumise tõttu. Seepärast jäi vajaka erinevaid pooli liitvast, sisulist kompromissi otsivast ja paindliku sõnastusega diplomaatilisest juhtimisest. Sageli võttis juhtkogu juhtimise üle metsaosakonna juhataja, aga kuivõrd tema töökoormus oli suur ja tema sekkumise hetkeks erinevate poolte surve tugev, oli ta pigem kaitsepositsioonil ega rakendanud loovat ühise sõnastuse otsimist vm tehnikaid. Seepärast ei selgitatud välja vastuväidete tausta ega otsitud võimalikke kokkuleppekohti selliselt, et erimeelsus võiks muutuda ühisosaks.
- Kokkuleppe saavutamine sellises konfliktiolukorras nagu metsasõda on keeruline ülesanne, sest poolte vastastikune usaldus oli väga väike. Usalduse puudumise tõttu oli vajadus protsessi läbiviimise selgete formaalsete reeglite järele väga suur. Ehkki suulistele aruteludele pöörati palju tähelepanu, ei fikseeritud poolte kirjalike seisukohtade menetlemise põhimõtteid. Kolm olulisemat menetluse etappi olid:
 - a. probleemikirjelduste kasutamine lahendusettepanekute analüüsimiseks ja hilisema arengukava teksti süstemaatiliseks arendamiseks;
 - b. huvirühmade aruteludel käsitlemata või kokkuleppeta kirjalike ettepanekute kasutamine arengukava arendamiseks;
 - c. raiemahtude arvutamise põhimõtted ja nende lisamine stsenaariumidesse.Formaalsete reeglite ja süstemaatilise lähenemise puudumine protsessi eelnimetatud osades tekitas osalejates ebakindlust seisukohtade saatuse üle ja suurendas „punaste joonte“ tõmbamist. Usaldamatuse õhkkonnas ei piisanud KeMi mitteformaalsetest selgitustest.

- Läbirääkimiste protsessi eesmärk on tekitada olukord, kus läbirääkimiste läbikukkumine või seiskumine on halvem kui kokkuleppele jõudmine. See tähendab, et kõigil osalejatel peab olema võimalus protsessist midagi võita, vastasel korral ei ole osalejatel motivatsiooni protsessile kaasa aidata. MAK2030 juhtkogu kokkuleppele jõudmise mehhanism ei olnud selge, sest kokkuleppe asemel oli võimalik arengukava otsuseid vastu võtta ka hääletamise teel. Hääletamise võimalikkus näitas korraldajate pühendumuse puudumist läbirääkimiste protsessile, vähendas kokkuleppe saavutamise legitiimsust ja andis kokkuleppes mittehuvitatud pooltele võimaluse kogu läbirääkimiste protsess nurjata. Kui mõni pool selliste reeglite juures soovis kokkuleppele ja konsensusele jõudmist takistada ning eelistas hääletamist, piisas selleks ainult oma erimeelsuse väljendamisest. Juhtkogus ei avatud otsustega seotud erimeelsusi sügavuti.
- Koostöise poliitikakujundamise protsessi lahutamatu osa on pooltevaheline fundamentaalsete vajaduste, seisukohtade ja põhimõtete tundmaõppimine, mis suurendab vastastikust usaldust ning võimaldab leida erinevaid pooli rahuldav kokkulepe. Usalduse tähtsust protsessis vähendas märgatavalt SEI Tallinna tehtud stsenaariumide mõjuhinna tagasilükkamine KeMi poolt. Vaatamata mõjuhinna läbikukkumise põhjustele oli kokkuleppe saavutamise seisukohalt tähtsam see, et juhtkogus ei võetud arutelu alla seda, mis oli mõjuhinna kasutamise väärtus. Sisulise arutelu puudumine ei võimaldanud vastastikust õppimist ega KeMi sisuliste põhjenduste mõistmist, mis oleks ühisosa leidmist kergendanud.
- Institutsionaalse raamistiku tähtis osa on aja planeerimine ja kasutamine. Eialgu oli MAK2030 koostamise arutelude etapiks planeeritud ligikaudu aasta, sh 6 päeva huvirühmade arutelusid ning 6 päeva juhtkogu kokkusaamisi, mis oli sellise mastaapse ja konfliktse kokkuleppe saavutamiseks liiga lühike aeg. KeM põhjendas ülalmainitud puudujääke reeglites ajasurvega, ehkki samas tunnistas, et arengukava valmimata jäämisel ei ole trahve ette nähtud (raporti valmimise hetkeks oli arengukava koostamine kestnud üle kolme aasta). Ajaliste piirangute rõhutamine ei võimaldanud protsessi jooksul teha vajalikke korrekture (näiteks tellida stsenaariumidele uut mõjuhinna) ega arutada põhjalikult esilekerkinud teemasid (näiteks pärast teadlaste ettekandeid). Ajasurve oli niigi pingelise protsessi lisastressor.
- Ehkki MAK2030 koostamist võib pidada erakordseks teadlaste laialdase osavõtu tõttu (erinevates rollides osales 37 teadlast), siis teadusekspertiisi sisuline kasutamine arengukava koostamise juures jäi väheseks.
 - a. Teadlaste esitatud seisukohad juhtkogus ja mujal omandasid väitluses sama kaalu nagu huvirühmade seisukohad, mistõttu oli teaduslikku ekspertiisi kerge kahtluse alla seada.

- b. Arengukava koostamise erinevates osades (sh alusuuring) ei sünteesitud eri teadlaste seisukohti ega interdistsiplinaarseid tulemusi, mistõttu terviklikku käsitlust ei tekkinud. Polnud selge, kuidas ja miks eristati juhtkogus ettekandeid pidanud ning juhtkogus osalenud teadlaste seisukohti.
- c. MAK2030 koostamise alusuuring, mille koostas 25 erineva valdkonna teadlast, leidis protsessi erinevates aruteludes suhteliselt vähe kasutamist (muuhulgas ka eelmises punktis toodud ajasurve põhjusel).

Süsteemaatilise ekspertiisi puudumise tõttu kalduti aruteludes erinevate teadlaste seisukohti pigem omavahel vastandama ja kasutama nendest sobivamaid üksikute osaliste seisukohade toetuseks.

- MAK2030 protsessi avalikkuse tähelepanu püüdnud osa oli rahvakogulaadne metsakogu, kus 46 loosiga valitud inimest sõnastasid oma ettepanekud arengukava teksti jaoks. Ehkki üldiselt kulges metsakogu edukalt (arvestades osalejate rahulolu ja kompromissivalmiduse kasvu), oli selle mõju kogu arengukava kokkuleppele minimaalne. Kuna metsakogu ettepanekud esitati huvirühmade aruteluringis, ei saavutanud need laiemat kõlapinda ei huvirühmade ega poliitikute jaoks. Järelikult olid tänapäeval soovitatavad rahvakogu tüüpi kaasamisvormid MAK2030 protsessis alakasutatud.
- Arengukava juhtimine ühiskondliku kokkuleppe suunas ei leidnud piisavat poliitilist ministereeriumidevahelist koordineerimist. Arengukava koostamise käigus päevakorras olevad teemad puudutasid sisuliselt Eesti ühiskonna korralduse fundamentaalseid küsimusi (n-ö suurt pilti): eraomandi kaitse ja kasutus, riigivara kasutamine, rohepööre, kogukondlikud majandamismudelid jms, mis puudutavad selgelt enamaid valdkondi, kui seda on KeMi haldusala. Teiste kaasatud ministereeriumide esindajad ei olnud huvitatud või valmis laiematel teemadel arutlema ja ka KeMi ametnikel puudus ambitsioon või võimekus teisi ministereeriume selles suunas mõjutada.

MAK2030 protsess oli üldjoontes vastuoluline. Suurima vastuoluna tuleb välja tuua, et kui protsessi juhil on eesmärk saavutada kokkulepe, eeldab see arvestamist kõigi osaliste seisukohtadega, mitte pelgalt nende ärakuulamist või tehtud otsustest teavitamist. Kui poolte seisukohtadega ei arvestata, tekitab n-ö kokkuleppe kui eesmärgi seadmine asjatuid ootusi ja pettumist. Raporti autorid esitavad järgnevad soovitusel taoliste protsesside korraldamiseks tulevikus.

Soovitused

1. Poliitikakujundamisel koosloome meetodil on eesmärk osalejatevaheline kokkulepe, mille saavutamise esimene samm on konsensuse ehk üksmeele kaardistamine. Pärast konsensuse leidmist on eriarvamuste lahendamiseks vaja aktiivselt kompromissi otsida. Lihthäälteenamusega hääletamine viitab otseselt kokkuleppe puudumisele ega sobi sõnastatud eesmärgi saavutamiseks. Protsessi juhtiva ministeeriumi seisukohad peavad olema selged ja läbiräägitavad, st osa võimalikust kompromissist.
2. Kompromissi leidmiseks tuleb kasutada vahendavat juhtimist (ingl *mediation*) ja diplomaatiat. Arvestades vahendava juhtimise vähest kasutamist Eestis, tasub koosloome ettevalmistamise osana protsessijuhte selle meetodi alal koolitada. Üks vahendava juhtimise tähtsam osa on osalejatele turvalise õhkkonna loomine, mis suurendab usaldust protsessi vastu. Arutelujuhtide kasutamisel tuleb üheselt kokku leppida nende mandaat ja vastutus sisulise juhtimise eest.
3. Protsessi ajakava peab vastama eesmärgi ambitsioonikusele. Igasuguse kokkuleppe saavutamine on aeganõudev protsess ja mida konfliktsem on olukord või ambitsioonikam kokkuleppe ulatus (nt kui kokkulepe on üldrahvalik), seda rohkem kulub aega. Sealjuures tuleb läbirääkimiste aega kasutada oskuslikult ka koosolekute vahelisel ajal. Ajakava planeerimisel tuleb arvestada protsessis osalejate muid kohustusi, nt teadlaste puhul õppetöö perioode. Koosolekud tuleb võimalikult pikalt ette planeerida ja korraldada neid võimalusel regulaarselt.
4. Mida konfliktsem on olukord, seda formaalsemalt ning täpsemalt peavad olema kokku lepitud kõik korralduslikud reeglid, mida tuleb kogu protsessi jooksul järgida. Eraldi tuleb tähelepanu pöörata nii kirjalikule kui ka suulisele menetlusele ja nende omavahelisele seosele. Mitteformaalselt kokku lepitud reeglid sobivad ainult väga suure usaldusega protsessidesse. Tuleb tagada, et seisukohtade lisamine töös olevasse materjali toimub kokkuleppe alusel.
5. Koostöise poliitikakujundamise protsessi jaoks tuleb varuda piisavalt ressursse, millest kõige tähtsamad on inimeste töötunnid. Kompromisside otsimine, kirjalike materjalide läbitöötamine jms on väga mahukad tegevused, neid on pingelises olukorras keeruline teha. Vajaduse korral tuleb kaasata eksperte ka väljastpoolt.
6. Teadusliku ekspertiisi kasutamise puhul tuleb koosloome protsessi käigus erinevaid valdkondi sünteesida. Ei tasu eeldada, et ülikoolid teevad erinevate teadlaste seisukohtade ühtlustamiseks omal initsiatiivil tasustamata tööd. Teaduslik ekspertiis peab olema kaalukam kui huvirühmade arvamused.
7. Rahvakogu kasutamine peab olema mõtestatud protsessi kui terviku seisukohast. Ennekõike on rahvakogu vajalik otsustajatele alusmaterjali andmiseks.
8. Laiapõhjalise (nt üldrahvaliku) kokkuleppe jaoks on vajalik poliitiline kokkulepe ja erinevate ministeeriumide omavaheline koordineerimine, vastasel korral ei ole võimalik lahendada küsimusi, mis puudutavad mitme ministeeriumi töövaldkondi või muid põhimõttelisi küsimusi.

9. Osaliste hilisemal lisandumisel või esindajate vahetumisel tuleb eraldi tähelepanu pöörata nende varustamisele ajakohase teabega protsessi seisust.
10. Keskkonnaga seotud küsimuste arutamisel tuleb lähtuda ökoloogilis-sotsiaalsest süsteemist kui tervikust, see tähendab, et poliitikavaldkonna kujundamisel tuleb kaasata kõik tähtsamad valdkonda mõjutavad organisatsioonid ja käsitleda nendevahelisi sotsiaalseid suhteid koos ökosüsteemide omavaheliste suhetega. Süsteemselt tuleb kaaluda erinevate omandi- ja majandamisvormide (riik, turg, kogukond) sobivust ökosüsteemidele.

Sissejuhatus

Metsanduse arengukava koostamine aastani 2030 (MAK2030) on pretsedenditu näide poliitikakujundamisest Eesti avalikus sektoris. Avalikkuse huvi, kaasatud organisatsioonide arv, eesmärgi ambitsioonikus – saavutada üldrahvalik kokkulepe – ja ka rahvakogu tüüpi aruteluplatvormi kasutamine on Eesti poliitilis-administratiivsel maastikul seninägematud nagu ka arengukava koostamist ümbritsevad ühiskondlikud pinged, mida sageli nimetatakse metsasõjaks.

Küsimus, kuidas metsa hoida, kasutada ja majandada ning kuidas nendes põhimõtetes kokku leppida, ei ole omane ainult Eestile. Viimase aja teaduskirjanduses on rohkesti tähelepanu pööratud loodusressursside kasutamist reguleerivate poliitikaotsuste tegemistesse kaasamisele. Suurenenud tähelepanu on põhjustanud rahulolematuus kasvule orienteeritud ning ekspertide juhitud ressursipoliitika ja -haldusega, kaalutlused jätkusuutlikkuse osas, ressursside alternatiivsed kasutusviisid jms. Asjaomaste protsesside raames on mitmes riigis kaasatud osalisi ka laiemalt (vt sellealaseid kokkuvõtteid, näiteks Ansell ja Gash, 2008; Maier jt, 2014).

Eesti metsapoliitikas on huvi- ja eksperdirühmade kaasamist silmas peetud juba 1990. aastate algusest saadik, kui loodi iseseisva Eesti metsapoliitika aluspõhimõtted. Eesti metsapoliitika ümberkujundamine tõi valdkonda täiesti uue avatud ja kaasava lähenemise, võrreldes eriti nõukogulike otsustusviisidega (Kallas, 2002). Ka Eesti metsapoliitika strateegiadokument (1997) ja metsaseadus (2006) sedastavad põhimõtted, et metsapoliitiliste otsuste kujundamisse kaasatakse valdkonna huvirühmad ning organisatsioonid. Erinevad huvirühmad osalesid ka keskkonnaministri metsandusnõukogus. Samas pole kaasav poliitikakujundamine ära hoidnud konfliktide kuhjumist ega arenemist metsasõjaks.

Eelkirjeldatud tingimustes valmistus Keskkonnaministeerium koostama uut metsanduse arengukava aastani 2030 (MAK2030). Arvestades suurt ja väga eripalgelist huvi metsandusprotsesside vastu, otsustati arengukava koostamisse kaasata senisest märksa suurem hulk organisatsioone. Kui esimese kahe arengukava juhtivates töörühmades osales vastavalt 10 ja 11 organisatsiooni, siis ainuüksi MAK2030 1. juhtkogusse kuulus 32 organisatsiooni, konsulteeriti aga veelgi enamatega. Arengukava koostamise protsess oli hoolikalt kujundatud ja toimus mitmes osas, võttis aega mitu aastat ja selle eesmärgina sõnastas Keskkonnaministeerium „laiapõhjalise kokkuleppe“ (mõnes sõnastuses ka „rahvusliku kokkuleppe“) ning „konsensuse“.¹ Vaatamata varasemale osalusele koostöistes foorumites (arengukavade koostamine, metsandusnõukogu) ei olnud poolte valmisolek koostööks ja konsensuseks arengukava koostamise käigus suur. Arengukava koostamine venis

¹ MAK2030 koostamise protsess https://www.envir.ee/sites/default/files/mak2030_koostamise_protsess.pdf

kavandatust palju pikemaks. Protsessi jooksul vahetus kolm keskkonnaministrit, kellest üks saatis laiali ka vahepeal suhteliselt ummikusse jooksnud MAK2030 juhtkogu.

Käesoleva raporti eesmärk on anda ülevaade analüüsist, mis tehti MAK2030 protsessi koostamise, juhtimise ja selle tulemuste kohta. Analüüsi eesmärk oli mõista, milliseid õppetunde taoline lai kaasamine võiks anda tulevaste samalaadsete, keerukate, laia inimeste ringi huvitavate ning konfliktsete valdkondade juhtimiseks.

Raportis anname kõigepealt lühikese teoreetilise sissejuhatuse koosloomelisse poliitikakujundamise ja ülevaate uuringu meetoditest, seejärel esitame juhtumiuuringu tulemused. Süstematiseerisime tulemused teoreetiliste lähtekohtade järgi: esmalt kirjeldame kaasava metsanduspoliitika kujundamise konteksti, kuhu MAK2030 asetis; teiseks analüüsisime protsessi institutsionaalset disaini (eraldi peatükkides protsessi ülesehitus, osalejate valik ja teadlaste osalus protsessis); ning kolmandaks käsitleme arengukava läbiviimise praktikaid.

1. Teoreetilised lähtekohad

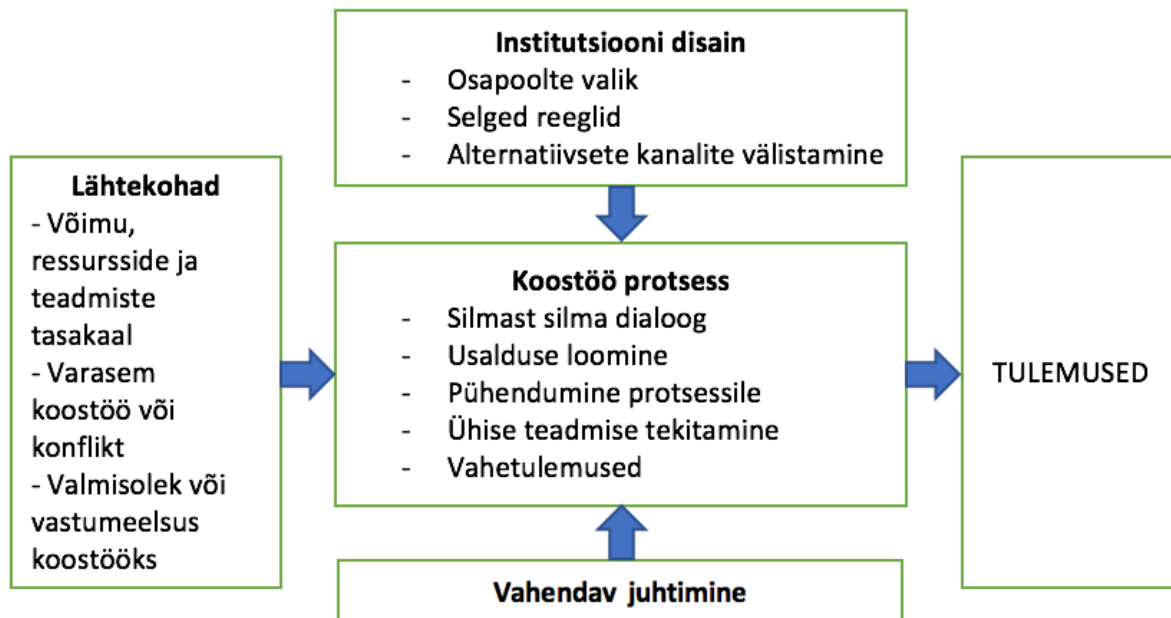
Koostöist poliitikakujundamist on defineeritud järgmiselt.

„See on valitsemisvahend, kus üks või mitu riigiasutust on otseselt seotud mitteriiklike sidusrühmadega kollektiivses otsustusprotsessis, mis on ametlik, konsensusele orienteeritud ja arutlev ning mille eesmärk on poliitikakujundamine, -rakendamine või avalike programmide või varade haldamine“ (Ansell ja Gash, 2008; lk 544).

Ehkki võib arvata, et avatud ja kaasava poliitikakujundamise kasutamine või mittekasutamine sõltub pigem poliitilisest kultuurist või avalikkuse survest, ei ole see nõnda. Iga keskkonnaprobleemi või ökosüsteemiga on seotud terve hulk erinevaid huve ja organisatsioone, kes mõjutavad oma tegevuse või tegevusetusega mingil moel füüsilist keskkonda. Keskkonnaprobleemid ja ökosüsteemid on kompleksed ning hõlmavad paljusid, esmapilgul asjasse puutumatuid osi. Keskkonda puudutavate poliitiliste otsuste tõhususe saavutamiseks on tähtis, et kaasataks vajalikud osalised ning nendega jõutaks ühiseid huvisid esindavate eesmärkide ja kokkulepeteni, mille tulemusena sünnib sidus kollektiivne tegutsemine (Bodin, 2017). Eelkirjeldatud vaatenurgast kujuneb koostöise poliitikakujundamise edukuse hindamise mõõdupuuks sotsiaalse ja ökoloogilise süsteemi omavaheline kokkusobivus (Epstein jt, 2015).

Koostöise poliitikakujundamise sotsiaalse süsteemi toimimise põhimõtteid on varasema kirjanduse põhjal kirjeldanud poliitikauurijad Chris Ansell ja Alison Gash (2008) (vt joonis 1). Anseli ja Gashi mudelist lähtuvalt asetub koostöine poliitikakujundamine alati teatud

ajaloolisse ja struktuursesse konteksti, see kontekst annab lähtekohad koostöö kujunemisele. Poliitikakujundamise tulemusi mõjutavad nii protsessi kavandamine kui ka protsessi juhtimine. Eraldi pööravad Ansell ja Gash tähelepanu vahendavale juhtimisele, st sellele, kuidas erinevate vaadete ja huvidega osalejad jõuavad ühistele seisukohtadele.



