

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014 / 2015



LÕKSUDEST VÄLJA?

SA EESTI KOOSTÖÖ KOGU

[Tallinn 2015]

EIA 2014/2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	6
Eesti koht inimarengu indeksi järjestuses / Raivo Vetik	7
I. Heaolu kasv, selle mõju ja perspektiivid / Toimetaja Erik Terk	9
Sissejuhatus / Erik Terk	9
1.1 Heaoludünaamika ja heaoluprobleemid majanduskriisi aegsel ja järgsel perioodil Anu Toots, Erik Terk, Kairi Kasearu & Avo Trumm	11
1.2 Eesti heaolupoliitika uuemate heaoluküsitluste taustal / Triin Lauri & Anu Toots	20
1.3 Eesti elanike tajutud sotsiaalne tõrjutus majanduskriisi eelsel ja järgsel perioodil (2004- 2012) / Kairi Kasearu & Avo Trumm	26
1.4 Teadmismajandus kui Eesti eesmärk: kas läheneme sellele või mitte? Kadri Ukrainski & Urmas Varblane	36
1.5 Kultuur ja loovus kui majandusmudeli kujundajad: loomemajanduse perspektiivist Eestis Külliki Tafel-Viia & Silja Lassur	47
1.6 Eesti arengumudeli tulevik: mis meid edasi viiks? / Erkki Karo, Rainer Kattel & Veiko Lember	57
Kokkuvõte / Erik Terk	67
II. Sotsiaalne sidusus / Toimetaja Ellu Saar	69
Sissejuhatus / Ellu Saar	69
I alaosa: Haridus	
2.1 Sotsiaalse tausta roll õpitulemuste kujundamisel / Kristina Lindemann	71
2.2 Haridusturgude peidus pool - koolidevahelise ebavõrdsuse süvenemine koolivaliku tõttu Kaire Pöder & Triin Lauri	78
2.3 Eesti haridussüsteem kaasava keskkonnana venekeelsete noorte vaatevinklist / Jelena Helemäe	86
2.4 Täiskasvanuhariduses osalemine: kumulatiivsus ja nõudluse olulisus / Ellu Saar	93

II alaosa: Ränne

2.5	Tööränne Eestis / Anu Tõnurist	100
2.6	Nüüdisaegne väljaränne: ulatus, põhjused ja mõjud Eesti arengule / Tiit Tammaru & Raul Eamets	109
2.7	Väljarände põhjendused ja rändajate muutuv kuuluvus / Maarja Saar & Mari-Liis Jakobson	118
2.8	Eesti elanike välismaal töötamine / Siim Krusell	124
	Kokkuvõte / Ellu Saar	132

III. Keskkond ja inimene / Toimetaja Mihkel Kangur 135

	Sissejuhatus / Mihkel Kangur	135
3.1	Ökosüsteemiteenused ja tasakaalu hoidmiseks vajalikud looduslikud alad Jaanus Terasmaa & Raimo Pajula	137
3.2	Loodusressursside tarbimine / Liisa Puusepp, Margus Pensa, Martin Küttim & Mihkel Kangur	147
3.3	Jääkained / Tiit Vaasma, Egert Vandel & Margus Vetsa	160
3.4	Keskkond, tervis ja heaolu Kati Orru, Antti Roose, Mare Ainsaar, Ronald Gutmann, Martin Gauk & Hans Orru	171
3.5	Eesti elanike keskkonnateadlikkus ja -käitumine / Tiiu Koff & Arko Olesk	180
	Kokkuvõte / Mihkel Kangur	187

IV. Eesti kultuuriruumi areng / Toimetaja Marju Lauristin 189

	Sissejuhatus / Marju Lauristin	189
4.1	Eesti keele kestlikkus / Martin Ehala	191
4.2	Eesti kultuuri levik maailmas / Peeter Vihalemm	199
4.3	Kultuuritarbimine kultuuriruumi elujõulisuse näitajana / Peeter Vihalemm, Marju Lauristin	205
4.4	Laulupidu eestiliku kultuuriruumi sümbolina / Marju Lauristin	217
4.5	Kultuur visualiseerub ja rikastub / Indrek Ibrus	222
4.6	Digitalkultuur Eesti kultuuriruumi osana 2004-2014: hetkeseis ja tulevikuprognosis Marin Laak & Piret Viies	226
	Kokkuvõte / Marju Lauristin	236