Joonis 1. Koostöise poliitikakujundamise mudel Anseli ja Gashi (2008) järgi

Ühiste seisukohtade kujundamine võib lähtuvalt valdkonnast olla tehniline ülesanne või hõlmata endas maailmavaateid, väärtusi, ideoloogiad, emotsioone ja muid n-ö väliseid elemente (Forester, 2009). Kuna loodusressursside valitsemine on valdkond, kus põrkuvad väga erinevad huvid, siis on tegemist pigem teise kategooriasse kuuluva valdkonnaga ning esile kerkib küsimus, kuidas suhestuvad huvid ja väärtused poliitikakujundamises teaduslike seisukohtadega. Ehkki üsna levinud on arusaam teaduse ja poliitika selgest tööjaotusest, kus teadus kirjeldab seoseid ning poliitika valib nende vahel sobivama, siis keskkond on sageli näide valdkonnast, kus teadus ja poliitika omavahel põimuvad (Pielke, 2007). Sellises kontekstis tööjaotus hägustub ja tulemuseks on see, et erinevad huvid on varmad teadustulemuste vastuolusid oma väidete kinnitamiseks ära kasutama. Kergemaks ei tee teaduse osa mõistmist asjaolu, et teadlased ise suhtuvad poliitikakujundamisse erinevalt ja näevad ka oma osa erinevalt alates puhtast teadlasest kuni seisukoha kaitsjani (Saarela, 2019). Lahenduseks ei ole sealjuures tööjaotuse taastamine selle kaudu, et teadustulemustelt nõutakse selgemaid ja kindlaimaid vastuseid, sest teatud määramatus on teadusse sisse kirjutatud (nt kehtivad mudelid tõenäosuslikult jne). Pigem soovitatakse keerulistes ja konfliktsetes olukordades kaasata kokkuleppele jõudmiseks osalejate baasuskumused arutellu ning jõuda selle kaudu väärtuste ühisosani (Leach ja Sabatier, 2005). Arvestades, et

teaduslik teadmine kehtib alati teatud tõenäosusega, on keskkonnavaldkonnas vajalik rakendada ettevaatusprintsipi (vt nt Veinla, 2004).

Teoreetilise sissejuhatuse lõpetuseks tuleb tõdeda, et koostöine poliitikakujundamine on keeruline protsess ja koostöiseid ideaale ei osata sageli praktikasse rakendada (Nordberg ja Salmi, 2019). Ehkki iga organisatsiooni juhil on keeruline koostööd saavutada, on see eriti raske piiratud ressursside ja ajasurve tingimustes (Forester, 2009). Käsitledes arengukava koostamiseks kokku kutsutud kooslust kui ajutist organisatsiooni (Tukiainen ja Granqvist, 2016), võib sellest protsessist siiski saada õppetunde, mida on võimalik kasutada mitte ainult arengukavade koostamisel, vaid igasuguse organisatsiooni juhtimisel.

2. Uuringu meetodid

Käesoleva uuringu raport analüüsib MAK2030 protsessi alates selle ettevalmistamisest ja algatamisest kuni 1. juhtkogu laialisaatamiseni 2020. aasta detsembrikuus, keskendudes eelkõige 1. juhtkogu tegevusele. Raport ei analüüsi MAK2030 tegevust 2021. aastal, sealhulgas 2. juhtkogu moodustamist ja selle tegevust.

Materjalile lähenesime juhtumiuuringu põhimõtetest lähtuvalt (Flick, 2021). Kogusime analüüsimiseks MAK2030 puudutavaid dokumente: lähteülesanne, ülevaated, esitlused, juhtkogu protokollid jms. Viisime läbi poolstruktureeritud intervjuud kõigi (v.a ühe) juhtkogu liikmetega (N = 34), intervjuud stsenaariume koostanud teadlastega (N = 4) ja arutelujuhtidega (moderaatoritega) (N = 4). Intervjuud võtsid aega 1–2 tundi. Lisaks uurisime varasemaid käsitlusi nii metsanduse arengukava kui ka metsanduspoliitika kohta laiemalt. Lisas 1 on välja toodud intervjuu kava, mida kasutati enamiku juhtkogu liikmete ja arengustsenaariumide koostamisel osalenud teadlaste intervjuueerimisel. Intervjuud transkribeeriti ja kodeeriti MaxQDA tarkvara abil.

Kogutud andmeid analüüsiti teema-analüüsi meetodil (Mills jt, 2021), kasutades abduktiivset lähenemist (Earl Rinehart, 2021). Analüüsi eesmärk oli MAK2030 koosloomelise poliitikakujundamise tõlgendav mõistmine, mis annab võimaluse esitada uut teadmist protsessi erinevate osade põhjuslikest seostest. Praktiliseks kasutamiseks annab selline analüüs teadmisi sarnaste protsesside korraldamiseks tulevikus. Lähtusime protsessi mõtestamisel ametlikult seatud eesmärgist: saavutada pooltevaheline (konsensuslik) kokkulepe. Seetõttu lähtusime koodide väljatöötamisel koosloomelise poliitikakujundamise teooriast, mis aitab märgata ja süstematiseerida protsessi osi ning seoseid (nt küsisime, kuidas toimus vahendav juhtimine?, kuidas saavutati pooltevaheline usaldus?), ja kombineerisime seda materjalist endast lähtuvate koodidega (nt kuidas kirjeldavad pooled protsessi erinevaid osi?). Seega esitame raportis sotsioloogilise vaatenurga protsessi osadest ja nendevahelistest

põhjuslikest seostest, mis ei pruugi täpselt kokku langeda ühegi protsessi osaleja ega ametlikus protokollis esitatud seisukohaga.

Uuringueetilistes küsimustes lähtusime Rahvusvahelise Sotsioloogide Assotsiatsiooni eetikasuunistest.² Intervjuu algul küsiti vastajatelt luba intervjuu salvestamiseks ja anti vastajatele ülevaade tulemuste tutvustamisel järgitava anonüümsuse põhimõtetest. Arvestades seda, et nii protsessi kaasatavate inimeste nimed kui ka juhtkogu protokollid on avalik materjal, ei ole täielik anonüümsus võimalik ega vajalik, seda enam, et tegemist oli avaliku ja suure tähelepanu all oleva protsessiga. Tsitaatide seostamise vältimiseks konkreetsete isikutega ei esitata tsitaatide juures intervjuueeritavate nimesid. Vajaduse korral on selguse huvides kirjeldatud vastaja töövaldkonda (kas tegemist on riigiametniku, teadlase või huvirühma esindajaga). Raportis toodud väited põhinevad analüüsitud materjali üldistamisel ja tsitaadid intervjuueeritavatelt on toodud ära valitud kohtades väidete illustreerimiseks, mitte ammendavaks ülevaateks.

Uuringus on kasutatud rahuloluküsitlusi, mis viidi läbi nii huvirühmade seas kui ka metsakogu liikmete hulgas vahetult pärast nende kogunemisi. Rahuloluküsitluse viis läbi Peeter Vihma akadeemilisest uurimishuvist lähtuvalt enne käesoleva uurimisprojekti alustamist. Huvirühmade küsitlusele vastas 51st osalenud organisatsioonist 26. Metsakogu küsitlusele vastas 47st osalenud inimesest 37. Küsitlused viidi läbi elektrooniliselt ja neid analüüsiti Exceli ning SPSSi tarkvara abil.

Üks uuringu autoritest, Peeter Vihma, nõustas Keskkonnaministeeriumi 2018. aastal arengukava protsessi kavandamise ajal ja korraldas metsakogu kohtumisi. Teine uuringu autor, Meelis Teder, osales MAK2030 alusuuringu läbiviimisel. Mõlema autori osalus protsessis nõudis materjali analüüsimisel suuremat eneserefleksiooni kui tavapärase, n-ö väljaspool asuva rolli puhul. Sellest lähtuvalt analüüsisid autorid kriitiliselt ka nende osalusel toimunud protsesse ja nende endi osa protsessides.

² <https://www.isa-sociology.org/en/about-isa/code-of-ethics>

3. Varasem koostöö ja konflikt Eesti metsanduspoliitika kujundamisel

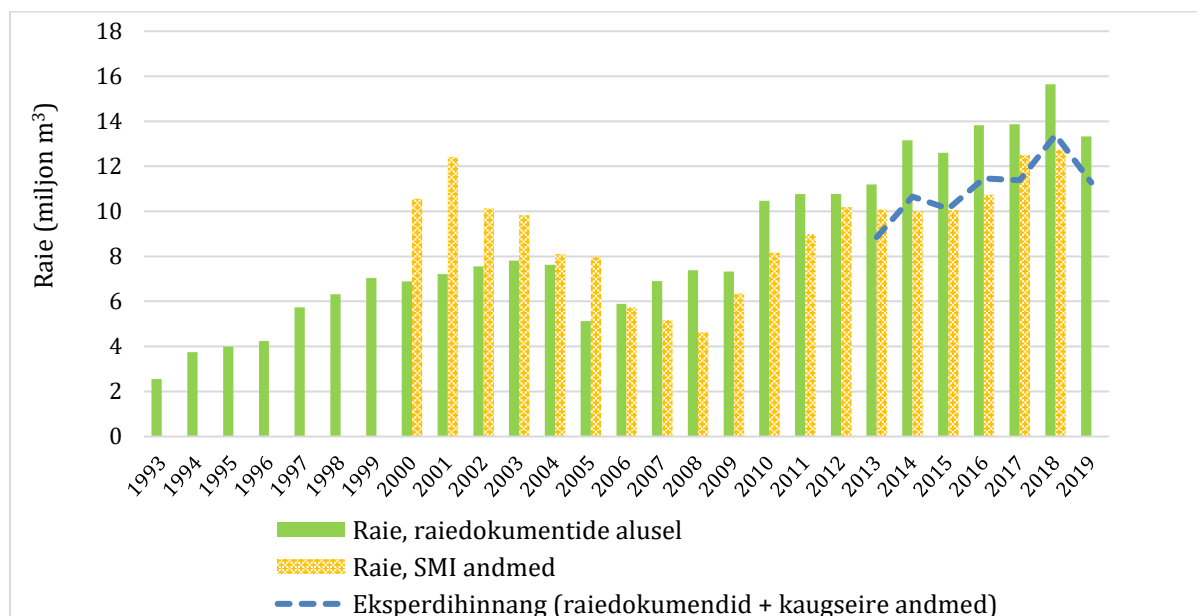
Osalemine metsanduspoliitika kujundamisel toimub Eestis ametlikult kahe põhilise kanali kaudu: metsanduse arengukava koostamise ja keskkonnaministrit nõustava metsandusnõukogu kaudu. Arengukava koostavad komisjonid on varem (s.o 1999. ja 2010. a) koosnenud ministriumide, tööstuse, erametsaomanike, keskkonnakaitseasutuste ja ülikoolide esindajatest. Nagu mainitud, kuulus 1999. aastal juhtkomiteesse kümme liiget, 2020. aastal 12 liiget. Keskkonnaministri metsandusnõukogu ametlik ülesanne on jälgida arengukava rakendamist. Metsandusnõukogu on ainus koht, kus toimub metsandusega seotud küsimuste ametlik valdkonnaülene arutelu, planeerimine ja mõttevahetus arengukavade üle. Ehkki formaalselt asutab iga minister oma nõukogu, on selle 12pealine liikmeskond püsinud suhteliselt stabiilsena. Metsandusnõukogu koosolekud on poolkorrapärased, koosolekuid kutsub kokku metsandusvaldkonna eest vastutav asekancler.

Tasub mainida, et metsandusalaste õigusaktide muutmisel väljaspool metsandusnõukogu või arengukava koostamist ei ole õiguslikke takistusi. Näiteks saab keskkonnaminister kehtestada oma määrusega RMK raiemahud või metsandusnõukogu pakkuda välja seadusemuudatusi. Kuigi seadusemuudatused ja ka arengukava ise nõuavad parlamendi heakskiitu ning Teder ja Kaimre (2018) leiavad oma artiklis metsanduspoliitika osalejate kohta, et need käsitlevad end mõnevõrra ekslikult otsustajatena, siis on sõlmitud kokkuleppeid hilisema menetluse käigus siiski suhteliselt vähe ja harva muudetud. Nii arengukavad kui ka arutelud metsandusnõukogus on esile kutsunud mitu seadusemuudatust.

Alates Eesti taasiseseisvumisest on metsaseadust muudetud 45 korda: 1993. aasta metsaseadus ja neli seadusemuutust, 1998. a metsaseadus ja 12 seadusemuutust ning 2006. a metsaseadus koos 26 seadusemuutusega, millest viimane võeti vastu 16.12.2020. Kahekümne kaheksa Euroopa riigi võrdluses seisuga 2015. aasta oktoober oli Eestis kõige rohkem täielikult uusi seaduse versioone (3) ja metsaseaduse täiendamiste arvult oldi teisel kohal (Nichiforel jt, 2020).

Üldiselt võib täheldada suundumust, et metsaseadust muudeti kuni 2008. aasta majanduskriisini rohkem keskkonnakaitse vajadusi arvestavamaks (näiteks 2004. aastal tehti metsamajandamiskavad erametsades kohustuslikuks), kuid 2008. aasta majanduskriis tähistab märkimisväärset pöördepunkti metsanduspoliitika protsessides. 2013. aastal läbi viidud õiguslik analüüs (Keskkonnaõiguse keskus, 2013) leidis, et alates 2008. aastast on kõik toimunud muudatused leevendanud keskkonnapiiranguid. Eriti 2008. aasta muudatuste kohta märgib raport: „Raiemahtude suurendamine ning metsaomanike positsiooni parandamine said muudatuste koostamisel samas sedavõrd suure kaalu, et tekib küsitavusi regulatsiooni läbimõelduses ja erinevate huvide tasakaalustatuses. Eriti ilmne on see valikraie

regulatsiooni osas.“ (lk 74). Vihma ja Toikka (2021) leidsid oma uuringus, et regulatsiooni kaotamine (näiteks metsamajandamiskavade nõude kaotamine 2008. aastal või lageraieala laiendamine 2014. aastal) oli mõeldud metsa majandamist hõlbustama. Nende meetmete edukust ilmestab Eesti metsaettevõtete netotulu kahekordistumine järgnevatel aastatel 60 miljonist eurost 120 miljoni euroni (Eesti Maaülikool ja Tartu Ülikool, 2018). Samuti on praeguseks raiemahud rohkem kui kahekordistunud võrreldes 2008. aastaga (vt joonis 2). Eesti Statistikaameti andmetel on metsa-, puidu- ja mööblisektor aastatel 2013–2019 investerinud 2,41 miljardit eurot ning toodab aastas ligikaudu 5% SKPst.



Joonis 2. Eesti raiemahud aastaraamatu „Mets 2019“ andmetel

Koos suureneva nõudlusega puidu järele kasvas ka metsa puhke- ja kultuuriotstarbelise kasutamise nõudlus. Näiteks suurenes avalike puhkealade külastuste arv RMK andmetel 1,7 miljonilt 2013. aastal 2,7 miljonile 2018. aastal (RMK 2018, 2019). Suurenenud huvile looduslike pühapaikade vastu viitab Kultuuriministeeriumi ja Muinsuskaitseameti algatusel 2015. a koostatud „Eesti looduslikud pühapaigad. Uurimine ja hoidmine. Arengukava 2015–2020“, kus nõutakse nende kaardistamist ja kaitset. Samal ajal kui huvi metsa vastu suurenes, vähenes üle 8% nende inimeste hulk, kes hindasid 2012. aasta uuringust saadik Eesti metsamajandust jätkusuutlikuks. See on suurim langus erinevate uuritud küsimuste hulgas (Turu-Uuringute AS jt 2018). Vihma ja Toikka intervjuudes metsandustegelastega pakuti sellise hinnangu põhjuseks muuhulgas äärmiselt soojasid talvesid, mis soosisid märgade metsade ligipääsmatuse tõttu raiet avalike teede lähedal ja niiskuse tõttu ka suuremaid mullakahjustusi. Seega võib väita, et avalikkuse tähelepanu on suurendanud nii metsade intensiivsem ja laiem kasutus kui ka vähemalt osaliselt kliimamuutustega seotud asjaolud.

Kasvanud nõudlus erineval viisil metsi kasutada lõi tausta kahele tähtsale protsessile 2016. aasta lõpus ja 2017. aasta alguses, mis otseselt aitas kaasa metsasõja tekkele. Esiteks

esitas RMK metsandusnõukogus ettepaneku langetada kuuse raievanus viljakatel muldadel 80 aastalt 60 aastale. Teiseks sai avalikuks plaan rajada Eestisse ligikaudu miljard eurot maksev puidurafineerimistehas. Mõlemad protsessid algatasid laiaulatuslikke proteste nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil. 2016. aastal mobiliseerus sotsiaalne liikumine Eesti Metsa Abiks, toimusid tulised arutelud meedias ja esimesed meeleavaldused. Erinevaid pooli – teadlasi, looduskaitsejaid, metsamajandajaid ja poliitikuid – koondavas metsandusnõukogus ja ka mujal toimunud arutelud ei suutnud konflikti lahendada (Vihma ja Toikka, 2021).

Kokkuvõttes võib öelda, et varasemad koostööväljad – keskkonnaministri metsandusnõukogu ja varasemad metsanduse arengukavade koostamised – ei suutnud suurenevaid metsanduspoliitilisi pingeid maandada. Pigem on pinged aastate jooksul süvenenud ja see tekitas MAK2030 koostamise alustamisel koostööks ebasoodsad tingimused. Ühiskonnas tajutav konflikt mõjutas MAK2030 koostamisele lähenema teisiti: kaasata suurem hulk huvirühmi ning seada eesmärgiks konsensus ja üldrahvalik kokkulepe.

4. MAK2030 lähteülesande ja koostamise protsessi kavandamine

MAK2030 protsess on ametlikult jagatud kaheks etapiks: arengukava koostamise ettevalmistus ja arengukava koostamine. Siinkohal anname ülevaate nii kavandatud protsessist kui ka selle mõningatest töö käigus aset leidnud muutustest. Arengukava koostamist hakati ette valmistama 2018. aastal ja esialgne plaan oli esitada MAK2030 riigikogule 2020. aasta kevadel. Arengukava koostamine toimus olenevalt ajakavast kuni 2019. aasta detsembrini ja hakkas siis venima. Käesoleva raporti koostamise ajaks ei ole MAK2030 veel valmis.

4.1. Arengukava koostamise ettevalmistus

Arengukava koostamise ettevalmistus algas aruteludega keskkonnaministri metsandusnõukogu kokkusaamistel 2017. aasta detsembris ja 2018. aasta veebruaris. Laiema avalikkuse kaasamine algas koos MAK2030 avaüritusega, milleks oli 13. märtsil 2018. aastal toimunud konverents „Mets on Eesti tulevik“. Sama kuupäevaga on ka keskkonnaministri käskkiri MAK2030 algatamise töörühma moodustamise kohta³, kus on nimeliselt üles loetletud 35 erineva huvirühma esindajat (sh teadlased, metsandusega seotud erinevate huvirühmade ja RMK esindajad), neile lisandub veel seitse erineva ministeeriumi ja riigikantselei esindajat. Töörühmale määrati järgmised ülesanded: MAK2030 „koostamise vajaduse põhjendamine, arengukava koostamise eesmärkide sõnastamine ning metsanduses lahendamist vajavate probleemide kirjeldamine, mille alusel teeb Keskkonnaministeerium

³https://www.envir.ee/sites/default/files/metsanduse_arengukava_algatamise_tooruhma_moodustamise_kaskkiri.pdf

Vabariigi Valitsusele arengukava koostamise ettepaneku“. Töörühma töövormiks määrati koosolek, kusjuures otsused on konsensuslikud.

Probleemide väljaselgitamisega tegeles 48 inimest, kusjuures huvirühmade esindajate hulka oli hiljem lisatud üks inimene, kelle nimetamise lähtealust ei õnnestunud tuvastada. Probleemid määrati kindlaks neljas rühmas⁴ (sotsiaalia, kultuur, majandus, ökoloogia) ja ettepanekute esitamisele järgnes hääletamine punktide andmisega probleemide reastamiseks. Selle protsessi tulemusena koostati n-ö 101 metsanduse probleemi⁵ (nendele viitavad intervjuueeritavad sageli).

Paralleelselt töörühma kohtumistega telliti Eesti Maaülikooli ja Tartu Ülikooli teadlastelt alusuuring (Eesti Maaülikool ja Tartu Ülikool 2018), mille eesmärk oli Eesti metsanduse hetkeseisu väljaselgitamine ning võrdlemine metsanduspoliitikat mõjutavates õiguslikult siduvates ja mittesiduvates rahvusvahelistes kokkulepetes sätestatuga ning võetud kohustustega.

Keskkonnaministerium esitas metsanduse arengukava koostamise ettepaneku Vabariigi Valitsusele, kes algatas metsanduse arengukava koostamise 10. jaanuaril 2019. aastal⁶.

4.2. Arengukava koostamine

2019. aasta alguses töötasid Keskkonnaministeriumi metsaosakonna töötajad koos konsultandiga välja põhimõtted MAK2030 loomiseks ja kavandasid selleks ka etapid ning ajutised organisatsioonid (juhtkogu ja metsakogu). Protsess nägi ette mitmeosalist arutelude vooru erinevates koosseisudes, mis olid koostatud selliselt, et need hõlbustaksid kokkuleppele jõudmist.

Protsessi alguses kutsuti 2019. aasta märtsis keskkonnaministri käskkirjaga kokku arengukava koostamise juhtkogu, kus olid esindatud riigiametite, teadlaste ja huvirühmade esindajad (vt allpool). Juhtkogu juhtis KeMi asekancler ja selle eesmärgiks sõnastati „saavutada konsensus metsa arengustsenaariumi valikul ning esitada keskkonnaministrile metsanduse arengukava terviktekst“.

Arengukava lähtekohaks oli Vabariigi Valitsusele esitatud arengukava koostamise ettepanek. Ettepaneku tähtsa sisulise osa moodustasid 101 esitatud probleemi, millele KeM palus valitud

⁴ MAK 2030 algatamise töörühm

https://www.envir.ee/sites/default/files/mak_algatamise_tooruhm_m2rts_2018.pdf

⁵ Probleemide loetelu https://www.envir.ee/sites/default/files/ettepaneku_lisa_probleemide_loetelu.pdf

⁶https://old.envir.ee/sites/default/files/metsanduse_arengukava_aastani_2030_koostamise_ettepanek_21_12_2018.pdf

huvirühmadel esitada kirjalikud lahendusettepanekud. Probleemid liigitati ülevaatlikkuse huvides 13 rühma. Kokku esitasid huvirühmad ligikaudu 700 ettepanekut.

Uudse lahendusena moodustati 2019. aasta kevadel rahvakogu tüüpi ajutine organisatsioon metsakogu nime all. Formaalselt sõnastati metsakogu eesmärgiks hääle andmine inimestele, kes ei ole huvirühmade kaudu esindatud metsanduse arengukava koostamisel. Metsakogu kokkukutsumiseks avati KeMi kodulehel registreerimisvorm ja seal registreerunud ligikaudu 200 huvilise hulgast loositi 15.03.2019 välja 50 osalejat.⁷ Metsakogu kogunes kahel nädalavahetusel ja arutles 13 rühma jagatud metsanduse probleemi üle. Arutelude juures kasutati moderaatoreid ja metsakogu esitas lõpptulemusena oma ettepanekud, mis lisati teiste huvirühmade ettepanekutele. Metsakogu valis kaks esindajat, kes osalesid huvirühmade aruteludel.

Paralleelselt toimusid 2019. aasta kevadel kolmel korral huvirühmade arutelud, kus osalesid kokku ligikaudu 50 organisatsiooni esindajad (kõik juhtkogu liikmed + 16 organisatsiooni). Nende arutelude eesmärk oli välja uurida, millistes küsimustes ollakse ühel nõul ja millistes jäädakse erimeelsustele. Arutelude hõlbustamiseks korraldati need kümneliikmelistes laudkondades, kusjuures osalejaid vahetasid omavahel regulaarselt kohti. Igas laudkonnas viibis üks selleks palgatud arutelujuht-moderaator ning üks keskkonnaministeriumi metsaosakonna töötaja, kelle ülesandeks oli protokollimine. Laudkondlike arutelude järel toimusid ühised arutelud, kus üritati veel kord erimeelsustele jäänud punktides kokkulepet saavutada.

Huvirühmade esitatud ettepanekud anti 2019. aasta suvel üle KeMi palgatud konsultatsiooniettevõttele PwC, kelle ülesandeks oli koostada nende põhjal neli võimalikku arengustsenaariumi. Põhimõte oli panna kokku n-ö alusstsenaarium nendest ettepanekutest, mille osas valitses üksmeel, ja jaotada ülejäänud ettepanekud nelja alternatiivse arengusuuna vahel. Stsenaariumide koostamise protsessi takerdumisel kutsus KeM appi ka neli teadlast ning stsenaariumid esitati juhtkogule 2019. aasta sügisel⁸.

Stsenaariumide hindamise tellis KeM Stockholmi keskkonnainstituudi Tallinna keskuselt (SEI). SEI hinnang valmis 2019. aasta detsembris, kuid KeMi hinnangul ei vastanud see lähteülesandele ja seda ei võetud vastu. Juhtkogu liikmed avaldasid oma rahulolematust SEI hinnangu tagasilükkamise ning protsessi läbipaistmatuse kohta. Stsenaariumide hinnang võeti hiljem osaliselt vastu, kuid arengukava töös sellega ei arvestatud (hinnang avalikustati

⁷ Pressiteade <https://www.envir.ee/et/uudised/fortuuna-loosis-valja-metsakogusse-kuuluma-hakkavad-inimesed>

⁸ https://old.envir.ee/sites/default/files/Mets/metsanduse_arengukava_aastani_2030_1920x1080.pdf

KeMi kodulehel⁹, Eesti Teadusinfosüsteemis ja SEI kodulehel).¹⁰ Ka otsustas juhtkogu edasises töös mitte kasutada valminud stsenaariume. 2020. aastal hakkasid arengukava teksti koostama KeMi metsaosakonna töötajad. 2020. aasta jooksul kohtus juhtkogu arengukava teksti arutamiseks ja alameesmärkides kokkuleppimiseks neli korda.

Paralleelselt kogunes 2020. aastal ka peamiselt riigiametnikest koosnev nn mõõdikute töörühm¹¹, kelle eesmärk oli pakkuda juhtkogule välja MAK2030 alameesmärkide jaoks sobivaid mõõdikuid.

Juhtkogu selle koosseisu töö lõpetas kolme nädala eest ametisse astunud uue keskkonnaministri 07. detsembri 2020. aasta käskkiri.¹²

5. Koostöö reeglid

Koostöise poliitikakujundamise kirjandus rõhutab seda, kuidas koostöö korraldamise reeglid mõjutavad inimeste käitumist ja selle kaudu kokkuleppe saavutamist. Reeglid peavad olema arusaadavad, asjakohased ja legitiimsed. Sarnast seisukohta väljendas ka üks osalenud teadlastest:

„Kui ma nägin seda komisjoni koosseisu, siis oli selge, et tuleb pikk ja piinarikas vaidlus. Ja oli ka üsna selge, et see komisjon väga tõenäoliselt konsensusele ei saa jõuda. Ja seda enam tundus mulle vajalik olevat sinna laua taha mitte niivõrd teaduslikke argumente tuua, kuivõrd klassikalist loogikat ja selliseid otsuse tegemise tehnoloogiaid.“

Majandusteooriast tuttavat mõistet kasutades võib formaalse ja detailse reeglistiku kokkuleppimist mõista siin kontekstis kui tehingukulu (*transaction cost*). Kui poolte vahel on suur usaldus, on tehingukulu väiksem, usaldamatuse õhkkonnas aga suurem. Arvestades seda, kui kehv oli MAK2030 loomise hetkeks pooltevaheline usaldus (vt Vihma ja Toikka, 2021), oli selle arengukava loomisel suur vajadus formaalsete, detailsete ja ennekõike legitiimsete reeglite järele. Võib tunnustada KeMi pingutusi protsessi ja selle reeglite planeerimisel, kuid võis täheldada tuntavaid puudujääke protsessi põhimõtete kujundamisel. Järgnevalt toome välja koostöö korraldamise tähtsamate reeglite analüüsi.

⁹ Metsanduse arengukava stsenaariumide analüüs

https://www.envir.ee/sites/default/files/lopparuanne_metsanduse_arengukava_2030_arengustsenaariumite_moju_analuus_.pdf

¹⁰ <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2020/02/metsanduse-arengukava-2030-arengustsenaariumite-m%C3%B5ju-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf>

¹¹ https://www.envir.ee/sites/default/files/mak2030_eesmargid_ja_moodikud_tooruhm_12.06.2020_juhtkogu_le.pdf

¹² https://www.envir.ee/sites/default/files/Mets/kem_kaskkiri.pdf

5.1. Kokkulepe: konsensus, hääletamine või kompromiss?

Teaduskirjanduses on üldlevinud seisukoht, et läbirääkimiste protsessi eesmärk on tekitada olukord, kus läbirääkimiste läbikukkumine või seiskumine on halvem kui kokkuleppele jõudmine (Forester, 2009). See tagab osalejate motivatsiooni läbirääkimistest osa võtta. Selleks peavad kokkuleppe või konsensuse saavutamise reeglid olema väga selgelt sellele suunatud. Tuleb tõdeda, et kaasamise diskursus Eesti avalikus sektoris on sageli suhteliselt ambivalentne. Ehkki „Kaasamise hea tava“¹³ kirjeldab detailsemalt, mida kaasamise all silmas peetakse, kasutatakse tavalises kõnepruugis sageli läbivalt „kaasamist kui tehtud otsusest teavitamist“ ja „kaasamist kui koos otsuste tegemist“. Ingliskeelses erialakirjanduses kasutatakse pigem teadmiste või otsuste koosloome (*co-production*) mõistet. See vastab MAK2030 koostamise eesmärgile jõuda vastakaid arvamusi ja eesmärke kandvate osaliste vahel kõiki pooli rahuldava konsensusliku tulemuseni.¹⁴ Juhtkogu otsustusmehhanismi on protsessi kirjelduses kujutatud ambivalentset:

„Eesmärgiks on saavutada konsensuslik kokkulepe kõigi osapoolte vahel (v.a juhul, kui konsensuse saavutamine etteantud ajaraamides ei ole võimalik, mispuhul kokkulepe läheb hääletamisele.)“ (Protsessi eesmärgid, p 2)

Seega olid protsessi kujundamisel ette nähtud ainult äärmused: kas konsensus, st üksmeel, või hääletamine, st erimeelsuste lahendamata jätmine. Õigusalasest erialakirjanduses on leitud, et konsensus on poolte ühine arusaam või seisukoht mingis küsimuses. Kokkuleppe saavutamine küsimustes, kus pooltel ei ole ühist arusaama ehk konfliktiolukorras, on vaja kasutada kompromissi kui konfliktilahenduse meetodit (nt McEwen ja Maiman, 1984; Meltsner ja Schrag, 1973). See tähendab, et protsessi esimene eesmärk on leida ja sõnastada võimalik konsensus. Sageli on ühine arusaam just fundamentaalsetes küsimustes: näiteks õiguskorra kehtivus, vajadus säilitada metsa ka tulevastele põlvetele jms. Kuid kokkuleppe saavutamise protsess ei peatu, vaid peale konsensuslike seisukohtade kaardistamist on üle jäänud eriarvamuste lahendamiseks vaja leida kompromiss. Sellele aga ei pööratud MAK2030 protsessi kavandamisel ega läbiviimisel tähelepanu. Hääletamine kui otsustamisprotsess ei eelda konsensust ega kompromissi¹⁵.

Intervjuudest selgus, et osalejatel puudus tõepoolest selge soov kokkuleppele jõuda või arvamus, kas kokku leppimine on üldse võimalik. Näiteks väljendas üks juhtkogu liige seisukohta, et „[konsensuse leidmist] pole mõtet teha üldse. Ma usun, et ei tasuks sellele aega kulutada“, pigem tuleb välja selgitada erinevad arvamused ja seisukohad, sest „ainuke asi, milles oleks võinud kokku leppida, on see, mis kell me lõunale läheme“. Arvestades

¹³ <https://heakodanik.ee/kaasamine/>

¹⁴ https://www.envir.ee/sites/default/files/protsessi_luhikirjeldus.pdf

¹⁵ Lisamärkus: protsessi ja saavutatud kokkuleppe legitiimsuse püsimiseks on kompromissilahendusest kinnipidamiseks vajalik kõigi poolte konsensus.

metsandusega seotud laia konflikti, pole taolised seisukohad üllatavad. Ka MAK2030 juhtiv osapool KeM väljendas intervjuudes vastukäivaid seisukohti. Näiteks:

„[Meie] soov oli ikkagi siis neid [huvitatud] inimesi ühtepidi kaasata sellesse otsustusprotsessi. Et mida rohkem inimesi tunneb, et on selles protsessis saanud kaasa rääkida, seda rohkem nad on pühendunud sellesse valdkonda ja tunnetavad lõpus siis ka, et ükskõik milline see otsus tuleb, aga et nad on olnud selle osa ja läbi selle siis ka on see laiema ühiskonna otsus. Ja teine selline tagamõte ikkagi ka see, kuna seda metsandusvaldkonda nüüd ülihästi inimesed ka ei tunne ja ei tea neid kõiki seniste otsuste tagamaid ja ei tea, miks metsas ühte- või teistpidi käitutakse, et siis läbi selle kaasamisprotsessi on ootus, et äkki nad saavad selle metsandusvaldkonnaga paremini nagu tuttavaks. Seda ka kindlasti, et kas see nüüd on õnnestunud või kui hästi või halvasti, et see on igaühe enda küsimus, aga kindlasti vähemalt huvi inimestes on olemas, uudistavad paljud ja proovivad endale selgeks teha küll, et mis see metsandus on ja kuidas sellega edasi liikuda.“

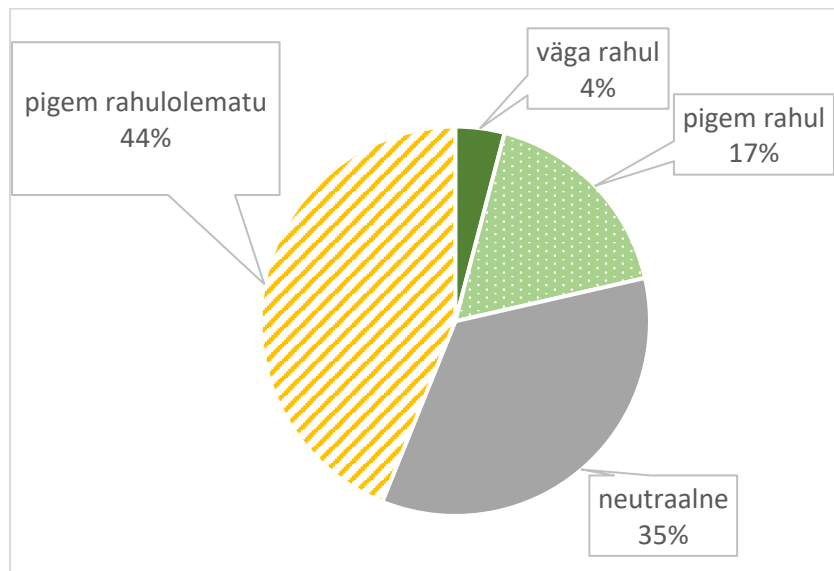
Seega puudus arengukava koostamise juhtival organisatsioonil selge motivatsioon kokkuleppele jõuda ja ka valmidus pärast konsensuse välja selgitamist kompromissi otsida (vt ka ptk 8.6. Juhtkogu töö vahendav juhtimine). Arengukava protsessi mitmetimõistetavad otsustamisreeglid ei soosinud kokkuleppele jõudmist. On selge, et kui mõni pool soovib selliste reeglite juures kokkuleppe saavutamist takistada ja eelistab hääletamist, piisab selleks ainult oma erimeelsuse väljendamisest. Kuna valmisolek ja mehhanismid kompromisside saavutamiseks puudusid, läks vaidlusalune küsimus sellisel juhul hääletamisele, kus otsustajaks sai rühma enamuse arvamus ning eriarvamused jäid lahendamata.

5.2. Ajakava

Aja käsitus valitsemise ja koostöö juures on teaduskirjanduses üha tähtsam teema. Sageli esinev vastuolu on erinevate organisatsioonide ja protsesside kiirus, vastastikune ajastamine ning sünkroonsus (Munck ja Rosenschöld jt, 2014; Saorín-Iborra, 2008). Ajutiste organisatsioonide puhul (nagu MAK2030 juhtkogu) on keskne küsimus, kuidas luuakse ajalised piirid ja mida on võimalik etteantud piires saavutada. Läbirääkimisi käsitlev kirjandus näitab, et ühelt poolt võivad tähtajad küll sundida osalisi seisukohti pehmendada ja kokkuleppele kallutama, teiselt poolt aga takistab ajasurve osalejate kognitiivseid võimeid ning suutlikkust kompleksseid küsimusi käsitleda ja pakkuda välja loovaid (kompromissile suunatud) lahendusi. Isegi kui jõutakse tulemuseni, ei ole ajasurve all tekkinud kokkulepped sageli pikaajalised.

Metsaseaduses on ette nähtud, et KeM koostab iga kümne aasta tagant arengukava, aga ajaraamistik selle koostamiseks pole ette kirjutatud. MAK2030 ettevalmistustega alustati 2017. aasta lõpus. Arengukava koostamise ettepanekus oli dokumendi koostamiseks ja

pooltega läbirääkimisteks ette nähtud ligikaudu aasta. Huvirühmade aruteludeks oli ette nähtud kuus päeva 2019. aasta kevadel ja juhtkogu kokkusaamisteks kuus kohtumist kogu 2019. aasta jooksul. Erinevad pooled väljendasid oma arvamust, et aeg sedavõrd mastaapse kokkuleppe saavutamiseks on liiga lühike. Huvirühmade hulgas oli ettenähtud ajaga rahulolevaid või pigem rahulolevaid vaid 21%, samas kui rahulolematuid oli 44% (vt joonis 3).



Joonis 3. Huvirühmade aruteludel osalejate rahulolu aja piisavusega

Rahulolematust väljendati ka intervjuudes, näiteks:

„[Arutelud] suruti nagu ajaraamidesse ja sellist avatud dialoogi väga palju meil olla ei saanud, vähemalt nende koosolekute perioodidel. Ja põhiline osa siis sai ka koosolekute vahel olevates etappides oma ettepanekute tegemises või selline arutamine just koosolekutevahelistel aegadel.“

Eelnev tsitaat näitab, et ajalised piirangud suunasid laiendama arutelu ka väljapoole MAK2030 etteantud formaati. See on üks arutelude läbikukkumise põhjuseid nii teaduskirjanduses (Ansell ja Gash, 2008; Forester, 2009) kui ka mõnede osaliste hinnangul. Samas oli graafikus püsimine KeMi jaoks peamine argument erinevate reeglite kehtestamiseks või protsessi osade kujundamiseks. Toome siin kolm näidet:

„K: Miks ei jõutud huvirühmade kirjalikke ettepanekuid läbi töötada?“

V: Seda materjali on seal tõesti tohutult. Mingil hetkel tuleb edasi liikuda ja ei saa kinni jääda. /.../ Me juba nägime, et sa arutad seal mitu päeva, et inimesed ei jõuagi arutada seda. See on ka kitsaskoht, et tööl oli meil niikuinii inimesi väga vähe. Seda kindlasti. Meil on ju muid kohustusi ka peale arengukava.“

„K: Miks ei tellitud uut mõjude hindamist peale SEI oma läbikukkumist?“

V: Meil ju kogu aeg, aeg pressis takka, meil oli kogu aeg kindel ajaraamistik ja tegelikult sinnamaani me olimegi täpselt ajaraamis. Stsenariumid tõime õigel ajal ilusti lauda ära. /.../ Sellel hetkel me ikkagi oli see ajaraam peas kinni. Muidugi praegu mõtled, et niikuinii läks veel palju kauem. Siis oleks võinud teha seda. Aga sellel hetkel me ikkagi proovisime selles raamis püsida, mis oli välja kuulutatud. /.../ Surve oli ju suur.“

„K: Miks ei arutatud teadlaste ettekandeid juhtkogus?

V: Ega sul see ajaraamistik on ikka ajaraamistik. Lõputult ka rääkida ei saa.“

Need tsitaadid näitavad, et sedavõrd suure osalejate arvuga ambitsioonika kokkuleppe jaoks ei olnud teemade süvitsi käsitlemiseks ega protsessi käigus vigade paranduseks piisavalt aega. Ajakava võib käsitleda ka üldise ressursina, mida arengukava koostamisel kasutada. Sellisena võib arvestada näiteks inimtöötunde, mida KeMi metsandusosakonna töötajatel oli võimalik ja vajalik MAK2030 protsessi panustada. Ehkki formaalset arvutust ei ole võimalik läbi viia, ilmneb intervjuudest, et ootused KeMi tööajale olid ebarealistlikud nii kirjalike ettepanekute läbitöötamiseks kui ka probleemidega seostamiseks (vt allpool). Seda rõhutasid KeMi töötajad intervjuudes ka ise. Selline kaksiline seisukoht on seda kummalisem, et juhtrühma kohtumisel 11.12.2019 kinnitas Marku Lamp, et „arengukava mittevalemisel karistust ei ole“.

5.3. Probleemikirjelduste osa arengukava teksti koostamisel

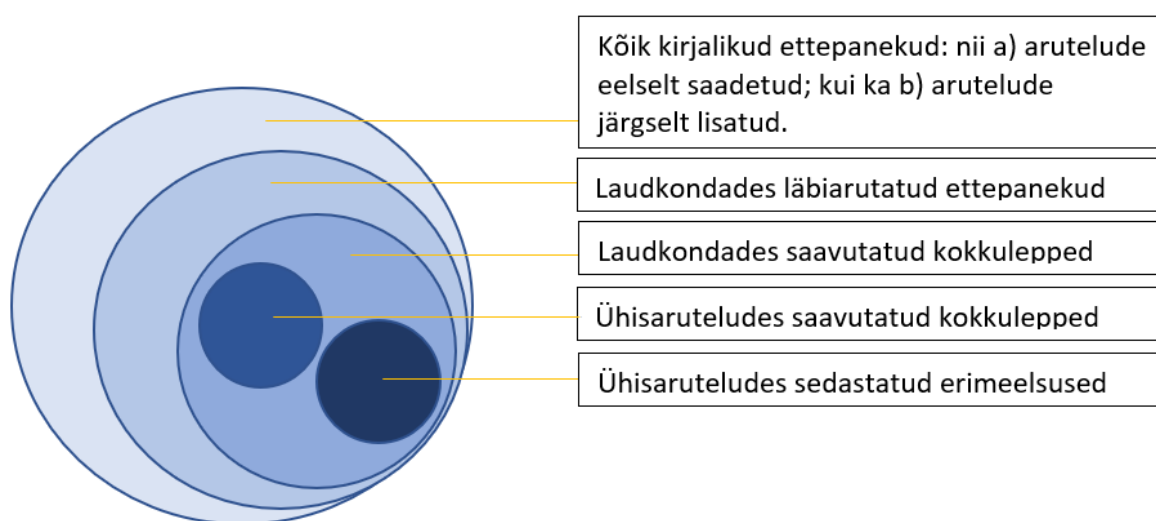
Sedavõrd kompleksse ja konfliktse valdkonna käsitlemisel ei ole mõeldav, et kõik küsimused lahendatakse ära korraga. Erinevate osade omavaheline seostamine ja eelneva töö tulemuste kasutamine loob eelduse liikuda väikeste võitude abil kokkuleppele lähemale. Seetõttu on tähtis erinevate protsessi osade omavaheline seostamine. Üldiselt oli arengukava koostamine korraldatud selliselt, et eelmine osa aitab koostada järgmist osa. Arengukava koostamise käigus jaotati 101 probleemi KeMi ja teadlaste koostöös 13 probleemirühma, millele oli lisatud teave alusuuringust ning mida Keskkonnaministeerium täiendas omalt poolt taustteabega. Need probleemirühmad aitasid huvirühmade liikmetel ettepanekuid teha. Samadest probleemirühmadest lähtusid nii metsakogu kui ka huvirühmade arutelud, mille käigus sünteesiti esitatud ettepanekuid.

Samas ei saa pidada õnnestunuks probleemikirjelduste piiratud kasutust arengukava edasisel koostamisel. Vaatamata mõningatele konfliktidele osalejate vahel, oli probleemide kindlaksmääramine üldjoontes õnnestunud ja osalejad väljendasid intervjuudes rahulolu protsessi selle osa tulemustega. Osalejates tekitas rahulolematust asjaolu, et pärast ettepanekute kogumist ning arutelu ja sünteesi ei võrreldud neid lahendust vajavate probleemidega, mis oleks andnud kriteeriumid sõnastatud ettepanekute hindamiseks. Iga üksiku probleemi lahendamine oleks andnud osalejatele eduelamuse ja kinnitanud, et kokkulepe on siiski võimalik.

5.4. Huvirühmade kirjalike ettepanekutega arvestamine

Arengukava koostamise protsessi kavandamisel oli peamine fookus arutelu reeglitel erinevates arengukava koostamise etappides (huvirühmade arutelud, juhtkogu koosolekud, metsakogu). Vähem tähelepanu pöörati kirjalikule menetlusele ja kirjalike materjalide osale protsessi erinevates etappides. Tähtis vaidlusi tekitav koht oli kirjalike ettepanekute osa arengukava teksti koostamisel.