V. Jätkusuutliku poliitika kujundamine / Toimetaja Georg Sootla	239
Sissejuhatus / Georg Sootla	239
I alaosa: Poliitikakujunduse koordineerimine	
5.1 Jätkusuutliku poliitika kujundamise eeldused üleilmastavas väikeriigis / Georg Sootla	240
5.2 Valitsuskeskus poliitikaprotsessi koordineerijana / Annika Uudelepp & Külli Sarapuu	244
5.3 Efektive riigihalduse otsinguil: riigipidamise kava / Külli Taro	250
5.4 Riigi eelarvestrateegia roll fiskaalpoliitika teostamisel / Ringa Raudla	255
II alaosa: Avatud ja tõenduspõhise poliitika suunas	
5.5 Õppiv euroopastumine Eesti hariduspoliitikas / Anu Toots, Krista Loogma	259
5.6 Huvipõhine poliitika: võimalused, ohud ja tasakaalud / Ott Lumi	265
5.7 Organiseerunud kodanikualgatuslik tegevus ja ühiskondlik sidusus: koostöö perspektiiv Erle Rikmann & Marko Sõmer	271
5.8 Institutsionaalse konteksti roll valdkonnapoliitikas rahvatervise regionaalkorralduse reformimise näitel / Laura Aaben	279
5.9 Innovatsioon ja ühtne valitsemine: kelle asi on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika Eestis? / Erkki Karo, Rainer Kattel & Veiko Lember	284
5.10 Jätkusuutlik ja demokraatlik valitsetus: Säästev Eesti 21 visiooni teostumise võimalikkusest / Georg Sootla	289
Kokkuvõte: Georg Sootla	293
Kokkuvõte. Eesti arengumudel post-2015 / Raivo Vetik	294

Hea lugeja!

Kümne aasta eest koostatud ja Riigikogus vastu võetud pikaajalisse arengustrateegiasse „Säästev Eesti 21“ võib suhtuda mitmeti. Ühtedele on see olnud konkreetse rakenduskavata, veidi idealistlik (järeltult eluvõõras!) ja pealegi liiga pika perspektiiviga unistamine. Teistele (loodetavasti enamikule) on see strateegia juhatanud kätte edasiliikumissuuna olukorras, kus Eesti astus Euroopa Liidu liikmena oma esimesi samme ja igäüks nuputas vastust keerulisele küsimusele, kuidas Eesti saaks üha kiiremini globaliseeruvast maailmast ja lõimuvas Euroopas parimal viisil iseendaks jääda ehk kuidas säilitada maailma ja Euroopa osana Eesti omapära, mis meid riigi, rahva, elukeskkonna ja ühiskonnana teistest heas mõttes eristab.

Kümme aastat on piisavalt pikk aeg, et korraks aeg maha võtta ning vahepealsete sündmuste ja kogunenud

tarkuse toel Säästva Eesti sihtidele ja strateegiatele tagasi vaadata. Süvaanalüüsiks ei ole paremat formaati kui tänavau oma 20. juubelit tähistav Eesti inimarengu aruanne, mis suudab päevapoliitilisest survest vabana toonaste tõdemuste kestlikkust mõtestada. Veelgi enam aga loodan, et sellest aruandest saab kesse, mille ümber puhkev sisuline arutelu ergutab meid langetama tulevikku suunatud otsuseid.

Vist esimest korda pärast iseseisvuse taastamist muutub Eesti aeglasemalt kui meid ümbritsev maailm. On muutusi, mis ei sisenda optimismi. Nii pikaajaliste kui ka viimasel aastal kerkinud riskidega toimetulekuks läheb Eestil heade liitlaste kõrval vaja eelkõige läbimõeldud ja globaalseid trende arvestavaid otsuseid. Nende kaante vahelt vaatab vastu hulk analüüsitööd. Head lugemist ja kaasamõtlemit! ■



Vabariigi President
TOOMAS HENDRIK ILVES

4. mail 2015 Kadriorus

SISSEJUHATUS. Eesti koht inimarengu indeksi järjestuses

► RAIVO VETIK

Alates 1990. aastast ÜRO Arenguprogrammiga kasutusele võetud inimarengu indeks koosneb kolme eluvaldkonna näitajatest: eeldatav eluiga, koolis käidud aastate arv ja sissetulek. Sellisel viisil moodustatud indeks kujutab endast üldistust, mis jätab küll kõrvale paljud teised võimalikud inimarengu mõõdikud, kuid põhineb intuitsivselt usutaval eeldusel, et tervis, teadmised ja majanduslik heaolu on inimeste jaoks põhilised oma elu korraldamise ressursid.