Huvirühmade arutelud lähtusid kirjalikult saadetud ettepanekutest, mis olid liigitatud 13 probleemirühma teemade järgi. Kirjalikult saadeti ligikaudu 700 ettepanekut, mida Keskkonnaministeeriumi ametnikud süstematiseerisid ja millele pakkusid ühise sõnastuse. Arutelude käigus jõuti suur osa ettepanekutest roteeruvates laudkondades läbi arutada ning arutelude tulemusel jõuti mõnedes küsimustes kokkuleppele ning mõnedes mitte. Laudkondades kokkuleppele jõutud küsimusi arutati ka ühiselt suures ringis, kusjuures osades küsimustes jõuti kokkuleppele ning osades mitte. Seega oli arutelude etapi lõpuks 5 sorti ettepanekuid¹⁶: 1) ettepanekud, mille osas laudkondades kokkuleppele jõuti; 2) ettepanekud, mille osas laudkondades kokkuleppele ei jõutud; 3) ettepanekud, mille osas jõuti ühisel arutelul kokkuleppele; 4) ettepanekud, mida ühiselt arutati, kuid kokkuleppele ei jõutud; 5) laudkondlikud kokkulepped, mida ühiselt ei arutatud ning 6) läbiarutamata ettepanekud, kusjuures viimasel päeval anti võimalus töörühma liikmetel lisada sellesse nimekirja ettepanekud, mida senini polnud veel ühiselt arutatud, kuid mida huvirühm pidas oluliseks (vt Joonis 4).



Joonis 4. Huvirühmade esitatud ettepanekud ning nende jagunemine peale arutelusid

¹⁶ KeM kodulehel avaldatud MAK2030 koostamise materjalides rühmitati ettepanekud nelja gruppi. Vt https://envir.ee/sites/default/files/huviruhmade_koondtulemused_uuendatud_10.06.2019.pdf

Püüdes leida probleemi, mis takistas kirjalike ettepanekute põhjalikku kaalumist, tuleb nõustuda KeMi esindajatega, kes väljendasid sageli nii protsessi käigus kui ka hiljem intervjuudes seisukohta, et 700 ettepaneku läbivaatamine oli metsaosakonna töötajatele ebarealistlik ülesanne, arvestades inimeste hulka ja nende töökoormust. Probleem viitab laiemalt avaliku sektori kesisele võimekusele juhtida piiratud ressursside tingimustes keerulisi protsesse. Arvestades kirjaliku menetluse osakaalu MAK2030 koostamisel ja vajadust selgete reeglite järele, ei piisanud suulise menetluse heast, ent kirjaliku menetluse ebamäärasest korraldamisest.

6. Poolte valik

Huvirühmade kaasamine metsanduse arengukava koostamisse on seaduse järgi kohustuslik. Lähtuvalt metsaseaduse §st 7¹⁷, kus käsitletakse metsandusvaldkonna arengukava, „peavad töögrupis olema esindatud ökoloogilise, sotsiaalse, kultuurilise ja majandusliku huvi esindajad“, kusjuures kultuurilise huvi esindajate osalus toodi sisse seaduse muutusega vahetult enne MAK 2030 protsessi algust 2018. aasta jaanuaris.

6.1. Osalejate hulk

Lähtudes KeMi ambitsioonist saavutada ulatuslik, isegi üldrahvalik kokkulepe, ja arvestades MAK2030 koostamist metsasõja tingimustes, oli ministeeriumi eesmärk kaasata võimalikult lai osalejate ring. MAK2030 I juhtkogusse nimetas keskkonnaminister Kiisler märtsis 2019. aasta käskkirjaga 29 liiget. Kolm kuud hiljem tunnistas vahetunud keskkonnaminister Kokk eelnimetatud käskkirja kehtetuks, nimetades juhtkogusse kokku 34 inimest¹⁸: alles jäid kõik varasemad liikmed ja lisati viis uut liiget (vt ka Lisa 2. Väljavõte keskkonnaministri 17.06.2019 käskkirjast „Metsanduse arengukava 2030 juhtkogu moodustamine“ ja Lisa 3. Metsanduse Arengukava 2030 1. juhtkogu liikmete täielik nimekiri). Arvestades, et eelneva kahe arengukava juhtkogudes oli 10 ja 12 liiget, on tegemist märgatava osaliste arvu suurenemisega. Huvirühmadena, kellelt oodati seisukohti ja kes kutsuti aruteludele 2018. aasta aprillis, loetleti peale juhtkogus esindatud 32 organisatsiooni veel 16 organisatsiooni.¹⁹

Tagasisideküsitluse järgi oli huvirühmade endi rahulolu osalejate valikuga pigem suur (vt joonis 5). Rahul või pigem rahul oli 71% osalejatest. Samas tekitas selline suur osalejate hulk kahtlusi, kuidas neid üldiselt üsna konfliktises olukorras hallata. Näiteks ühe riigiameti esindaja hinnangul oli selline lai kaasatud osaliste hulk pretsedenditu:

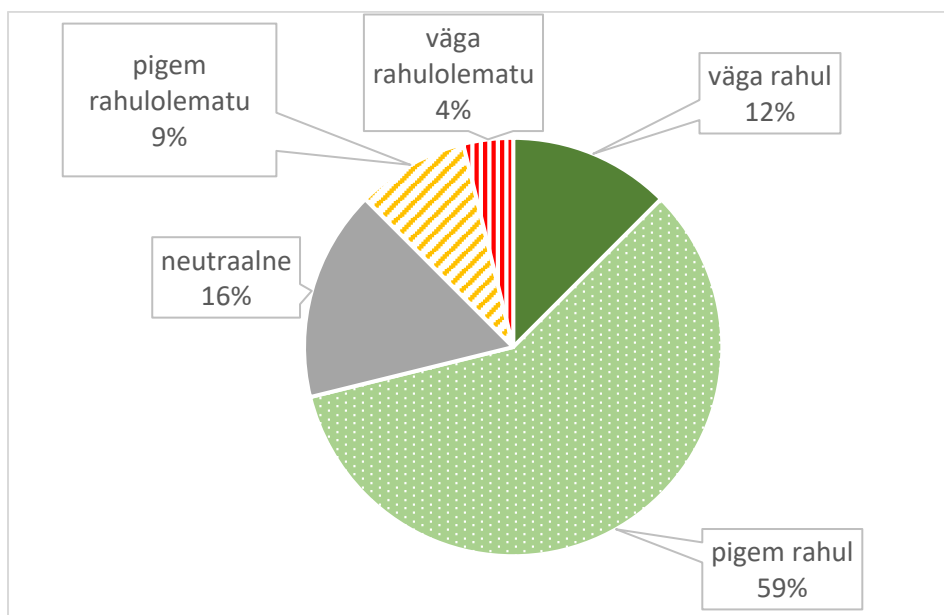
„Mina olin natuke skeptiline selles nii laiapõhjalises kaasamises arengukava koostamisel. Ma saan aru, et Keskkonnaministeeriumi eesmärk oli tegelikult leida selline kompromiss ühiskonnas, nagu nad ka ise rõhutasid. Aga paraku senine arengukavade koostamise kogemus näitab seda, et selliste... Ma ausalt öeldes ei tea mitte ühtegi arengukava, kus nii laiapõhjaliselt oleks seda ette võetud. Pigem ta on ikkagi nagu

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072014022?leiaKehtiv>

¹⁸ Keskkonnaministeeriumi metsanduse arengukava temaatilisel kodulehel on antud juhtkogu liikmete nimekiri seisuga 26. juuni 2020, kus on toodud 35 juhtkogu liikme nimesid, ei ole avalikustatud käskkirja, mille alusel on nimetatud üks, viimane lisandunud juhtkogu liige.

¹⁹ <https://www.envir.ee/et/mak2030-koostamise-tooruhmade-kohtumised>

selline, et oodatakse arvamusi ja vaadatakse, kuidas ja kas saab neid arvesse võtta ja siis leitakse selline tasakaal.“



Joonis 5. Huvirühmade aruteludel osalejate rahulolu kutsutud osaliste valikuga

Muuhulgas oli juhtkogusse kaasatud pea kõigi, s.o üheksa ministeeriumi, riigikantselei ja riigikogu esindaja. Ehkki nende kaasamist seadus ei nõua, põhjendas KeM nende kutsumist vajadusega igal juhul nendega hiljem arengukava kooskõlastada.

6.2. Osalejate valik ja tasakaalustatus

Arengukava koostamise eel ja selle käigus oli üks keskne küsimus, kas erinevad huvid on esindatud juhtkogus tasakaalustatult, s.o võrdse arvu osalejatega. Kõige enam pöörati tähelepanu sellele, kuidas on esindatud ökoloogilisi ja majanduslikke väärtusi edendavad organisatsioonid. Tähtsaks peeti tasakaalustatust seetõttu, et arengukava koostamise reeglid sisaldasid endas võimalust lahendada erimeelsused hääletamise teel. Juhtrühma tasakaalustatuse küsimuse tõstatasid eelkõige keskkonnaorganisatsioonid. Küsimus tasakaalus huvide esitamisest jäi lahendamata, sest KeMi ja keskkonnaorganisatsioonide seisukohad jäid erinevaks. Keskkonnaorganisatsioonide hinnangul jäid ökoloogilised väärtused juhtkogus vähemusse, sest võis eeldada, et ministeeriumid on pigem huvitatud metsa majanduslike väärtuste edendamisest. KeMi sõnul kutsuti teised ministeeriumid juhtkogu liikmeteks seetõttu, et neid on parem informeerida ning nendega hiljem arengukava kooskõlastada, st neid kaasati kui „ökoloogia vs majandus“ küsimuse seisukohalt neutraalseid osalisi. Intervjuudest selgus, et nii Rahandus- kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eesmärk oli suurendada riigi sissetulekut metsandusest. Näiteks MKMi esindaja ütles: „Mina läksin sinna tegema seda, kuidas oleks võimalik Eesti metsa vääridada võimalikult palju, kuidas saada ühest kuupsentimeetrist puidust võimalikult

palju raha kätte.“ Rahandusministeeriumi esindaja seisukoht oli: „*Rahandusministeeriumi vaade on ikkagi see, kuidas võimalikult hästi riigi ressursse kasutada.*“ Seega tuleb lugeda põhjendatuks keskkonnaorganisatsioonide seisukoht, et nende ministeeriumide näol ei ole tegemist „ökoloogia vs majandus“ küsimuses neutraalsete kõrvalseisjatega. Vaatamata sellele, et tsitaatides ei ole selgelt väljendatud, mil viisil peaks sissetulekuid suurendama või kuidas ootused suuremale sissetulekule mõjutavad raiemahtu, võib järeldada sõnastusest, millega näiteks MKMi esindaja oma seisukohta väljendas („*kuidas saada ühest kuupsentimeetrist puidust võimalikult palju raha kätte*“), et sissetulekuallikatena nähakse metsa puidulist kasutamist. Samas oli ka selge, et ulatusliku ja KeMi haldusalast väljuva kokkuleppe saavutamiseks oli nende ministeeriumide kohalolu vajalik, kuid vaja oleks olnud märksa kõrgetasemelisemaid läbirääkimisi (vt ptk 8.7 Poliitiline juhtimine).

Lisaks oli arengukava sisu seisukohalt tähtis, kes väljendab ootusi ja seisukohti riigimetsa majandamise suhtes. Kuna keskkonnas toimivad suhted (st ökosüsteem) ja ühiskondlikud suhted on omavahel sedavõrd seotud, et erialakirjanduses viidatakse sellele kui ökoloogilis-sotsiaalsele süsteemile (Bodin, 2017), siis võimaldavad erinevad omandi- ja kontrollisüsteemid saavutada ökosüsteemi haldamisel erinevaid tulemusi. MAK2030 arutelu lähtus „metsa olemi“ põhimõttest, see tähendab, et metsa kasutust planeeritakse ainult selle järgi, milline mets, kus, kui kiiresti jne kasvab, arvestamata selle omandivormi ja kontrollivõimalusi. Samas ei arutatud Juhtkogus erinevate eesmärkide seadmise juures, kuidas erinevad omandi- ja haldusvormid (riik, turg, kogukond) suudavad seatud eesmärgi (ühiskondlikke ning keskkondlikke vajadusi) saavutada. Selline arutelu oli plaanitud küll korraldada, kuid enne saadeti Juhtkogu laiali.

Eelpoolmainitust selgub, et riigimetsa esindaja osa täitsid MAK2030 protsessis eelkõige MKMi ja RahMi esindajad. Riigi ootuste väljendamine jäi teistele riigiasutustele ka seetõttu, et erinevalt varasematest arengukavadest ei kuulunud RMK esindaja juhtrühma liikmete sekka. KeM väljendas seisukohta, et tegemist on riigiasutusega, mille juhtimiseks ei ole tarvis neid kaasata, piisab andmete kogumisest eraldi koosolekul ning tegevuse mõjutamisest seaduste ja arengukava endaga. Samas on tegemist Eestis erandliku asutusega, mis toimib oma määruse alusel ja mille tegevust juhib Vabariigi Valitsuse määratud nõukogu. Arvestades, et KeM ei avaldanud oma seisukohta selgelt ning väljendas endastmõistetavalt arvamust, et metsa tuleb kasutada „tasakaalukalt“, arvestades kõiki seaduses loetletud kasutusvorme, jäid kõlama just MKM ja RahM ettepanekud kui riigipoolsed ootused riigimetsa kasutusele.

Võib järeldada, et osalejatevahelist tasakaalu, st võrdsel arvul erinevate väärtuste esindajaid, oli juhtkogus võimatu saavutada ning seda ka väga laia tõlgendamisvõimaluse tõttu selles osas, kas ja kui palju üks või teine organisatsioon mõne väärtuse eest seisab. Tasakaalu küsimus oli aga tähtis ainult sellepärast, et otsuste tegemise reeglid nägid ette hääletamise võimaluse. Kui reeglid oleksid nõudnud kõigilt osalejatelt läbirääkimiste teel igal juhul kompromissi, oleks osalejate tasakaalustatuse küsimus muutunud väheoluliseks.

6.3. Laiema avalikkuse kaasamine: metsakogu ja Eesti Metsa Abiks

MAK2030 ambitsioonikast eesmärgist – saavutada üldrahvalik kokkulepe – lähtuvalt pöörati protsessi koostamisel ja läbiviimisel tähelepanu sellele, kuidas kaasata inimesi väljastpoolt väljakujunenud organisatsioone. MAK2030 protsessi käigus toimus see nii metsakoguks nimetatud kodanike arutelu kui ka sotsiaalse liikumise Eesti Metsa Abiks (EMA) kaasamisega. Nende erinevate kaasamisviiside põhjal võib näha KeMi kõhklusi ja ettevaatlikkust arvestamisel sedavõrd organiseerimata rühmade häältega. Sotsiaalse liikumise kaasamine poliitikadokumendi ettevalmistamisse on Eestis pretsedenditu ja ehkki rahvakogu tüüpi arutelusid on Eestis ka varem korraldatud, pole selliseid kaasamisvorme konkreetse dokumendi koostamiseks kasutatud. Selline kaasamisviis on muutumas rahvusvaheliselt üha tähtsamaks ja näiteks OECD soovib üldiselt laiendada osalemiskanaleid, mh rahvakogude näol (OECD 2020). Varem on leitud ka seda, et sotsiaalsed liikumised suudavad paremini esindada marginaliseerunud rühmi kui formaalsed organisatsioonid, sest sotsiaalsete liikumistega liitumine on lihtsam (Weldon 2011). Samas pole ei sotsiaalsete liikumiste ega rahvakogude puhul rõhk mitte ainult või ennekõike esindatuse küsimusel, vaid sellel, kuidas ja milleks astuda osalejatega dialoogi ning kuidas aitab sotsiaalne liikumine jõuda valdkonnast huvitatud laiema üldsuseni.

KeMi kaks peamist küsimust protsessi kujundades ja EMA osalust kaaludes olid: 1) kui EMA tuumik on väike MTÜ, kuid mitteametlikult osaleb seal väidetavalt tuhandeid inimesi, siis keda organisatsioon esindab? 2) kas protestivaimust kantud liikumine takistab kokkulepete sündi? KeM aga ei soovinud esialgu EMA esindajat juhtkogu liikmeks määrata vaatamata sellele, et EMA osales arengukava koostamise etapis probleemikirjelduste väljatöötamisel, avaldas soovi MAK2030 protsessis osaleda ja nende kutsumise ettepaneku tegid keskkonnaorganisatsioonid esimesel juhtkogu kohtumisel. Alles pärast poliitilise juhtkonna vahetust sai juhtkogu laiendamise käigus keskkonnaminister Koka käskkirjaga juhtkogu liikmeks ka EMA esindaja.

EMA osalus tekitas juhtkogu liikmete seas elavat poleemikat. Ühest küljest oli EMA osalenud probleemide selgitamisel, mistõttu nendepoolne ootus protsessis endiselt osaleda oli suur. Kui MAK2030 eesmärk oli üldrahvalik kokkulepe, siis dialoog hääleka ja suhteliselt suure mõjuga sotsiaalse liikumisega on õigustatud. Samas oli kerge rünnata sotsiaalse liikumise esindajaid kui asjaarmastajaid, kellel puudub erialane pädevus. Ettevaatusele kutsus ka EMA esindajate agressiivne ja provotseeriv käitumine riigiametnikega varasematel juhtudel. See tekitas kahtlusi, kas EMAGA on üleüldse võimalik kokkulepe saavutada. Ehkki KeM kohtus EMAGA arengukava koostamise eel mitu korda, ei väljendanud KeM selgelt nendega seotud ootusi ega võimalusi kokkuleppeks. Seetõttu ei vähenenud teiste juhtkogu liikmete ebakindlus EMA suhtes ja EMA omakorda osales sarnastel alustel teiste organisatsioonidega.

Ühest küljest jäi seetõttu kasutamata EMA potentsiaal avalikkusega suhtlemisel, teisest küljest aga tekitas osalemine võrdsetel alustel ootuse, et ka EMA ettepanekuid (sealhulgas ka ambitsioonikaid ja radikaalseid) käsitletakse võrdsetel alustel teiste osalejate omadega.

Koos EMA kaasamisega pööras KeM suurt tähelepanu organiseerimata rühmade kaasamisele metsakogu nime saanud kodanike arutelu kaudu ja rakendas selleks ressursse. Alusuuringu koostamise käigus telliti TÜ sotsiaalteadlastelt uuring „Sihtrühmade ootused metsanduse arengukavale“²⁰, kus vastajad võisid end defineerida mitme metsaga seotud rühmaga marjakorrajast metsatalu elanikuni. Nendele rühmadele anti võimalus seada üles oma kandidatuur KeMi kodulehel. Metsakogu jaoks 50 esindaja valimiseks korraldati keerukas loosimissüsteem, mis pidi arvestama nii regionaalse kui ka soolise tasakaaluga. Loosimise kaalukust rõhutas näiteks see, et vaatlejaks oli kutsutud riigikantselei esindaja. KeMi esindaja viis loosimise käigus läbi ka kiire taustauuringu internetis, et metsakogusse ei satuks metsandusega tegelevate ettevõtete ja EMAGA seotud inimesi, st inimesi, kelle seisukohad on juba esindatud. KeM esitles seda kui märki MAK2030 avatud ja kaasavast protsessist ning see leidis laialdast kajastamist, ehkki metsakogu loosimine ja selle mõju kogu MAK2030 otsustusprotsessile sai ka avalikkuse kriitika osaliseks.²¹

Metsakogu arutelud olid kujundatud sarnaste rahvakogude praktika järgi mujal maailmas. Eesmärk oli tekitada nelja päeva jooksul 50 erineva taustaga inimese vahel dialoog, lähtudes 101 probleemist, ja jõuda ühiselt sõnastatud ettepanekuteni nende lahendamiseks.²² Selleks palgati nii arutelujuhid kui ka protsessi üldine juht, kelle ülesanne oli juhtida dialoogi ja otsida kompromiss-sõnastusi. Metsakogu kui kaasamise vormi võib äärmuslike seisukohtade kokkuleppe suunas tüürimise seisukohalt pidada õnnestunuks, sest esialgu vastandlikel seisukohtadel asunud kohaletulnud suutsid kohtumiste lõpuks jõuda ühistele seisukohtadele ja konflikt ei olnud enam nii terav.²³ Metsakogu aga ei avaldanud MAK2030 üldisele protsessile märkimisväärset mõju, sest selle valitud esindajad osalesid ainult huvirühmade aruteludel ja hiljem ei käsitletud nende ettepanekuid uuesti.

KeMi ettevaatlikkust väljendavad esialgne keeldumine EMA osalusest ja asjaolu, et metsakogu ettepanekud andsid aluse huvirühmade arutelude sisule. Protsessi kujundamisel võib näha, et selge seisukoha ja dialoogi puudumine EMAGA kompromissivalmiduse mõistmiseks ning EMA toetajatega suhtlemiseks ja Metsakogu suunamine üheks hääleks teiste huvirühmade seas muutsid avalikkuse kaasamise nii EMA kui ka metsakogu kaudu laiemat kokkuleppe saavutamise seisukohalt vähetahtsaks.

²⁰ https://www.envir.ee/sites/default/files/sihtryhmade_ootused_metsanduse_arengukavale.pdf

²¹ <https://lounaestlane.ee/metsanduse-murekohtade-lahendamiseks-kogunes-metsakogu/>
<https://maaelu.postimees.ee/6564557/metsakogu-kogunes-nadalavahetusel-viimast-korda>

²² https://www.envir.ee/sites/default/files/metsakogu_tutvustus.pdf

²³ Protsessi kohta vt täpsemalt ptk „8.3. Metsakogu läbiviimine“.

7. Teadlaste osalus MAK2030 töös

Teadlastel oli arengukava koostamisel erinev osa. Juhtkogusse kuulus seitse teadlast ülikoolide esindajatena (lisaks oli juhtkogus huvirühma või ministeeriumi esindajana veel kaks inimest, keda võib pidada teadlaseks, sest nad töötasid erinevates ülikoolides teaduri või õppejõuna). Veel osales neli teadlast stsenaariumide kirjutamisel. Juhtkogus ja metsakogus pidas peale eelmainitute ettekandeid kolm teadlast, keda kutsus selleks KeM. Teadlased panustasid MAK2030 valmimisse ka alusuuringu kaudu, mille koostamises osales 23 teadlast kahest ülikoolist, nende seas nii juhtkogu liikmeid kui ka ettekannete tegijaid. Ehkki käesolev uuring ei käsitle II juhtkogu tööd, tuleb mainida, et see koosnes KeMi esindaja kõrval suures osas teadlastest.

Teadlaste osalemine MAK2030 protsessis peegeldab laiemalt teadusekspertiisi kaasamise korraldamist Eestis. Osalejad tõstasid mitu tähtsat küsimust, näiteks: keda teadlane esindab, kas ennast, töörühma või ülikooli? kuidas ühtlustada ühest ülikoolist kaasatud, kuid erinevate vaadetega teadlaste seisukohti? kuidas eristada teadusekspertiisi pakkumist ja lobimist? kuidas suhestuvad poliitikakujundamise käigus teaduslikud argumendid ja huvirühmade seisukohad? jne. Ühiskonnas laiemalt kerkis sarnane debatt esile 2017. aastal seoses kolme ülikooli kokkuleppega riikliku tähtsusega küsimuste kommenteerimisel (küsimuse all oli tol korral puidurafineerimistehase rajamine). Ülikoolide rektorite plaanile lubada ülikoolide kaubamärkide all esitada ainult „tasakaalustatud seisukohti“ järgnes teadlaste tugev kriitiline reaktsioon.²⁴ Selget lahendust tollane poleemika ei pakkunud. Ehkki nendele küsimustele võib vastuseid leida Eesti teadusorganisatsioonide välja töötatud „hea teadustavast“ (2017), siis arengukava koostamise käigus ei ole seal toodud soovitusel praktikasse ega osalejate arvamustesse üldjuhul jõudnud ning võib näha, et samad küsimused kerkisid esile ka MAK2030 koostamise käigus.

7.1. Teadlaste osalemine juhtkogus

Juhtkogu kuus teadlast määrasid juhtkogusse ülikoolid. Keskkonnaministeerium saatis selleks Eesti neljale suuremale ülikoolile päringu, kus igalt ülikoolilt paluti juhtkogusse kindlate teadusvaldkondade esindajad. Seitsmenda teadlase, Eesti Teaduste Akadeemia presidendi kutsus juhtkogusse isiklikult selleaegne keskkonnaminister.²⁵ Teadlaste arvates oli teadlaste valik teadusliku pädevuse mitmekülgsuse seisukohalt üldiselt õnnestunud. Esindatud olid metsanduse, tööhõive, majanduse ja innovatsiooni, puidutehnoloogia, ökoloogia ning kultuuriuuringute valdkond. Intervjuudest selgus, et juhtkogusse kutsutud teadlased pidasid oma ülesandeks „teha neutraalseid ja objektiivseid kommentaare“, „töötada läbi konfliktseid

²⁴ Vt nt <https://novaator.err.ee/647313/tartu-teadlased-kardavad-valjendusvabaduse-piiramist>

²⁵ Tasub mainida, et enne MAK 2030 protsessi algust ei olnud Teaduste Akadeemial klassikalise metsateaduse alast pädevust, kuigi samas oli väga tugev pädevus ökoloogia valdkonnas. Esimene metsanduse valdkonna akadeemik Veiko Uri valiti alles vahetult enne juhtkogu laialisaatmist 02.12.2020.

teemasid“ ning leida kompromisse nõnda, et „vastandlikud seisukohad ühendada, jagada protsess väiksemateks lõikudeks, iga lõigu osas leida mingi mõistlik lahendus ja nii liikuda kompromissilt kompromissile iga väiksema vajaliku lõigu osas“. See vastab levinud käsitluses „puhta teadlase“ rollile (Saarela, 2019). Tasub märkida, et teadlaste endi hinnangul ei ole nende huvi lõppdokumendi sõnastuse üle vaidlemine, sest „sõnastust korrigeeritakse hiljem“.

Juhtkogu töö institutsionaalne korraldus aga ei soosinud taolist neutraalset ekspertiisi. Esiteks puudusid teemade käsitlemisel mehhanismid või reeglid, kuidas teha vahet teadusliku ja mitteteadusliku argumendi vahel. Nii mõnigi kord seati avalikus arutelus kahtluse alla teadlaste väited kui kallutatud. Sellele järgnenud arutelul ühise arusaamani ei jõutud. Kuna ainuke kriteerium arengukava teksti koostamisel oli kompromiss, siis sellest piisas, et märkida teemapüstitus või ettepanek sobimatuks. Probleemi olemust ilmestab ühe osalenud teadlase järgmine intervjuukatke:

„Teadlase argumentide hulk on piiratud sellega, mis on kindlalt teada või mis on selgelt järeldatavad. Huvirühmade argumentide hulk ei ole sellega piiratud. Seetõttu taolises vaidluses teadlased alati kaotavad. Kui jutt läheb väärtuste peale, mitte argumentide peale, siis teadlased alati kaotavad, see on üleüldine nähtus. Sest nendel on piiratud hulk argumente. See on nagu lapiku Maa inimestega vaieldes, et meil on piiratud hulk argumente, aga nendel ei ole argumentide hulk piiratud. Ja me ei saa kontrollida laua taga, kas see on õige või vale. See on samuti pragmaatiline muutus, mis nüüd on jõudnud meie programmdokumentide koostamise protseduuri, et iga arvamus loeb ja arvamustel ei ole erinevaid kaale. Et kuidas ühiskond sellega toime tuleb, on praegu raske öelda, aga riigina tuleb need välja mõelda. Need meetodid, kuidas taolistest olukordadest välja tulla, sest alati teadlaste argumendid kaotavad ja jäävad kaotama.“

Teiseks olid teadlastel juhtkogus mitu rolli (lisaks juhtkogu liikmetele osalesid mõned teadlased ettekannetega) ja jäi selgusetuks, milline on nende erinevate teaduslike seisukohtade omavaheline suhe ning kuidas lahendatakse teadlaste omavahelised eriarvamused. KeMi seisukohta, et aruteludeks ei jätkunud aega, kajastasime juba varem. Tulemus oli aga see, et protsessi käigus olid huvirühmad varmad teadlaste lahknevaid seisukohti oma argumentide toetuseks ära kasutama.

Kolmandaks ei mõjutanud teadlaste panus laiemalt kompromissi leidmise protsessi. Kuna teadlaste erinevaid argumente kasutati ära huvirühmade seisukohtade toetamiseks, ei mõjutanud need seisukohad mingil moel kompromissi tekkimist, pigem vastupidi. Kasuks ei tulnud ka see, et osalenud teadlased olid väga erineva verbaalse võimekusega. Võib ju arvata, et teadlase töö esmane vahend on tekst, mitte struktureerimata väitlus. Vaid juhtkogu töö lõppetapis osales Teaduste Akadeemia president aktiivses vahendaja rollis. Tema eestvedamisel sõnastati MAK2030 teksti kompromissettepanekud, kuid KeM ja mõned osalised ei pidanud selliseid kompromissettepanekuid õnnestunuks, sest need „ei olnud

üheselt mõistetavad“. Samas puudus nii mehhanism kui ka huvi taolisi kokkuleppelisi tekstilõike ja neis esinenud sõnastust täpsustada või defineerida.

7.2. Alusuuringu kasutamine

Alusuuringu lähteülesanne püstitati keskkonnaministri metsandusnõukogus 14.02.2018 ja selle eesmärgiks seati „metsapoliitikat mõjutavate õiguslikult siduvate ja mittesiduvate rahvusvaheliste ja siseriiklike kokkulepete metsanduslike eesmärkide ja kohustustuste analüüs ning seostamine Eesti metsapoliitika ja Eesti metsaressursi olemiga“. Alusuuringu kirjutasi vahemikus 23.04.–17.09.2020 kokku 25 teadlast: 17 Eesti Maaülikoolist ja kaheksa Tartu Ülikoolist, kusjuures neist kaks (Paavo Kaimre ja Asko Lõhmus) olid nii keskkonnaministri metsandusnõukogu kui ka hilisema MAK2030 I juhtkogu liikmed.²⁶ Uuringu aruande maht on kokku 325 lehekülge, uuringu eraldiseisva lisa „Sihtrühmade ootused metsanduse arengukavale“ maht on 54 lehekülge.

Alusuuringus kirjutatu ja hilisemate suuliste arutelude põhjal selgus, et alusuuring ei mõjutanud MAK2030 protsessis eriti ühiste teadmiste tekkimist ega erinevate vaadete ühtlustamist.

Esiteks, ehkki alusuuringust on olemas kokkuvõtlik ja lühendatud versioon (22 lk teksti), puudub erinevate teadlaste aktsepteeritud ning erinevaid valdkondi kokkuvõttev süntees. Kuigi intervjuudest selgus, et kokkuvõtet loeti sagedamini kui kogu uuringut, siis vaated selle kvaliteedile erinesid märgatavalt. Üldiselt hinnati, et ka kokkuvõttes jäävad erinevad teemad fragmenteerituks. Nende teemade ühtlustamine ja ühildamine oleks vajanud teadlaste ühisseminari või muul moel arutelu, kuid seda alusuuringu koostamise käigus ei nõutud ega korraldatud.

Teiseks, alusuuring ei pakkunud tähtsate mõistete definitsioone²⁷, mis oleks aidanud kaasa arutelule juhtkogus. Näiteks püsimeetsandust – tähtis termin, mille üle juhtkogus sageli vaieldi – alusuuringus küll mainitakse, kuid seda mõistet ei defineerita. Seetõttu ei olnud juhtkogu aruteludes püsimeetsanduse olemuse ja kasutusvõimaluste kohta ka soovi korral võimalik alusuuringule viidata. Võimalik, et definitsioonide puudumise põhjus oli see, et alusuuring on kirjutatud professionaalset publikut silmas pidades, samas kui juhtkogus kasutamiseks oleks see pidanud avama teemat laiemale, mittespetsiifiliste teadmistega inimestele. Ühist mõistetest arusaamist rõhutab märge 11.12.2019 toimunud juhtkogu protokollis, kus sõnastati mõistete ühtlustamise ja vastava tööühma moodustamise vajadus. Märkimisväärne on see, et tolleks hetkeks oli arengukava koostamine kestnud juba üle poole

²⁶ Kolm teadlast (Rein Drenkhan, Maie Kiisel ja Veiko Uri) said 24.03.2021 moodustatud MAK2030 II juhtkogu liikmeks.

²⁷ Vaid ühes osas esitatakse „metsamajanduse“ ja „biomajanduse“ mõistete definitsioonid.

aasta. Vaatamata sellele võib kõikidest juhtkogu 2020. aasta kohtumiste protokollidest leida arutelusid erinevate mõistete tähenduste kohta.

Kolmandaks, ehkki KeMi esindajatele ja juhtkogu teenindavale sama ministeeriumi metsaosakonnale oli alusuuringu aruanne tähtis töövahend (nt 101 probleemi rühmitamisel lisati nende juurde vastavaid lõike alusuuringust, seda kasutati mitme tööseminari materjalide algallikana), siis juhtkogus toimunud arutelude käigus ei viidatud küsimuste lahendamiseks süstemaatiliselt alusuuringule kui autoriteetsele allikale. Ka arutelude moderaatorid ei nõudnud väitluste käigus alusuuringu kasutamist ega kasutanud protsessi juhtimisel ka ise alusuuringut. Näiteks väljendab üks osalenud ministeeriumi esindaja oma seisukohta järgmiselt:

„Ma arvan, et seda alusuuringut või selle potentsiaali natukene selles diskussioonis jäeti kasutamata. Eelkõige siis Keskkonnaministeeriumi poolt sellise instrumendi või tööriistana, et kuidas seda diskussiooni siis nagu ohjes hoida. Natukene diskussioonid olid sellist vabavoolu. Ma arvan, et see uuring iseenesest oleks kindlasti olnud võimalus või selline alus, et kuidas ohjes hoida seda diskussiooni mingisuguste teemade piires.“

Juhtkogu liikmed ei olnud alusuuringu aruandega põhjalikult tutvunud. Intervjuudest selgus, et kui üldse, siis eelkõige loeti uuringust oma valdkonna peatükke. Peamised põhjendused vähese huvi kohta olid alusuuringu aruande liigne mahukus, põhitööga seotud ajapuudus ning vajadus lugeda sellel ajal palju ja erinevaid materjale. Juhtkoguga hiljem liitunud või asendatud liikmed olid alusuuringuga märksa vähem tutvunud kui algsed juhtkogu liikmed, sest alusuuringu materjale kasutati kõige rohkem 2019. aasta maikuu toimunud huvirühmade kokkusaamisel taustmaterjalide ettevalmistamiseks, aga juhtkogu laienemine või liikmete asendamine toimus hiljem.

7.3. Teadlaste tasustamise küsimus

KeM pöördus ülikooli kui organisatsiooni poole ja teadlased määras juhtkogusse rektoraat. Seega on tegemist justkui ametlike tööülesannete osana. Samas ei ole ülikoolide põhimõtted teadlaste avaliku rolli tasustamisel selged. Näiteks tõid teadlased välja, et õpperahast finantseeritud õppejõu ja teadusadministraatori positsioon võrreldes projektipõhise teadlasega on erinev, sest viimane peab detailselt põhjendama oma ajakasutust ja näitama seost projektiga. Üldiselt olid teadlased kriitilised selle suhtes, et neilt oodati tasustamata panustamist arengukava koostamisse. Kriitika puudutas eraldi ka töö ebaregulaarset ja raskesti planeeritavat iseloomu, nt toodi välja, et 2019. aasta huvirühmade arutelud kestsid maikuu kuus päeva, st ajal, mil ülikoolis on pingeline tööperiood.

Tasub mainida, et MAK2030 ettevalmistavas keskkonnaministri metsandusnõukogus 20.12.2017 andsid teadlased soovitusi, et võtmetähtsusega teadlased (ja nende ajakasutus) peaksid olema tasustatud. Otseselt tasustati ainult 2018. aasta kevadsuvel „Eesti metsanduse

arengukava aastani 2030 alusuuringu“ koostamisel osalenud teadlasi. Väikest lisatasu said stsenaariumide kirjutamisel osalenud teadlased.

8. MAK2030 koostamise protsess ja osalejate hinnang sellele

8.1. Probleemide kindlaksmääramine ja roll arengukava koostamisel

Probleemid määrati kindlaks nn MAK2030 algatamise töörühmas 2018. aasta märtsikuust sügiseni koos MAK2030 alusuuringu koostamisega. MAK2030 algatamise töörühm moodustati keskkonnaministri käskkirjaga. MAK2030 algatamise töörühma kokkukutsumise ja organisatsioonide esindajate määramise põhimõtted jäid mitmele töörühma liikmele juba protsessi ajal selgusetuks. Põhiline vaidlus puudutas esindajate arvu erinevates töörühmades: miks määrati mõne organisatsiooni esindajad ainult ühte, mõne organisatsiooni esindaja aga mitmesse töörühma? Üldiselt soovis enamik rahulolematuid oma organisatsiooni suuremat esindatust. Selleteemaline arutelu, mille algatajaks oli EMA, protokolliti töörühma kokkusaamisel 14.06.2018.²⁸ Protokollist selgus, et töörühma suuruse ja koosluse aluseks on KeMi esindaja „tunnetus“. Samuti kordus ka selles küsimuses argumentatsioon, et kuivõrd eesmärk on saavutada arutelude teel konsensuslik probleemipüstituste sõnastus, siis hilisem probleemide prioriteetseks hääletamine „kogupilti ei muuda“. Seega jäid selgusetuks põhimõtted, mille alusel määratakse organisatsioonide esindajaid töörühmadesse.

Probleemide kindlaksmääramise etapis kohtuti iga valdkonna rühmaga kolm korda, üldse toimus 12 kohtumist, seejärel toimus töörühma üldine kokkusaamine. Tööd väikestes rühmades peeti positiivseks, see võimaldas poliitiliste oponentidega sisukaid arutelusid, mille käigus jõuti aeg-ajalt mõnes küsimuses kokkuleppele. Erinevate valdkondade huvirühmade kaasamise tõid positiivse näitena välja erinevad vastajad. Mõned osalejad pidasid protsessi poolikuks, sest väitlusele ei järgnenud põhjalikumat analüüsi:

„Võib-olla mingitel hetkedel oleks mõni probleemipüstitus vajanud sellist neutraalset taustakirjeldust või olukorra kirjeldust juurde, et paremini hinnata, et kas ta on tegelik probleem või ei ole.“

Probleemide kindlaksmääramisega alt üles meetodil ei olnud rahul kõik pooled. Peamiseks sõlmküsimuseks peeti probleemide detailsust, mistõttu mõned probleemid olid lokaalsed, mõned ajutised ning mõned põhimõttelised; metsa puidulisest kasutusest huvitatud organisatsioonid ei olnud rahul sellega, et probleemide enamik puudutas ressursikasutamise piiramist, mõne osalenud ametniku hinnangul oleks pidanud probleeme selgitama aga

²⁸ https://www.envir.ee/sites/default/files/mak2030_ii_tooruhma_kohtumise_protokoll_14.06.2018.pdf

üleüldse ülalt alla meetodil lähtuvalt riigieelarvest ja selle alusel kehtestatud valitsuse rakendusmäärustest, mis sätestavad ootused valdkondlikele arengukavadele. Vaatamata rahulolematusele probleemid siiski sõnastati ja reastati hääletamise tulemusel. Hilisemates intervjuudes on osalejad probleemide kindlaksmääramise etapiga pigem rahul ja nägid, et sellega saavutati hea ülevaade lahendamist vajavatest probleemidest.

Süsteemsemaks kitsaskohaks oli aga selgusetus, kuidas MAK2030 protsessis sõnastatud probleeme lahendatakse. KeMi tellimisel liigitas EMÜ teadlane 101 probleemi 13 probleemirühma ja lisas neile alusuuringust lähtuva taustteabe. (Tasub rõhutada, et see töö ei sisaldanud endas probleemide kriitilist analüüsi, mida mõned pooled soovisid.) Probleemirühmad olid hiljem aluseks huvirühmade kirjalike ettepanekute tegemisele. Samas ei teatanud KeM selgelt, et esitatud ettepanekuid ega ka arengukava teksti ei võrrelda hiljem probleemidega. (Seda valikut põhjendas KeM hiljem aja- ja ressursipuudusega, vt ptk 5.2. Ajakava). Seetõttu võib kokkuvõttes pidada probleemide väljaselgitamist küll õnnestunuks, kuid MAK2030 koostamise kui terviku seisukohalt vaid poolikuks lahenduseks.

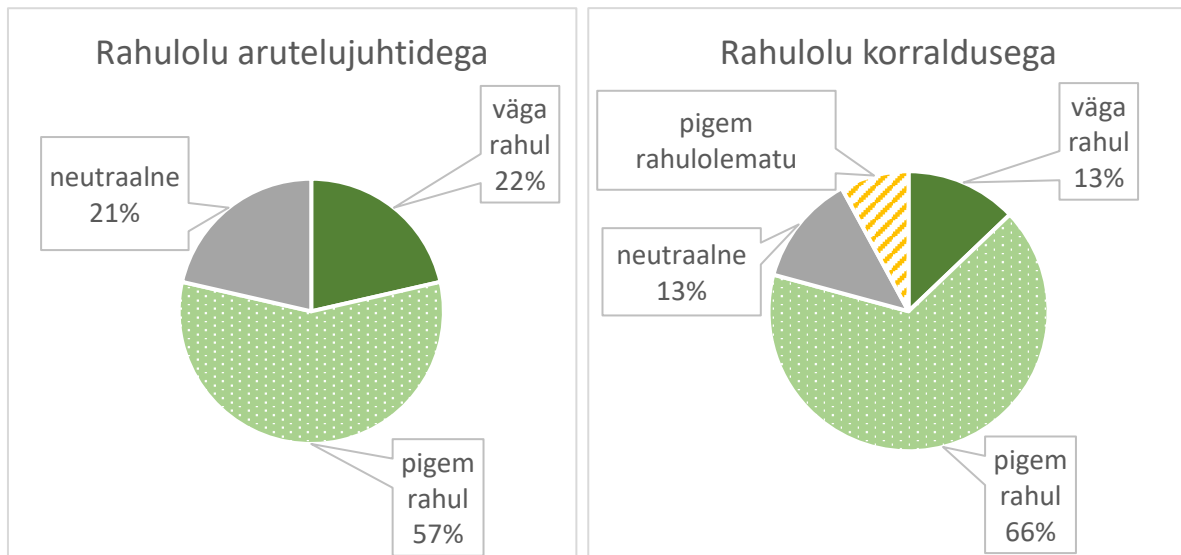
8.2. Huvirühmade arutelud

Huvirühmade arutelu toimus 2019. aasta mais ja juunis Tallinnas. Ligi 50 huvirühma esindajad kogunesid kuuel päeval, et arutada enda saadetud kirjalikke ettepanekuid, mida KeM oli liigitanud 13 probleemirühma. Arutelu toimus kümneliikmelistes laudkondades, mille liikmeid regulaarselt vahetati. Igas laudkonnas juhtis arutelu eraldi palgatud arutelujuht ja osales kaks KeMi esindajat: üks sekretäri rollis, teine sisulise arutelu osalejana. Pärast laudkondlike arutelusid, mille käigus püüti saavutada kokkuleppeid probleemide lahendamise viisides, analüüsiti saavutatud kokkuleppeid ja loetletud erimeelsusi ühiselt suures ringis. Kokkuvõttes peeti huvirühmade arutelude korraldust heaks ja see oli koht, kus jõuti ka sisuliselt kokkulepetele lähemale. Siiski väljendus ka mitmeid pingeid ja konflikte, mis hiljem protsessi käigus võimendusid ning hakkasid MAK2030 protsessi pidurduma.

Laudkondlike arutelusid hinnati üldiselt positiivselt. Kuivõrd laudkondade liikmed vahetusid, said osalejad aimu erinevate poolte seisukohtadest. Intervjuudest selgus, et paljud osalised polnud omavahel varem otse suhelnud. Huvirühmade aruteludest osavõtnute rahulolu nii arutelujuhtide tööga kui ka arutelude korraldusega oli suur. Korralduse ja arutelujuhtidega oli rahul või pigem rahul 79% vastanutest (vt joonis 6).

Üks protsessi õnnestunud lisandusi oli arutelujuhtide osalus huvirühmade ja juhtkogu koosolekutel. Arutelujuhid olid KeMi palgatud läbirääkimiste ja konfliktilahenduse spetsialistid, kes tänu oma ettevalmistusele psühholoogia ja konfliktilahenduse valdkonnas suutsid laudkondade arutelusid ohjata ning juhatada konstruktiivse arutelu suunas. Samas puudus nii arutelujuhtide kui ka osalejate seas üksmeel, kas arutelujuhtide metsanduslike erialateadmiste puudumine pigem aitas või segas diskussiooni juhtimist. Erialateadmiste

puudumine oli abiks olukordades, kus arutelujuht ei pidanud filtreerima, mis on arukas või absurdne ettepanek, kõik said võrdset sõna ja kõigi häälega arvestati. Samas leiti, et osalejad tõrjuvad vahendajaid, kes ei tunne valdkonda. Erialateadmiste puudumine segas olukordades, kus arutelujuht sõnastas ümber poolte esitatud argumendid ega olnud kindel, kas ta saab aru, mida täpselt taheti öelda. Ka selgus, et KeMi ja arutelujuhtide arusaamine nende tööülesannetest erines, mis tekitas nii rahulolematust kui ka raskendas kokkuleppe sündi (vt lähemalt ptk 8.6. Juhtkogu töö vahendav juhtimine).