Inimarengu indeksi eelised on nii selle lihtsus kui ka üldistusaste: see on ühelt poolt kõigile arusaadav, teiselt poolt aga pakub ka meetodit, mille alusel riike omavahel võrrelda. Tuleb siiski arvestada, et indeksi kolm komponenti mõõdavad suhteliselt pikaajaliste sotsiaalsete protsesside tulemusi. Seega ei saa nende põhjal teha otseseid järeldusi vastava riigi vahetus minevikus rakendatud poliitikate tulemuslikkuse kohta.

Globaalne inimarengu aruanne 2014 järjestab inimarengu indeksi alusel 187 maailma riiki. Eesti on selles pingereas 33. kohal, st kuulub väga kõrge inimarenguga riikide sekka. Eesti inimarengu indeks on 0,890. See moodustub keskmise oodatava eluea (74 aastat), keskmise koolis käidud aastate arvu (12 aastat) ning võrreldavates hindades SKP ühe elaniku kohta (23 387 USA dollarit) osaindeksite alusel.

Toome globaalsest inimarengu aruandest välja ainult mõned faktid, et Eesti näitajad laiemasse perspektiivi asetada. Näiteks selgub, et rohkem kui 15% maakera elanikkonnast ehk 2,2 miljardit inimest elab vaesuses või vaesuspiiril (vaesuspiiriks on sellises arvestuses võetud 1,25 dollarit päevas). Kui tõsta piir 2,5 dollarini, kuuluvad vaeste sekka juba peaaegu pooled maakera elanikud. Globaalne aruanne toob välja ka selle, et 12% maakera elanikest kannatab kroonilise nälja käes ja 80%-l puudub adekvaatne sotsiaalkaitse.

Taoliste faktide rida võiks jätkata väga pikalt, kuid juba öeldust nähtub, et globaalses võrdluses kuulub Eesti tõepoolest väga kõrge inimarenguga riikide sekka. Ent riikide koht inimarengu indeksi edetabelis mitte ainult ütleb, vaid ka varjab midagi. Et tegemist on agregeeritud näitajaga, siis varjab see riikidevahelisi erinevusi kolmes komponentvaldkonnas. Kui püüda seostada inimarengu indeksi edetabelis kõrvuti asetsevad riike, toob see teatud üllatusi. Näiteks on edetabelis kolm Eestile eelnevat riiki Brunei Darussalam, Katar ja Küpros ning kolm

järgnevat riiki Saudi Araabia, Leedu ja Poola. Kui viimase kahe puhul annab nende koha võrdlus Eesti omaga üsna palju infot, siis võrdlus ülejäänud neljaga tekitab pigem segadust, sest need riigid on oma olemuselt Eestist nii-võrd erinevad.

Globaalse inimarengu aruande 2014 katusteema on inimeste, kogukondade ja ühiskondade haavatavus üha kiiremini globaliseeruvast maailmast ning riikide praktika, kuidas sellega toime tulla. Ühiskondade võimekust muutuvate oludega edukalt kohaneda tähistab aruanne mõistega säilienõtkus (*resilience*). Säilienõtkus on globaalses aruandes üldistavalt defineeritud kui inimeste, kogukondade ja ühiskondade võimekus ületada uute oskuste või institutsioonide väljaarendamise kaudu takistusi, mis ei ole neil seni lasknud oma eelistusi ja valikuid ellu viia.

Ühiskonna haavatavuse ja säilienõtkuse seostamise loogikast lähtub ka Eesti inimarengu aruande 2014/2015 lähteülesanne, üldistades neid mõisteid kogumiku kokkuvõttes sotsiaalse lõksu ja arengu võimendamise metafooride kaudu. Nii globaalne kui ka Eesti inimarengu aruanne eeldavad, et ühiskondade jätkusuutlikkust pärssivate probleemide aluseks on ühelt poolt teadmiste ja oskuste vähesus, teiselt poolt aga mitteadekvaatsed poliitika ja sotsiaalsed institutsioonid. Nii globaalne kui ka Eesti aruanne viitavad poliitika ja võimu dimensiooni senisest oluliselt tugevama arvestamise vajadusele ühiskondade jätkusuutlikkuse mõtestamisel, sest pahatihti edendatakse ühe grupi huvisid teise grupi arvelt.