Joonis 6. Huvirühmade aruteludes osalejate rahulolu arutelujuhtide ja korraldusega

Lisaks arutelude juhtimisele on tähtis nüanss ka aruteluga seotud kirjalike märkmete tegemine. Kuna arutelud toimusid laudkondades, siis oli iga laua juures kirjalike märkmete tegemiseks üks protsessi teenindava KeMi metsaosakonna töötaja. Ühelt poolt peeti seda positiivseks, kui märkmeid tegid professionaalid, kes valdasid erialast sõnavara. Samas tõid moderaatorid ka vastupidise näite, kui kirjutaja hakkas taolistes olukordades teemat dikteerima. Eriti silmatorkavalt oli see näha olukorras, kus laudkonna kirjutajaks oli KeMi metsaosakonna juhataja, kes võttis ohjad nii kõvasti enda kätte ja hakkas vestlust suunama, et erialaselt vähem pädev moderaator ei osanud sellesse protsessi sekkuda, mille tõttu muutus ka protsessi osaliste omavaheline tasakaal.

„Kui ministeeriumi töötajad on need kirjapanijad, siis see roll iseenesest ei eeldanud arutelul osalemist. Aga kui nad olid aktiivsed, igaüks ise moel, või võtsid suisa jõuliselt mingit liini vedada, siis osapoolte tasakaal läks paigast ära.“

Laudkondlike arutelude järel toimusid mõttevahetused saavutatud kokkulepete ja erimeelsuste väljauurimiseks kõigi osalusel. Poote hinnangul muutus protsess sellest hetkest konfliktsemaks. Ühe osaleja arvates saab isegi täpselt kirjeldada seda hetke huvirühmade arutelu ajal, kust algas MAK2030 protsessi sisekliima halvenemine:

„See juhtus selle koha peal, kus üsna sõbralikult ja konstruktiivselt toimunud lauaarutelud väiksemates gruppides [lõppesid]. /.../ Konfliktseks läks olukord siis, kui pandi asi kõigile suurele ekraanile kokkuleppeks. Ja siis järsku hakkas tagant reast keegi ütlema, et meie pole sellega nõus. Siis tekkis nagu kõigepealt küsimus, et kes need meie on. Ja siis ka, et kui sa pöördusid ja küsisid, et aga mis see põhjendus on, siis öeldi, et lihtsalt pole nõus.“

Sellest hetkest edasi kirjeldavad erinevad pooled toimunut erinevalt ja toovad ka erinevaid näiteid. Ühine on aga hinnang, et erinevad positsioonid muutusid jäigemaks ja ultimatiivsemaks, arutelu toon ebameeldivamaks. Ühe osaleja sõnul: *„Sellega lagunes tasapisi see usaldus, lagunes usaldus selle otsustusprotsessi enda vastu ja osalistel omavahel.“* Huvirühmade aruteludel juhtisid mõttevahetust moderaatorid, mistõttu see püsis kontrolli all, samas kui sisuliselt üksmeelt ei saavutatud. Nagu eelnevalt mainitud, oli probleemiks ka materjali suur maht ja ajaline piiratus. Mõnegi huvirühma jaoks ei jäänud neile tähtsatel teemadel aruteludeks aega ja mõned olulised teemad jäid lahendamata (sh raiemaht). Üks teadlane kirjeldas olukorda:

„Seal me olime ajapuuduses, midagi oli, mis jäi lauda, võib olla esimesed teemad võeti kiiresti läbi. /.../ Ilmselt seda materjali oli liiga palju nende päevade jaoks. Mõte hea, aga vist ei vedanud kõige paremini välja.“

Vaatamata teatud pingete tekkimisele huvirühmade aruteludes pidas hilisema arvamusküsitluse põhjal osalejatest 80% valmisolekut konsensusele jõuda suureks või väga suureks, veerandil suurenes valmisolek konsensusele jõuda pärast arutelusid, veerandil osalejatest see aga vähenes. Pooltel osalejatest jäi valmisolek konsensusele jõuda samaks.

8.3. Metsakogu läbiviimine

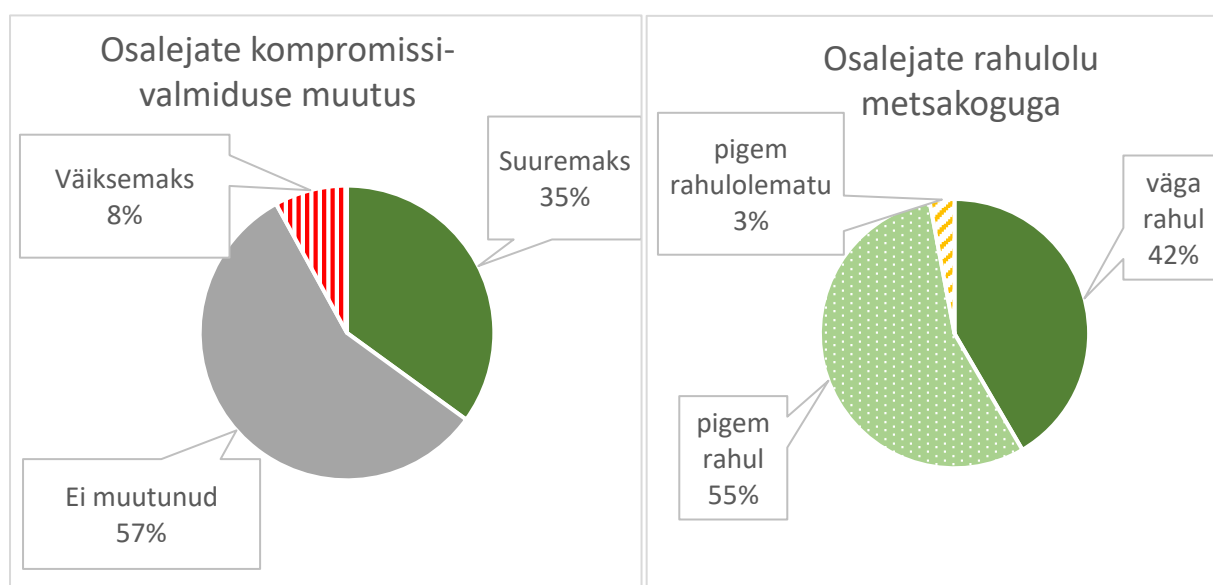
Metsakogu arutelud toimusid kahel nädalavahetusel 2019. aasta kevadel. KeM²⁹ ja mitu ajakirjandusväljaannet on teinud metsakogust rea ülevaateid, lisaks on kättesaadav metsakogu ülesehituse kirjeldus.³⁰ Nelikümmend kuus valitud inimest arutlesid laudkondades samade probleemirühmade lahenduste üle mis huvirühmade liikmedki. Metsakogus osalejad ja huvirühmade esindajad pidasid metsakogu kasutamist positiivseks isegi siis, kui ei oldud mõningate metsakoguga seotud aspektidega rahul. Metsakogus nähti uuenduslikku formaati laiema avalikkuse kaasamiseks.

²⁹ <https://www.envir.ee/et/uudised/metsakogu-liikmed-nentisid-et-lahenduste-leidmiseks-vaja-nii-selgitada-kui-ka-kuulata>

³⁰ https://www.envir.ee/sites/default/files/metsakogu_tutvustus.pdf

Nagu juhtkogu koosnes ka metsakogu väga erinevate vaadetega inimestest, kelle ootused metsa kasutamisele olid erinevad. Metsakogu eesmärk oli saavutada eri vaatenurkade vahel dialoog ja jõuda lõpuks ka ühiste ettepanekuteni. Nagu huvirühmade arutelude puhul olid ka laudkondlike arutelude haldamiseks palgatud arutelujuhid, kogu üritust juhtis Peeter Vihma.

Vaatamata mõneti närvilisele õhkkonnale metsakogu esimesel päeval kujunes Metsakogu dialoog edukaks. Tagasisideankeedi järgi suurenes metsakogu jooksul osalenute valmisolek neist erinevate vaadetega inimestega konsensusele jõudmiseks 35% ja 97% osalejatest jäid metsakogu kogemusega rahule (vt joonis 7). Arutelujuhtidega oli rahul 89% osalejatest. Arutelujuhid töid näiteid selle kohta, et kui metsakogus oli konfliktsust, siis oli see pigem isikute pinnal, ja kuivõrd osalejatel oli kehvem läbirääkimiste oskus, läksid mõned osalejad oma oponentide suhtes vägagi isiklikuks ning arutelujuhid pidid jõuliselt sekkuma.



Joonis 7. Metsakogus osalejate hinnangud

Peamiseks metsakogu õnnestumise põhjuseks võib lugeda seda, et pärast rühmaarutelusid pööras metsakogu juht palju tähelepanu ühise sõnastuse otsimisele, mis võtaks kokku erinevad laialivalguvad ettepanekud ja mõtted. Mõnel juhul kombineeris uus sõnastus mitut mõtet, mis ei olnud esialgu omavahel seotud, kuid mis kandsid sama sisu. See kinnitas aktiivse vahendava juhtimise vajalikkust töötamisel väga erinevate vaadete ja suure rühma inimestega. Sellise juhtimise vajadus oli seda pakilisem, et sündmuse toimumise eel ja ajal püüti kirglikult kaitsta eri seisukohti ning osutada seostele metsakogu liikmete ja MAK2030 koostamisel osalevate huvirühmade vahel. Ettepanekute sõnastuse järel häälutati, kui mitu osalejat oli esitatud ettepanekuga nõus. Seega ei olnud erinevalt MAK2030 põhiteksti koostamisest metsakogus eesmärk kõigi osalejate nõusolek. See muutis kokkuleppe saavutamise lihtsamaks. Kokku esitas metsakogu 102 ettepanekut koos häältestulemustega.

Peamine takistus oli metsakogu tulemuste sidumine MAK2030 protsessiga. Metsakogu valis endale kaks esindajat, kes osalesid huvirühmade arutelul ja esitasid need ettepanekud teiste huvirühmade seas. Metsakogu kui avalikkuse kaasamise meetodi alakasutamise põhjuseks võib pidada seda, et taolised rahva kaasamise meetodid ei ole võrreldavad huvirühmadega, kes seisavad järjepidevalt ja professionaalselt oma seisukohtade eest, muuhulgas ka protsessi hilisemas osas. Metsakogu esindajatel puudus võimalus oma seisukohti (st ettepanekuid) hiljem korrigeerida ja kompromisse otsida, sest metsakogu liikmetega ei ole võimalik enam nõu pidada. Esindajatelt oodati, et nad esitaksid kokkulepitud seisukohad nii täpselt kui võimalik. Seega jäi hoolikalt saavutatud kokkulepe „õhku rippuma“, sest metsakogus osalejatega ei olnud võimalik ega kavas dialoogi pidada. Kuna riigiametnike seas levib hinnang, et metsakogu oli meetodina läbikukkumine, võib seega järeldada, et läbikukkumine tulenes pigem selle seostamisest kogu MAK2030 protsessiga, mitte arutelu läbiviimisest. Sarnast seisukohta väljendasid ka intervjuueeritavad, kelle hinnangul ei saa *vox populi*'t küll alahinnata, kuid metsakogu õige koht oleks olnud hoopis probleemide või põhisuundade loetlemise etapis. Kuna metsakogu mõju kokkuleppe saavutamisele (v.a füüsiliselt metsakogus kohal viibinud inimeste vahel) oli praktiliselt olematu, pidasid mõned keskkonnaorganisatsioonid metsakogu pigem kulukaks PRi ettevõtmiseks.

8.4. Arengustsenaariumide koostamine

Juunis 2019 toimunud juhtkogul esitas KeM koos PwCga stsenaariumide kirjutamise põhimõtted. Pärast juhtkogu sellealast soovi saadeti stsenaariumide koostamise meetoditest ka kirjalik ülevaade. Mitu juhtkogu liiget olid meetodite suhtes kriitilised. Ehkki peamine kriitika puudutas protseduurilisi küsimusi, siis tähtsamaks tuleb pidada seda, et stsenaariumide koostamine ei ühildunud kokkuleppe saavutamise protsessiga. Olemuselt eripalgelised stsenaariumid pigem rõhutavad erinevusi, kui aitavad neid juhtida kokkuleppe suunas. Seepärast oleks stsenaariumidepõhine tuleviku planeerimine ja kokkuleppele suunatud MAK2030 protsess vajanud paremat seostamist. Järgnevalt toome täpsemalt välja stsenaariumide kirjutamise etapi peamised puudujäägid.

2019. aasta juunikuus, pärast huvirühmade viimast kokkusaamist tegi KeM mõnele juhtkogus osalenud teadlasele ettepaneku arengustsenaariumid kokku kirjutada. Teadlaste valik tekitas juhtkogus konflikte, sest stsenaariume kirjutama kutsuti ainult osa teadlasi, samas polnud selge, mis alustel neid valiti. Pakkumise saanud teadlased pidasid omavahel nõu ja loobusid pakutud ettepanekust. Esiteks tõid teadlased välja huvide konflikti, sest juhtkogu liikmetena peavad nad oma koostatud stsenaariume hindama ja heaks kiitma või tagasi lükkama. Teiseks tõid teadlased välja, et nad ei jõua seda ajaliselt teha. Eelnenud huvirühmade kokkusaamised mais ja juunis olid kulutanud liiga palju tööaega, samas soovis KeM, et arengustsenaariumidega tegeldaks juulis ja augustis. Samuti arvasid teadlased, et arengustsenaariumide koostamine on väga suur ja keskendumist nõudev töö, mida tuleb eraldi rahastada ning seepärast soovitati palgata spetsiaalne projektikirjutaja. Eraldi tasub

välja tuua kriitika sarnase kaaluka töö ajastuse kohta. Töö tellimine ja teostamine toimus suvel ning kiirustades, mis aga mõjutab tuntuvalt töö kvaliteeti. Nagu väljendas ennast üks osalenud teadlane:

„Meie oleme öelnud paljudele ministriumitele, et see ei ole okei, kui te jaanipäeval lasete välja oma uuringuhanked ja nõuate augusti alguseks pakkumisi. /.../ See tegelikult viib selleni, et te saate halva kvaliteedi. Me ikka viskame midagi kokku jaanipäeva õhtul ja siis te valitegi sealt nende kokku visatud asjade hulgast. Kui me tahame targemini otsuseid teha, siis me peame neid otsustamise aluseks olevaid protsesse ka natuke targemini juhtima.“

Pärast osalenud teadlaste keeldumist leidis KeM nii projektikirjutaja (konsultatsioonifirma PwC) kui ka neli juhtkogu välist teadlast. Ka nende teadlaste valik ei möödunud probleemideta, sest taas tuli päevakorda erinevate teaduslike seisukohtade omavahelise sünteesimise vajakajäämine. Korralduslikult said osalevad teadlased ülesande PwCd konsulteerida. PwC oli algul väga entusiastlik, kuid hoolimata teadlastest ekspertide abist ja soovitudest jäi PwC selle tööga häтта. PwC peamiseks probleemiks pidasid teadlased seda, et nad hindasid üle oma metsanduslikku pädevust, neil puudus piisav ökoloogiline, majanduslik ja metsanduslik taust. Veel arvasid teadlased, et PwC ei adunud juhtkogu, KeMi ega üldiselt riigisüsteemi rõhuasetusi. Mingil hetkel vähendati märgatavalt PwC osa stsenaariumide kirjutamisel ja KeMi metsaosakond võttis stsenaariumide koostamise üle. Osalenud teadlased jätkasid konsultantidena stsenaariumide kirjutamise nõustamist.

Erinevate huvirühmade esindajatel olid vastandlikud avamused stsenaariumide kvaliteedi kohta. Ühelt poolt peeti stsenaariume nõrgaks. Sealjuures oli kriitika aluseks tõdemus, et sõnastatud eesmärgid olid sedavõrd üldsõnalised ja erinevad praegusest toimivast metsapoliitikast, et neid võis pidada visioonideks pikema aja peale. Näiteks:

„On arusaamatu, et ühes stsenaariumis pakuti välja, et Eestis lõpetame lageraied ära ja kogu puidutööstus hakkab põhinema importpuidule. See ei ole võimalik kümne aastaga. Või kes selle kompenseerib, kui mõelda metsaomaniku seisukohalt. Nii ta paraku oli, et need ambitsioonid olid väga suured. Ja siis tegelikult seda kompromissi ei ehitatudki nendesse stsenaariumitesse sisse. Nad ongi sellised väga pikaajalised visioonid, kuhu siis võiks Eesti jõuda, aga tegelikkuses me kümne aastaga ei jõua kuhugile.“

Sellisenä ei viinud stsenaariumid alustatud protsessi edasi kokkuleppe suunas, vaid tõid esile ühildamatud eesmärgid. Vastuolusid võimendas asjaolu, et stsenaariumide töörühmas ei räägitud raiemahtudest, ka ei arutatud raiemahte juhtkogus. Palju probleeme tekitanud raiemahud lisas stsenaariumidesse hiljem KeM, mis oli juhtkogu jaoks ootamatu. Ka üks töörühmaga aktiivselt seotud KeMi esindaja tunnistas hiljem:

„Ma arvan, et see raiemaht oli see, mida ei oleks pidanud sinna sisse panema. Sest ilmselt see rikkus paljude jaoks asjad ära. Aga see sai sinna ainult sellepärast, et kogu rahvas seda kogu aeg karjus ja et mõju hindajad saaksid mingi numbri kuskile.“

Mitme juhtkogu liikme hinnangul oligi MAK2030 protsessi kõige suurem lõhestaja arengustsenaariumide koostamise etapis raiemahu lisamine erinevatesse stsenaariumidesse, mida KeMi metsaosakond tegi teistega kooskõlastamata. Juhtkogus läbi arutamata raiemahu ilmumine tekitas vastuolu ka kirjelduslikult muidu sobivate stsenaariumide korral. Nii leidis üks huvirühma esindaja:

„Kõige lähedam stsenaarium oli tegelikult Hunt. See rääkis sellest, et kasutame puitu innovaatiliselt, teeme ägedaid asju, kaitseme loodust, mõtleme uusi lahendusi välja. Aga kuskilt oli sinna juurde tekkinud 19 miljonit tihumeetrit raiemaht. Mis tegelikult tõstis selle kõige mõistlikuma arengustsenaariumi paljude jaoks täielikult laua pealt maha. Ja miks see nii tehti või kus see tuli, oli minu jaoks nagu suur müstika.“

Eelnevalt välja toodud põhjustel arengustsenaariumide etapp sisuliselt ebaõnnestus. Koos sellega toimus ka KSH tellimine ja selle läbikukkumine, mis tõi kaasa juhtkogu liikmete pettumuse ning käegalöömismeeleolud. Seda väljendas üks intervjuueeritav nõnda:

„Me lõpuks ei suutnud valmis kirjutatud stsenaariumite osas kokku leppida, et need stsenaariumid heideti kõrvale. Pidime uuesti tagasi minema siis eesmäärke ja alaeesmäärke sõnastama. See muutus siis juba selliseks tüütuks ja väsitavaks protseduuriks. [...] Ja siis tekkis mul küll selline tunne või pettumus, et kui neid stsenaariumeid vastu ei võetud, et kuidas see protsess nüüd edasi läheb ja kas me ikkagi jõuame nagu selle tulemuseni. Et see õppimine, arutamine, otsustamine. Just see otsustamine ei õnnestunud meil. Õppimine ja arutamine toimus hästi, aga otsustamise faas jäi nagu kuidagi...“

Ehkki juhtkogus arutati stsenaariumide täiendamist, otsustati seda siiski mitte teha. Selle asemel otsustati seni koostatud stsenaariumid kõrvale lükata ja anda edasine kirjutamine üle KeMi ametnikele.

8.5. Stsenaariumide mõjude hindamine

Mitmed MAK2030 juhtkogu liikmed eeldasid, et stsenaariumide mõjuhinnang pidi aitama valida, milliseid MAK2030 protsessi kavandatud tegevusi saab ellu viia, kui palju see võiks maksta ja milliseid valikuid tuleks kasutatavat eelarvet silmas pidades teha. Arvestades, et vastupidi oodatule ei vähenenud arengukava koostamise käigus tekkinud pinged kuigivõrd, vaid püsisid, oodati elavalt välist sekkumist ja hinnangut. Ühe huvirühma esindaja arvas:

„Minu jaoks see mõjude hindamine on üks dokument, mis oleks võinud lõpuks olla see ventiil, mis neid pingeid võinuks maandada. Et kui eelduslikult neutraalselt tehtud hinnang ütleb sulle, et millise tulemuse mingisugune tegevus annab või mis mõju omab, et siis oleks olnud argumenteeritum diskussioon.“

Detsembris 2019 andis SEI Tallinn mõjuhinnangu üle, kuid KeM ei soovinud seda vastu võtta, viidates töö mittevastavusele lähteülesandele. Juhtkogu liikmed tõid välja, et lähteülesanne koostati ilma nende osaluseta ning soovisid tutvuda olemasoleva tekstiga. KeM ei jaganud mõjuhinnangu teksti juhtkoguga, osutades juriidilistele vaidlustele teostajaga. Alles mitu nädalat hiljem avaldati raport KeMi kodulehe looduskaitse rubriigis. Selline vahejuhtum tekitas juhtkogos palju pahameelt ja pikki arutelusid. KeM põhjendas intervjuudes töö tagasilükkamist valesti valitud meetodika ja kiirustamisest tekkinud vigadega. Juhtkogu aruteludel aga jõuti peamise põhjusena hinnatava materjali – st stsenaariumide – kehvade kvaliteedini, mida kinnitasid intervjuudes mitu teadlast.

Olenemata hindamise läbikukkumise põhjustest tekitas KeMi käitumine tuntavat rahulolematust ja mitu poolt kaotas KeMi vastu lõplikult usalduse. Juhtkogu liikmed ei olnud rahul sellega, et KeM varjas mõjuhinnangut ja keelas koosolekule kutsuda ka SEI Tallinna esindaja tema küsitlemiseks.³¹ Juhtkogu esimehe Marku Lambi vastumeelsus aruande sisu näidata tekitas kahtlusi tema aususe suhtes. Ka üks juhtkogu osalenud ametnik arvas, et kui Keskkonnaministeerium tellis sellise analüüsi, siis peab ta ka tulemustega leppima. Kujunenud olukord võimaldas erinevatel pooltel taas väita, et KeM on kallutatud. Hiljem väljendasid keskkonnaorganisatsioonid oma pettumust KeMi teguviisi kohta, arvestades, et mõjuhinnangud pidasid kõige tugevamaks suurel määral keskkonnahoiule keskenduvat Karu-nimelist stsenaariumi. Kokkuleppe saavutamise seisukohalt on aga tähtsam see, et juhtkogos ei võetud arutelu alla neid põhjusi, miks oli mõjuhinnang läbi kukkunud, ega ka seda, milline osa mõjuhinnangust on MAK2030 jaoks kasutamiseväärne. Arutelu puudumine ei võimaldanud vastastikust õppimist ega põhjenduste mõistmist, mis oleks ühisosa leidmist kergendanud.

8.6. Juhtkogu töö vahendav juhtimine

Juhtkogu on MAK2030 protsessi juhtiv organ, mille eesmärk oli võtta vastu otsused ja kirjutada arengukava tekst. Just juhtkogos pidi sündima lõplik kokkulepe (juhtkogu moodustamise käskkirjas sõnastati see „konsensusena“)³² sellesse organisse kutsutud poolte vahel. Arvestades MAK2030-le eelnenud ja selle käigus väljendunud konflikte, vigu MAK2030 protsessi kavandamisel (kahe kõige tähtsamana võib välja tuua selge pühendumuse puudumise kokkuleppe saavutamisele, millest annab märku hääletamise võimaluse lisamine

³¹ Sotsiaalmeedia andmetel soovis ka SEI Tallinna Keskus tutvustada oma tulemusi ja kaalutlusi MAK2030 juhtkogule, aga KeM tõrjus selle ettepaneku <https://www.eestimetsaabiks.ee/15-10-2020-sei-tallinn-selgitab-oma-rolli-metsanduse-arengukava-protsessis/>

³² Vt lisa 2

otsustamise vahendina, ja märkimisväärne ajasurve) ning väga väikest usaldust poolte vahel, ei olnud see ülesanne lihtne. Samas olid KeMi ametnikud kinnitanud oma soovi saavutada konsensuslik kokkulepe ja sellest lähtuvalt kavandanud kogu MAK2030 protsessi. Võib täheldada, et üldiselt rõhutati kokkuleppe saavutamisel üleliia konsensuse nõuet. Konsensuse rõhutamine suunas tähelepanu kõrvale asjaolult, et kui eesmärk on kokkuleppe saavutamine, siis konsensuse leidmisele järgneb konfliktsetes küsimustes kompromissi otsimine. Kompromissi otsimise eesmärk ja selle eest seisev isik protsessis praktiliselt puudus.

Ühena meetmetest olid juhtkogu arutelude juures psühholoogia ja konfliktilahenduse ettevalmistusega arutelujuhid, kelle ülesanne oli hoida arutelu konstruktiivne ning vältida halvavat konflikti. Nende tööga olid juhtkogu liikmed üldiselt rahul. Ühelt poolt kritiseerisid mõned osalejad nende erialaste teadmiste puudumist, mis ei võimaldanud sisuliselt aruteludes osaleda, teiselt poolt aga puudus selgus, millised on täpselt ootused arutelujuhtidele. KeMi erinevat arusaama arutelujuhtide ülesandest väljendab üks arutelujuht:

„[KeMi esindaja] oli mingil hetkel üsna pettunud või ütles, et „kuule, et sa ei tee enda tööd üldse“. /.../ Ja siis ma sain aru, et ta ootas, et ma juhiks sisuliselt arutelu, ehk ma suunaks arutelu teatud kokkuleppe suunas. /.../ See ei ole päris see asi, milleks meid kohale kutsuti. Ja muidugi nüüd teine pool sellest on, et tegelikult sisulise juhi roll jäi suuresti täitmata ja mulle tundub, et seal tekkis vaakum. Ühelt poolt me olime neutraalsed arutelujuhid, kes lihtsalt loovad võimaluse, et need inimesed saavad arutleda, aga ei olnud seda, kes sisuliselt suunaks.“

Sisuliselt ja formaalselt juhtis juhtkogu KeMi asekancler Marku Lamp, tema äraolekul metsaosakonna juhataja Kristel Järve. Nende ülesanne oli juhtkogu kui ajutise organisatsiooni juhtimine. Erialases kirjanduses viidatakse konsensusele või kokkuleppele suunatud juhtimisele kui vahendavale juhtimise (Ansell ja Gash, 2008; Forester, 2009). Vahendavat juhtimist on defineeritud kui „keerulist ülesannet aidata sügavatel erimeelsustel olevate era- ja avaliku sektori liikmetel teineteisega praktilise ja konsensusliku kokkuleppeni jõuda“ (Forester, 2009; lk 7). Vahendamine on loominguiline töö, sest kokkulepet, mida mõlemad pooled aktsepteeriksid, ei ole olemas, see tuleb alles avastada ja leiutada. Leiutamine eeldab poolte seisukohtade tundmaõppimist ja läbirääkimiste vahendamist vaatamata sellele, et tülisus on „väärtuspõhine“ või kokkulepe näib mingil muul põhjusel olevat võimatu.

Kuna vahendav juhtimine on aktiivne tegevus, siis eeldab see juhilt nii selget pingutust kui ka teatud oskuste pagasit. Samas iseloomustas KeMi ametnike tööd pigem eemalehoidev ehk *laissez-faire*'i stiil. Nii näiteks ütles KeMi ametnik, et juhtkogu kohtumiste ajal „teised arutasid ja meie kuulasime pealt ega liiga palju kaasa ei rääkinud“. Sama hinnangu andsid ka juhtkogu liikmed, näiteks, et KeMi poolt ei olnud tunda „väga selget ja väga tugevat suunamudija rolli“. Kõige selgemalt väljendas seda üks juhtkogu moderaatoritest: „Hetked, kus olid just sellised otsustamise kohad, Marku [Lamp] väga selgelt distantseerus, ta ei võtnud üldse seisukohti.“

Sellisest eemalehoidvast juhtimisstiilist lähtuvalt oli arutelu sageli laialivalgum ja osalisi või protsessi juhte ründav. Osavõtmatu juhtimine puudutas nii arengukava sisulisi kokkuleppeid kui ka sõbraliku õhkkonna tekitamist näiteks siis, kui arutelu juhtkogus muutus ebaviisakaks või mõnda osalist häirivaks. Juhtkogu tööd (nagu ka kogu ülejäänud protsessi) iseloomustasid pidevad süüdistused „kallutatuse“ osas, muuhulgas ka KeMi ametnike suunas, mis ühelt poolt väljendasid, teiselt poolt aga vähendasid poolte vastastikust usaldust. Juhtkogu liikmed leidsid, et süüdistustega ei tegeldud: „*Tundus niimoodi, et [KeMi esindajad] ei läinud sellest väga ärevusse, vaid nii-öelda teflonina tõrjuti need [süüdistused] tagasi ja liiguti edasi selles protsessis.*“ Juhtkogu töö jooksul süüdistused ei leevenenud, vastupidi, need saavutasid oma haripunkti SMI hinnangu tagasilükkamise ajal. Seda hetke peeti ka protsessi usaldusväärse madalhetkeks. Puudus vajalik vastastikuse õppimise võimalus, st vastuväidete, süüdistuste või rünnakute järel ei peatatud protsessi, et tuua vastuväited avaliku arutelu teemaks, mõista nende tausta ning leida neile sobivad lahendused, mis oleks usalduse taastanud. Sellist õppimist on aga erialakirjanduses peetud kokkuleppe sünni tähtsaks eelduseks (Vihma ja Toikka, 2021).

Vahekokkulepped on seda tähtsamad, et vahendava juhtimise üks osa on kokkuleppe protsessi jaotamine väiksemateks osadeks. Kuigi MAK2030 protsess oli eelnevalt kujundatud selliselt, et erinevad osad pidid võimaldama liikumist kokkuleppe suunas, esines selles mitu olulist tagasilööki, mida on analüüsitud varasemates peatükkides.³³ Silmast silma arutelu käigus on siiski tähtis märgata ja ära kasutada spontaanselt tekkinud minikokkuleppeid, mis aitaksid kaasa suurema kokkuleppe sünnile. Selliseid kokkuleppeid aga ei märgatud ega kasutatud. Mitu osalist tõid näitena spontaanse aruteluringi süsiniku teemal:

„Kogu selle metsanduse arutelu tippsündmus minu jaoks oli see kui vaheajal, siis kui oli pausikoht ja kõik oleksid võinud vabalt minna suitsu tegema ja kohvi jooma, istusid Asko Lõhmus ja mõned metsatöötajad täiesti eraldi ringi ja arutasid asja edasi, mis selles suures ringis jäi pooleli. Kui oleks seda õnnestunud kuidagigi ära kasutada või sealt kuidagi edasi minna, siis võib-olla sellel kõigel oleks mingi teine suund, aga ei osanud.“

Nagu mainitud, oli juhtkogu liikmete vastastikune usaldus madalseisus pärast seda, kui KeM lükkas SEI Tallinna keskuselt tellitud keskkonnamõju hindamise tagasi, ilma seda tähtsat sammu sisuliselt põhjendamata. Sellises usaldamatuse õhkkonnas kritiseeriti ka möödikute töörühma kokkukutsumist, sest see töörühm koosnes peamiselt erinevatest KeMi allasutuste töötajatest, ilma et sellesse kuulunuksid juhtkogu liikmeid.

Pärast stsenaariumide tagasilükkamist 2020. aastal oli juhtkogu olukorras, kus tajuti arengukava kokkupanekuks eriti teravalt ajapuudust. Lühikese aja jooksul toimus kolm koosolekut, kus igaks alaeasmärgi arutamiseks oli 20 minutit, hääletamine toimus sõna- ja lausehaaval ning argumenteerimiseks aega ei jäetud. Nendel koosolekutel võttis juhtrolli

³³ Tähtsamad: 101 probleemi roll, kirjalike materjalide läbitöötamine, stsenaariumidele raiemahtude lisamine, SMI tagasilükkamine

Teaduste Akadeemia president Tarmo Soomere, kes aitas neid alaeesmärke sõnastada nii, et need osalejatele sobiksid. Seega täitis Soomere mingil määral vahendava juhi rolli. Samas kritiseeriti sellist kiirustades läbi viidud sõnastust, sest selle käigus kaotati palju varem käsitletud detaile. Samuti kritiseerisid ametnikud sõnastatud alaeesmärke selle tõttu, et need ei vastanud ametlikule sõnastusele ja seepärast „*ei olnud neist võimalik aru saada*“. Küsimust, kuidas uudne sõnastus väljendab potentsiaalselt uudset poliitikasuunda, arutelu alla ei võetud.

Kokkuvõtteks võib väita, et KeMi-poolne juhtimine ei vastanud pea üheski aspektis ülesandele saavutada erinevaid pooli vahendades kokkulepe. Protsessi kujundamisel sõnastati eesmärkidena konsensusse leidmine või alternatiivina hääletamine, eesmärkide hulgest puudus kompromiss kui alternatiiv. Juhtkogul puudus aktiivne, poolte väiteid tõsiselt kaaluv, kompromissi pakkuva sõnastuse poole püüdlev vahendav juht. Vaatamata kiirendatud püüdlusele ja Tarmo Soomere sekkumisele juhtkogu töö lõpuosas, olid arvamused selle kohta, kui lähedal oldi juhtkogu laialisaatmise hetkeks kokkuleppele, pigem pessimistlikud. Ehkki mõned osalised leidsid, et tehniliselt oldi mitmes asjas kokku lepitud ja niimoodi oleks võinud ka ülejäänud arengukava kokku saada, oli rahulolu saadud kokkuleppega väga väike. Pooltel oli tekkinud juba 2 aastat kestnud aruteludest tüdimus ja väsinud olid ka protsessi juhid.

8.7. Poliitiline juhtimine

MAK2030 koostamisele eelnenud sündmuste ja siiani kestnud protsessi ajal on võimal olnud järgmised keskkonnaministrid:

- Siim Valmar Kiisler (Isamaa), 12.06.2017 – 29.04.2019
- Rene Kokk (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond), 29.04.2019 – 07.11.2020
- Rain Epler (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond), 16.11.2020 – 26.01.2021
- Tõnis Mölder (Eesti Keskerakond), alates 26.01.2021

Metsanduse arengukava koostamisele eelnenud ja seda kindlasti mõjutanud nn metsasõda algas keskkonnaminister Marko Pomerantsi valitsemise ajal. MAK2030 protsessi kavandamise ja alguse aegadel oli võimal minister Siim Valmar Kiisler ning hiljem see jätkus ja praktiliselt ka seiskus minister Rene Koka ajal. Rain Epleri ministriks saades oli juhtkogu töö praktiliselt seiskunud, seega saatis ta juhtkogu laiali. Tõnis Mölder keskkonnaministriks saades moodustati uus juhtkogu (II) juba teistsugustel alustel, kui seda oli olnud eelnev juhtkogu.

Mõne vastaja arvates saab väita, et metsandust juhitakse riigikogu kaudu, sest lähtuvalt metsaseadusest kinnitab riigikogu metsanduse arengukava ja arengukava koostamine on justkui riigikogu tellimuse täitmine, mille raames tuleb koostada rahva ootustele vastav arengukava. Eelnevate metsanduse arengukavade märksa väiksemates töörühmades (siis juhtkogu terminit ei kasutatud) on alati olnud vähemalt üks riigikogu liige. 01.03.2019. aastal

esimesena nimetatud MAK2030 juhtkogu 29 liikme hulgas ei olnud riigikogu liiget, selle tõenäoliseks põhjuseks olid riigikogu valimised 03. märtsil 2019. aastal, sest uue riigikogu liikmed ei olnud teada. Juhtkogu laiendamisel 17.06.2019. aastal lisati juhtkogusse ka üks riigikogu liige, selleaegne keskkonnakomisjoni juht Erki Savisaar.

Riigikogu liige osales ainult ühel juhtkogu kohtumisel, samal ajavahemikul toimus riigikogus mitu laiendatud keskkonnakomisjoni istungit või konverentsi (Lisa 4. Riigikogu keskkonnakomisjoni metsanduse teemalised arutelud aastatel 2017–2021.), kus arutati metsanduse ja spetsiifilisemalt ka metsanduse arengukavaga seotud probleeme. Samas ei olnud nende arutelude mõju arengukava koostamisele ja kokkuleppe saavutamisele tuvastatav. KeM kui arengukava läbiviimise eest vastutav organisatsioon püüdis arengukava koostamisel aru saada riigikogu ootustest, mis KeMi esindaja hinnangul puudusid. Pigem oli suhtlus riigikoguga „kompav ja küsiv“. Riigikogu esindaja arvates oleks parem, kui metsanduse arengukava oleks argumenteeritud, teaduslikult põhjendatud ja kõik vaidlused oleksid ära vaieldud juhtkogus, nii et poliitikud ei peaks midagi otsustama. Tema hinnangul puudub riigikogul metsanduslik pädevus, samas on KeM kujunenud metsanduslikuks pädevuskeskuseks.

KeMi dialoog riigikogu kõikide liikmetega toimus riigikogus toimuvate seminaride ja konverentside raames, mille peamine eesmärk oli teavitada riigikogu liikmeid protsessi käigust ning millega riigikogu liikmed said vabatahtlikult ühineda. Otsekontaktiks on riigikogu keskkonnakomisjon, kes on vajaduse korral kaasanud maaelukomisjoni ja majanduskomisjoni. Kuna riigikogu esindaja on olemas ka MAK2030 juhtkogus, siis talle on saadetud kõik arengukava koostamisega seotud materjalid. KeMi hinnangul on poliitikute senine tagasiside erinev, sõltudes ka sellest, kas ollakse parajasti opositsioonis või koalitsioonis. Otseselt arvulist või kvantitatiivset tagasisidet ei ole olnud (nt raiemaht peaks olema mingil tasemel). Varasemate arengukavade kinnitamisel ei ole riigikogus laialdast diskussiooni tekkinud, aga nüüd võib eeldada suuremat huvi ja aktiivsust, üks põhjusi on kindlasti ka see, et erakondade platvormides on keskkonnateemasid palju rohkem.

Arengukava koostamise eest vastutavate KeMi esindajate arvates tuleb arengukava koostamisel arvestada, et valitsuse esindajad viivad ellu sama poliitilist joont, nagu seda mõtleb riigikogu. Valitsuse normitehnilised ootused arengukavadele (kaasamine jne, mitte sisulised asjad) tulevad ka arengukava koostamiste suuniste, eelkõige Rahandusministeeriumi kaudu. Mitu erinevat vastajat tõid välja, et KeM juhendus väga selgelt Rahandusministeeriumi, aga ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvamustest. Arutelude käigus lõpetasid nende ministeeriumide seisukohad mitme teema arutelu (nt riigimetsa osa).

Seega puudus arengukaval selge poliitiline juhtimine ja ministeeriumidevaheline koordineerimine. Ehkki ühelt poolt tähendas see intervjueeritavate hinnangul seda, et arengukava koostamisel ei kirjutanud parteid oma poliitilist tahet või poliitilist agendat ette.

Pigem püüdsid protsessi juhid olla nii avatud kui vähegi võimalik ja tuua lauda kõik mõeldavad argumendid. Teisest küljest aga vajab arengukava juhtimine „ühiskondliku kokkuleppe“ suunas poliitilist või vähemalt kõrgetasemelist ministriumidevahelist koordineerimist, sest arengukava koostamise käigus päevakorras olevad teemad puudutasid sisuliselt Eesti ühiskonna korralduse fundamentaalseid küsimusi (n-ö suurt pilti): eraomandi kaitse ja kasutus, riigivara kasutamine, rohepööre, kogukondlikud majandamismudelid jms, mis puudutavad selgelt rohkemat kui ainult KeMi haldusala. Juhtkogusse kaasatud ministriumide esindajatel polnud ambitsiooni ega olnud nad ka huvitatud laiematel teemadel arutlema, KeMi ametnikel puudus huvi või võimekus teisi ministriume selles suunas mõjutada. Pigem rõhutasid KeMi ametnikud vajadust loobuda „suurte teemade“ käsitlemisest arengukava osana, sest need jäävad väljapoole metsanduse teemat. See tekitas taas vastuolu ambitsioonikate eesmärkide ning nende saavutamiseks vajalike ja ette võetud sammude vahel. Ka intervjuudes väljendati ootust, et poliitikud oleksid võinud anda arengukavale „realistlikud suunad“, sest ei ole alust arvata, et spetsialistid suudavad kokku leppida „mingisuguse neutraalse arengukava“, mille järel poliitikud riigikogus „tegelikult otsustavad, mis võiks olla“.

Kasutatud kirjandus

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bodin, Ö. (2017). Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems. *Science*, 357(6352). <https://doi.org/10.1126/science.aan1114>
- Earl Rinehart, K. (2021) Abductive Analysis in Qualitative Inquiry. *Qualitative Inquiry*, 27(2), 303-311. <https://doi.org/10.1177/1077800420935912>
- Eesti Maaülikool & Tartu Ülikool (2018). Eesti metsanduse arengukava 2030 alusuuring, Tartu: Eesti Maaülikool & Tartu Ülikool. https://www.envir.ee/sites/default/files/mak2030_alusuuringu_aruanne.pdf
- Epstein, G., J. Pittman, S.M. Alexander, S. Berdej, T. Dyck, U. Kreitmair, K.J. Rathwell, S. Villamayor-Tomas, J. Vogt, D. Armitage (2015). Institutional fit and the sustainability of social–ecological systems. *Curr. Opin. Environ. Sustain.*, 14 (2015), pp. 34-40. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2015.03.005>
- Flick, U. (2021). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection*. <https://doi.org/10.4135/9781526416070>
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. Oxford University Press.
- Hea teadustava (2017). Tartu Ülikooli eetikakeskus. 24. lk https://www.eetika.ee/sites/default/files/www_ut/hea_teadustava_trukis.pdf
- Kallas, A. (2002). Public forest policy making in post-Communist Estonia. *Forest Policy and Economics*, 4(4), 323–332. [https://doi.org/10.1016/S1389-9341\(02\)00074-6](https://doi.org/10.1016/S1389-9341(02)00074-6)
- Keskkonnaõiguse keskus. (2013). Metsamajandamise piirangud. Õiguslik analüüs Metsaseaduses sätestatud piirangutest aastatel 1998-2013. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2013. Kättesaadav: https://k6k.ee/files/Metsamajanduse_piirangute_analys_K6K_2013.pdf
- Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2005). To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. *American Political Science Review*, 99(4), 491–503. <https://doi.org/10.1017/S000305540505183X>
- Maier, C., Lindner, T., & Winkel, G. (2014). Stakeholders' perceptions of participation in forest policy: A case study from Baden-Württemberg. *Land Use Policy*, 39, 166–176. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.02.018>
- McEwen, C., and R. Maiman. 1984. Mediation in Small Claims Court: Achieving Compliance Through Consent. *Law and Society Review* 18: 11–50;
- Meltsner, M., and P. Schrag. 1973. Negotiating Tactics for Legal Services Lawyers. *Clearinghouse Review* 7:259. Reprinted in part in Goldberg, S., F. E. A. Sander, and N. Rogers. *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes*, 2nd ed. Boston: Little Brown & Co

- Mills, A., Durepos, G., & Wiebe, E. (2021). *Encyclopedia of Case Study Research*. <https://doi.org/10.4135/9781412957397>
- Munck af Rosenschöld, J., Honkela, N., & Hukkinen, J. I. (2014). Addressing the temporal fit of institutions: The regulation of endocrine-disrupting chemicals in Europe. *Ecology and Society*, 19(4), art30. <https://doi.org/10.5751/ES-07033-190430>
- Nichiforel, L., Deuffic, P., Thorsen, B.J., Weiss, G., Hujala, T., Keary, K., Lawrence, A., Avdibegovic, M., Dobšinska, Z., Feliciano, D., Gorriz-Mifsud, E., Hoogstra-Klein, M., Hrib, M., Jarský, V., Jodlowski, K., Lukmine, D., Pezdevsek Malovrh, S., Nedeljkovic, J., Nonić, D., Krajter Ostoić, S., Pukall, K., Rondeux, J., Samara, T., Sarvašova, Z., Scriban, R.E., Šilingiene, R., Sinko, M., Stojanovska, M., Stojanovski, V., Stoyanov, T., Teder, M., Vennesland, B., Wilhelmsson, E., Wilkes-Allemann, J., Zivojinovic, I., Bouriaud, L., 2020. Two decades of forest-related legislation changes in European countries analysed from a property rights perspective. *Forest Policy and Economics*, 115, 102146, <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102146>
- Nordberg, K., & Salmi, P. (2019). Addressing the gap between participatory ideals and the reality of environmental management: The case of the cormorant population in Finland. *Environmental Policy and Governance*, 29(4), 251–261. <https://doi.org/10.1002/eet.1850>
- OECD. (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. OECD. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Pielke, R. A. (2007). *The Honest Broker. Making sense of science in policy and politics*. New York: Cambridge University Press.
- Riigimetsa Majandamise Keskus (2018) *Külastajaseire RMK-s. RMK majandatavate puhke- ja kaitsealade külastatavus, külastaja ja külastus*. Riigimetsa Majandamise Keskus Külastuskorraldusosakond. Kättesaadav [https://media.rmk.ee/files/RMK%20majandatavate%20puhke %20ja%20kaitsealade %20k%C3%BClastatavus%20k%C3%BClastaja%20ja%20k%C3%BClastus.pdf](https://media.rmk.ee/files/RMK%20majandatavate%20puhke%20ja%20kaitsealade%20k%C3%BClastatavus%20k%C3%BClastaja%20ja%20k%C3%BClastus.pdf)
- Riigimetsa Majandamise Keskus (2019) *Külastuskorraldus RMK-s. Planeerimine, külastuse mõjud ja meetmed negatiivsete mõjude ennetamiseks*. Riigimetsa Majandamise Keskus Külastuskorraldusosakond 2019. Kättesaadav <https://media.rmk.ee/files/Planeermine%20k%C3%BClastuse%20m%C3%B5jud%20ja%20meetmed%20negatiivsete%20m%C3%B5jude%20ennetamiseks.pdf>
- Saarela, S.-R. (2019). From pure science to participatory knowledge production? Researchers' perceptions on science–policy interface in bioenergy policy. *Science and Public Policy*, 46(1), 81–90. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy039>
- Saorín-Iborra, M. C. (2008). Time pressure in acquisition negotiations: Its determinants and effects on parties' negotiation behaviour choice. *International Business Review*, 17(3), 285–309. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2007.11.002>
- Teder, M., & Kaimre, P. (2018). The participation of stakeholders in the policy processes and their satisfaction with results: A case of Estonian forestry policy. *Forest Policy and Economics*, 89, 54–62. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.05.007>

- Tukiainen, S., & Granqvist, N. (2016). Temporary Organizing and Institutional Change. *Organization Studies*, 37(12), 1819–1840. <https://doi.org/10.1177/0170840616662683>
- Turu-Uuringute AS, Tallinna Ülikooli Ökoloogia Keskus & Keskkonnaministeerium (2018) *Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuring*. Kättesaadav https://www.envir.ee/sites/default/files/2018_keskkonnateadlikkuse_uuring.pdf
- Veinla, H. (2004) Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Doktoriväitekiri. Tartu: Tartu Ülikool Kättesaadav <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1079/Veinla.pdf>
- Vihma, P., & Toikka, A. (2021). The limits of collaborative governance: The role of inter-group learning and trust in the case of the Estonian “Forest War”. *Environmental Policy and Governance*, 1– 14. <https://doi.org/10.1002/eet.1952>
- Weldon, L. (2011). *When protest makes policy: How social movements represent disadvantaged groups*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.1285595>

LISAD

Lisa 1. Intervjuu juhtkogu liikmetega. Kava

1. Millised olid teie ootused arengukava koostamisele enne koostama asumist?
2. Arengukava koostamiseks töötati välja keeruline plaan. Kui õnnestunud see plaan teie meelest oli?
3. Millised olid teie ootused erinevatele etappidele? Millised olid probleemid? Millised olid õnnestumised?
4. Kuidas töötasid innovatiivsed lahendused (metsakogu, rühmaarutelud huvigruppidele jms)?

Teadlaste roll

5. Arengukava koostamisel osales mitu teadlast. Milline oli teie ootus neile? Kirjeldage palun erinevate valdkondade teadlaste osalemist protsessis.
6. Keskkonnaministeeriumi tellimusel koostati Eesti Maaülikooli ja Tartu Ülikooli teadlaste poolt MAK 2030 alusuuringu aruanne. Kui põhjalikult Te tutvusite selle aruandega? Millised olid Teie jaoks olulisemad osad? Kui kasulik see oli MAK 2030 protsessis ja erinevate huvigruppide esindajatele?
7. Kuidas oleks saanud või saaks teadlasi paremini protsessis rakendada?

Ministeeriumi roll

8. Keskkonnaministeerium suunab metsa majandamist Eestis läbi metsa majandamise eeskirjade ja muu seadusandluse. Lisaks on Keskkonnaministeerium ühelt poolt RMK majandatava riigimetsa omanike esindaja, teiselt poolt läbi SA Erametsakeskus toetab Eesti erametsandust. Metsapoliitika protsessis peaks KeM ühelt poolt olema neutraalne osalejate arvamuste vahendaja, teiselt poolt olema vahendaja osalejate ja poliitilise juhtkonna vahel. Millisena nägite teie ministeeriumi rolli? Kui näete mingeid konflikte, siis kuidas peaks neid lahendama?
9. Arengukava koostamist saatis pidev kriitika, palju konflikte. Miks kokkuleppele ei jõuta?
10. Mida soovitaksite ministeeriumil teha, et arengukava valmis saada?
11. Mida teeksite ise järgmine kord teisiti?

Täiendav lisaküsimus intervjuudes, mis toimusid pärast I juhtkogu laialisaatmist 07.12.2020.

12. Milline on teie SWOT analüüs (tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud) keskkonnaministri otsusele Juhtkogu laiali saatmise kohta?

Lisa 2. Väljavõte keskkonnaministri 17.06.2019 käskkirjast „Metsanduse arengukava 2030 juhtkogu moodustamine“



KESKKONNAMINISTEERIUM

K Ä S K K I R I

Tallinn

17.06.2019 nr 1-2/19/452

Metsanduse arengukava aastani 2030
juhtkogu moodustamine

Lähtudes metsaseaduse § 7 lõikest 4, Vabariigi Valitsuse 10. detsembri 2009. a määruse nr 186

„Keskkonnaministeeriumi põhimäärus“ § 25 lõigetest 1, 3, ja 4 ja Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2019 korraldusest nr 15 „Metsanduse arengukava aastani 2030 koostamise ettepaneku heakskiitmine“:

1. Moodustan metsanduse arengukava aastani 2030 koostamiseks töögrupi, mida edaspidi nimetatakse juhtkoguks, järgmises koosseisus:

Juhtkogu esimees:

Marku Lamp Keskkonnaministeeriumi asekancler;

Juhtkogu liikmed:

Kristel Järve Keskkonnaministeeriumi metsaosakonna juhataja;
Tarmo Porgand Rahandusministeeriumi riigivara osakonna juhataja asetäitja;
Kaupo Reede Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna juhataja;
Maris Mälzer Sotsiaalministeeriumi arengu toetamise osakonna strateegilise planeerimise juht;
Veronika Valk-Siska Kultuuriministeeriumi arhitektuuri- ja disaininõunik;

Imbi Henno	Haridus- ja Teadusministeeriumi üldharidusosakonna peaekspert;
Tarvi Ojala	Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõunik;
Tuuli Vors	Kaitseministeeriumi kaitseinvesteeringute osakonna planeeringute ja keskkonna valdkonna juht;
Marko Gorban	Maaeluministeeriumi põllumajandus- ja maaelupoliitika asekanstler;
Triin Reisner	Riigikantselei strateegiabüroo nõunik;
Krista Kupits	Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik;
Rando Värnik	Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudi professor;
Paavo Kaimre	Eesti Maaülikooli metsandus- ja maaehitusinstituudi dotsent;
Asko Lõhmus	Tartu Ülikooli loodusressursside õppetooli juhataja;
Kadri Ukrainski	Tartu Ülikooli majandusteaduskonna juhataja;
Jaan Kers	Tallinna Tehnikaülikooli professor;
Marju Kõivupuu	Tallinna Ülikooli humanitaarteaduste instituudi pärimuskultuuri dotsent;
Tarmo Soomere	Eesti Teaduste Akadeemia president;
Tarmo Tüür	Eesti Keskkonnaühenduste Koja esindaja;
Arvo Veskimets	Eesti Looduskaitseeltsi tegevjuht;
Tõnu Ehrpais	Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu juhatuse liige;
Andres Talijärv	Eesti Erametsaliidu tegevjuht;
Lehar Lindre	Eesti Metsataimetootjate Liidu juhatuse liige;
Raul Kirjanen	Eesti Taastuvenergia Koja volinik;
Madis Iganõmm	Taarausuliste ja Maausuliste Maavalla Koja juhatuse liige, vanem;
Jaan Aiaots	Eesti Metsatöötajate Ametiühingu esindaja;
Bert Rähni	Eesti Loodusturismi Ühingu juhatuse liige;
Tõnis Korts	Eesti Jahimeeste Seltsi tegevjuht;
Erki Savisaar	riigikogu keskkonnakomisjoni esimees;
Linda-Mari Väli	Eesti Metsa Abiks kommunikatsiooni ja üldprogrammi koordinaator;
Peep Arold	Luu Metsanduskooli metsaülem-praktikaosakonna juhataja;
Ülle Läll	Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja esindaja;
Toomas Muru	Eesti Maastikuarhitektide Liidu esseisuse liige.

2. Juhtkogu on nõuandva õigusega kogu, mille ülesanneteks on:
 - 2.1 juhtida arengukava koostamist, sh kinnitada protsessikava, teha arengukava eelnõu kohta ettepanekuid ja kiita arengukava eelnõu heaks keskkonnaministrile esitamiseks;
 - 2.2 jõuda metsanduse arengukava aastani 2030 koostamise protsessi ja sisuotsuste osas konsensusele;
 - 2.3 esitada keskkonnaministrile metsanduse arengukava aastani 2030 eelnõu hiljemalt jaanuaris 2020. a;
 - 2.4 hinnata arengukava täitmist ja teha ettepanekuid järgmisteks rakendusperioodideks.
3. Juhtkogu tööd juhib juhtkogu esimees, kes:
 - 3.1 korraldab juhtkomisjoni koosoleku kokkukutsumise ja määrab koosoleku päevakorra;
 - 3.2 juhatab juhtkomisjoni koosolekut;
 - 3.3 jagab juhtkomisjoni liikmete vahel tööülesandeid ja kontrollib nende täitmist;

- 3.4 kaasab vajaduse korral juhtkomisjoni töösse spetsialiste, kes ei ole juhtkomisjoni liige ja ei osale otsuste vastuvõtmisel;
- 3.5 juhtkogu koosolekule võib juhtkogu esimees kaasata arutelujuhte, kelle ülesandeks on lahendada konflikte ning suunata arutelu konsensusele.
4. Juhtkogu esimehe äraolekul täidab tema ülesandeid metsaosakonna juhataja.
5. Juhtkogu liikme kohustus on esindada oma organisatsiooni ning vastutada metsanduse arengukava aastani 2030 eelnõu sisu eest.
6. Juhtkogu liikmete tööd ei tasustata, kuid nõudmise korral hüvitatakse koosolekutel osalemiseks vajalikud otsesed kulud.
7. Juhtkogu koosoleku kokkukutsumise teade, koosoleku päevakord ja muud vajalikud dokumendid saadetakse juhtkogu liikmetele elektrooniliselt vähemalt kümme päeva enne koosoleku toimumist. Kiireloomulisel juhul võib juhtkogu koosoleku kokkukutsumiseks määrata lühema tähtaja, põhjendades kiireloomulisust koosoleku kokkukutsumise teates.
8. Juhtkogu liige võib esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ettepaneku juhtkogu koosoleku päevakorra täiendamiseks hiljemalt viis tööpäeva enne juhtkogu koosoleku toimumist. Päevakorra täiendamise otsustab juhtkogu esimees.
9. Kui juhtkogu liige ei saa koosolekul osaleda, saadab ta kohtumisele oma asendusliikme ja annab sellest Keskkonnaministeeriumile e-kirja teel teada vähemalt kolm päeva enne koosoleku toimumist.
10. Juhtkogu on otsustusvõimeline ja juhtkogu koosolek toimub, kui sellest võtavad osa vähemalt pooled juhtkomisjoni liikmed, sh juhtkogu esimees või aseesimees.
11. Juhtkogu otsused võetakse vastu konsensuse teel. Juhul, kui etteantud aja jooksul konsensust ei saavutata, toimub otsuse vastuvõtmine hääletamise teel. Otsus võetakse vastu lihthäälteenamusega, seejuures on igal juhtkogu organisatsioonil üks hääl. Häälte võrdse jagunemise korral saab otsustavaks juhtkogu esimehe hääl. Põhjendustega eriarvamused kantakse protokollile.
12. Juhtkogu koosolek protokollitakse ja protokollile eelnõu edastatakse juhtkogu liikmetele e-kirja teel koosoleku toimumisest arvates kümme tööpäeva jooksul ülevaatamiseks. Protokollile allkirjastab juhtkogu esimees.
13. Juhtkogu teenindav struktuuriüksus on Keskkonnaministeeriumi metsaosakond.
14. Juhtkogu liikmed suhtlevad läbi juhtkogu esimehe esimesel koosolekul määratud infokanali.

15. Juhtkogu otsused ja protokollid kuuluvad avalikustamisele. Koosolekuid salvestatakse protokollide koostamise eesmärgil.
16. Tunnistada kehtetuks keskkonnaministri 01.03.2019 a. käskkiri nr 1-2/19/173 „Metsanduse arengukava aastani 2030 juhtkogu moodustamine“.

(allkirjastatud digitaalselt)

Rene Kokk

Minister

Saata: juhtkogu liikmed, Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja strateegiaosakond

Lisa 3. Metsanduse Arengukava 2030 1. juhtkogu liikmete täielik nimekiri

Organisatsioon	Esindaja ametikoht	Esindaja nimetamise käskkirjas (kui hiljem muutus)	Juhtkogu liige	seisuga 20.06.2020
Juhtkogusse nimetatud minister Siim Kiisleri käskkirjaga 01. 03. 2019				
Keskkonnaministeerium	asekantsler, juhtkogu esimees		Marku	Lamp
Haridus- ja Teadusministeeriumi	üldharidusosakonna peaekspert		Imbi	Henno
Kaitseministeerium	kaitseinvesteeringute osakonna planeeringute ja keskkonna valdkonna juht	Tuuli Vors	Maris	Freudenthal
Keskkonnaministeerium	metsaosakonna juhataja; arhitektuuri- ja		Kristel	Järve
Kultuuriministeerium	disaininõunik		Veronika	Valk-Siska
Maaeluministeerium	põllumajandus- ja maaelupoliitika asekantsler		Marko	Gorban
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	riigivara osakonna juhataja asetäitja	Kaupo Reede	Viljar	Lubi
Rahandusministeerium	riigivara osakonna juhataja asetäitja		Tarmo	Porgand
Riigikantselei	strateegiabüroo nõunik		Triin	Reisner
Siseministeerium	pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõunik; arengu toetamise osakonna strateegilise planeerimise juht	Marko Pöld	Tarvi	Ojala
Sotsiaalministeerium			Maris	Mälzer
Eesti Maaülikool	metsandus- ja maaehitus-instituudi dotsent		Paavo	Kaimre
Eesti Maaülikool	majandus- ja sotsiaal-instituudi professor		Rando	Värnik
Eesti Teaduste Akadeemia	president		Tarmo	Soomere
Tallinna Tehnikaülikool	professor		Jaan	Kers
Tallinna Ülikool	humanitaarteaduste instituudi pärimuskultuuri dotsent		Marju	Kõivupuu
Tartu Ülikool	loodusressursside õppetooli juhataja		Asko	Lõhmus
Tartu Ülikool	majandusteaduskonna juhataja		Kadri	Ukrainski
Eesti Erametsaliit	tegevjuht		Andres	Talijärv
Eesti Jahimeeste Selts	tegevjuht		Tõnis	Korts
Eesti Keskkonnaühenduste Koda	esindaja		Tarmo	Tüür

Organisatsioon	Esindaja ametikoht	Esindaja nimetamise käskkirjas (kui hiljem muutus)	Juhtkogu liige	seisuga 20.06.2020
Eesti Linnade ja Valdade Liit	nõunik	Krista Kupits Arvo	Kalle	Toomet
Eesti Looduskaitse Selts	tegevjuht	Veskimets	Leo	Filippov
Eesti Loodusturismi Ühing	juhatuse liige		Bert	Rähni
Eesti Metsa- ja Puidutööstuste Liit	juhatuse liige		Tõnu	Ehrpais
Eesti Metsataimetootjate Liit	juhatuse liige		Lehar	Lindre
Eesti Metsatöötajate Ametiühing	esindaja		Jaan	Aiaots
Eesti Taastuenergia Koda	volinik		Raul	Kirjanen
Taarausuliste ja Maausuliste Maavalla Koda	juhatuse liige, vanem		Madis	Iganõmm
Minister Rene Koka käsikirjaga 17.06.2019 täiendavalt juhtkogusse nimetatud liikmed				
Riigikogu	Keskonnakomisjoni esimees		Erki	Savisaar
Eesti Maastikuarhitektide Liit	eestseisuse liige		Toomas	Muru
Eesti Metsa Abiks	kommunikatsiooni ja üldprogrammi koordinaator		Linda-Mari	Väli
Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda	esindaja metsaülem-praktikaosakonna juhataja		Ülle	Läll
Luu Metsanduskool	juhataja		Peep	Arold
Juhtkogu liige, kelle nimetamise käskkirja ei ole KeM kodulehel välja toodud, kuid kes KeM dokumendiregistri andmetel nimetati 05.03.2020.				
Eesti Evangeelne Luterlik Kirik			Ants	Varblane

Lisa 4. Riigikogu keskkonnakomisjoni metsanduse teemalised arutelud aastatel 2017–2021.

- 09.03.2021 – Keskkonnakomisjon kuulas lageraiete keelamise teemalise petitsiooni algatajaid
- 25.02.2021 – Keskkonnakomisjon arutas RMK tegevust metsade majandamisel
- 19.01.2021 – keskkonnakomisjon arutas metsateemalist kollektiivset pöördumist (Keelata lageraied rahvusparkides jms, raiete keelamine sigimisperioodil, metsaga seotud otsustes anda rohkem sõna- ja otsustusõigust looduskaitseühendustele ja nendega koostööd tegevatele teadlastele)
- 23.09.2020 – Keskkonnakomisjon arutas statistilise metsainventuuri korraldamist
- 09.03.2020 – keskkonnakomisjon peab tähtsaks metsataimekasvatuse toetamist
- 20.02.2020 – Riigikogu arutas kliimamuutuste mõju metsale
- 11.11.2019 – Riigikogu komisjonide (Keskkonnakomisjon, maaelukomisjon, majanduskomisjon) ühisel istungil käsitletakse metsanduse arengukava stsenaariume
- 16.09.2019 – Keskkonnakomisjon arutas lageraietega seotud kollektiivset pöördumist („Lageraied ajalukku“)
- 14.05.2019 – Keskkonnakomisjon arutas metsade jätkusuutlikkuse arendamist (väljasõiduistung, kus koos RMK juhtidega käsitletakse metsade jätkusuutlikku majandamise suunamist).
- 24.09.2018 – Keskkonnakomisjonis oli Metsarahu manifesti arutelu (kollektiivse pöördumine „Metsarahu manifest“ algatuse mõte oli anda valmivale strategiadokumendile „Metsanduse arengukava aastateks 2021 – 2030“ täiendav sisend).
- 17.09.2018 – Keskkonnakomisjon toetas Alutaguse rahvuspargi loomist
- 16.08.2018 – Keskkonnakomisjon kontrollis ühismatkal osalemisega RMK matkateede seisukorda
- 06.06.2018 – Riigikogus arutati puidutööstuse tuleviku üle konverentsil „Jätkusuutlik tulevik on puidust“, organiseeritud keskkonnakomisjoni ja Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu koostöös.
- 13.04.2018 – Keskkonnakomisjon tutvus Soomes Äänekoski biotoodete tehase tegevusega (rajamise protsessiga ja looduskeskkonna kaitsmiseks rakendatud abinõudega).
- 06.02.2018. – Keskkonnakomisjonis toimunud arutelul vaadati läbi ühinemine Euroopa Metsainstituudi konventsiooniga
- 15.01.2018 – Keskkonnakomisjon arutas olukorda Eesti metsades. Teema oli aktuaalne seoses keeruliste ilmastikuoludega, mille tõttu oli raskendatud metsa ülestötamine ja puidu metsast välja vedamine.
- 08.01.2018 – Keskkonnakomisjon lisas kultuuriliste huvide esindajad metsanduse arengukava koostamisse.
- 07.11.2017 – Keskkonnakomisjonis arutati, et kavandatav puidurafineerimistehas peab arvestama keskkonnakaitsega.
- 06.11.2017 – Keskkonnakomisjon analüüsis metsanduse arengukava aastani 2020 täitmist.
- 25.10.2017 – Riigikogus oli Eesti metsanduse tulevikule suunatud konverents „Mets kui loodusvara ja ühine vastutus“
- 22.06.2017 – Keskkonnakomisjonis toimus ümarlaud hõberemmelga teemal
- 07.07.2017 – Riigikogu konverentsil „Pilk puidutööstuse tulevikku“ oli kõne all Eesti puidutööstuse tulevik, organiseeritud keskkonnakomisjoni ning Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu koostöös.

- 06.06.2017 – Riigikogu arutas metsaseaduse muudatusi. Riigikogu keskkonnakomisjon viis metsaseadusesse muudatusettepanekud, mille kohaselt on valitsus kohustatud peatama raietööd kogu riigis teatud ajaks ja lõpetama linna rohealas metsa raiumine ilma kohaliku omavalitsuse nõusolekuta.
- 16.05.2017 – Keskkonnakomisjon toetas raierahu kehtestamist loomade sigimisperioodil
- 11.04.2017 – Keskkonnakomisjon hindas puidu rafineerimistehase mõju keskkonnale. Samuti arutati teemal, et Riigimetsa Majandamise Keskuse dividenditulu peab vähenema, et ettevõttel oleks küllaldaselt vahendeid Eesti metsa säilitamiseks.
- 14.03.2017 – Keskkonnakomisjon arutas kodanikuliikumise Eesti Metsa abiks pöördumist Keretü looduskaitseala moodustamise kiirendamiseks. Avalikus pöördumises toodud probleemid tulid esile seoses Nursipalu harjutusväljaku väljaehitamiselega.
- 13.03.2017 – Keskkonnakomisjonis oli esimesel lugemisel metsaseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (396 SE), mille muudatused näevad ette alandada kuusikute raievanust ja soodustada lageraiele alternatiivsete raieliikide kasutamist.
- 17.01.2017 – Keskkonnakomisjoni avalikul istungil oli keskne kõneaine Eesti metsa kaitsmisega seotud küsimused. Komisjoni istungil osalesid ka maaelukomisjoni liikmed.