Globaalne inimarengu aruanne toob esile fakti, et enamiku maailma riikide inimarengu indeks on viimase paarikümne aasta jooksul tõusnud. See kehtib ka Eesti kohta. Meie asetus inimarengu indeksis on olnud püsivalt 30. koha piirimail (2010. aastal aluseks võetud arvutusmeetodi järgi), liikudes aeg-ajalt paar kohta üles-alla. Tekib küsimus, kas me oleme jõudnud inimarengu indeksi edetabelis oma laeni või on meil tõusuvõimalusi? Mis meid takistab ja mida tuleks teha, et Eesti inimarengut edendada ja oma positsiooni parandada? Need ja analoogsed küsimused ongi selle aruande tuum, ja neile vastamise kaudu viimase kümne aasta arengutrendide lõikes püüame me kaasa aidata Eesti inimarengu ja jätkusuutlikkuse arutelu edenemisele. ■

TABEL. Inimarengu indeks ja selle alusnäitajad valitud riikides. 2013

Järjekord	Oodatav eluiga sünnihetkel 2013 (aastates)	Keskmine koolliaastate arv (aastates) 2012*	Eeldatav koolliaastate arv (aastates) 2012*	RKT inimese kohta (2011. a USA dollarites ostujõu pariteedi alusel) 2013	Inimarengu indeksi väärtus 2013	
1	Norra	81.5	12.6	17.6	63.909	0.944
2	Austraalia	82.5	12.8	19.9	41.524	0.933
3	Šveits	82.6	12.2	15.7	53.762	0.917
4	Holland	81.0	11.9	17.9	42.379	0.915
5	USA	78.9	12.9	16.5	52.308	0.914
6	Saksamaa	80.7	12.9	16.3	43.049	0.911
7	Uus-Meremaa	81.1	12.5	19.4	32.569	0.910
8	Kanada	81.5	12.3	15.9	41.887	0.902
9	Singapur	82.3	10.2	15.4	72.371	0.901
10	Taani	79.4	12.1	16.9	42.880	0.900
11	Iirimaa	80.7	11.6	18.6	33.414	0.899
12	Rootsi	81.8	11.7	15.8	43.201	0.898
13	Island	82.1	10.4	18.7	35.116	0.895
14	Ühendkuningriigid	80.5	12.3	16.2	35.002	0.892
15	Hong Kong	83.4	10.0	15.6	52.383	0.981
16	Lõuna-Koera	81.5	11.8	17.0	30.345	0.891
17	Jaapan	83.6	11.5	15.3	36.747	0.890
18	Lichtenstein	79.9	10.3	15.1	87.085	0.889
19	Israael	81.8	12.5	15.7	29.966	0.888
20	Prantsusmaa	81.8	11.1	16.0	36.629	0.884
21	Austria	81.1	10.8	15.6	42.930	0.881
22	Belgia	80.5	10.9	16.2	39.471	0.881
23	Luksemburg	80.5	11.3	13.9	58.695	0.881
24	Soome	80.5	10.3	17.0	37.366	0.879
25	Sloveenia	79.6	11.9	16.8	26.809	0.874
26	Itaalia	82.4	10.1	16.3	32.669	0.872
27	Hispaania	82.1	9.6	17.1	30.561	0.869
28	Tšehhi	77.7	12.3	16.4	24.535	0.861
29	Kreeka	80.8	10.2	16.5	24.658	0.853
30	Brunei Darussalam	78.5	8.7	14.5	70.883	0.852
31	Katar	78.4	9.1	13.8	119.029	0.851
32	Küpros	79.8	11.6	14.0	26.771	0.845
33	EESTI	74.4	12.0	16.5	23.387	0.840
34	Saudi Araabia	75.5	8.7	15.6	52.109	0.836
35	Leedu	72.1	12.4	16.7	23.740	0.834
36	Poola	76.4	11.8	15.5	21.487	0.834
37	Andorra	81.2	10.4	11.7	40.597	0.830
38	Slovakkia	75.4	11.6	15.0	25.336	0.830
39	Malta	79.8	9.9	14.5	27.002	0.829
40	Araabia Ühendemiraadid	76.8	9.1	13.3	58.068	0.827
41	Tšiili	80.0	9.8	15.1	20.804	0.822
42	Portugal	79.9	8.2	16.3	24.130	0.822
43	Ungari	74.6	11.3	15.4	21.239	0.818
44	Bahreini	76.6	9.4	14.4	32.072	0.815
45	Kuuba	79.3	10.2	14.5	19.844	0.815
46	Kuveit	74.3	7.2	14.6	85.820	0.814
47	Horvaatia	77.0	11	14.5	19.025	0.812
48	Läti	72.2	11.5	15.5	22.186	0.810
49	Argentiina	76.3	9.8	16.4	17.297	0.808

*andmed viitavad aastale 2012 või viimasele olemasolevate andmetega aastale



HEAOLU KASV, SELLE MÕJU JA PERSPEKTIIVID

1

[EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014/2015]

SISSEJUHATUS

► ERIK TERK

Dokumendis „Säästev Eesti 21“ (SE21) käsitleti heaolu kasvu kui üht sihti teiste ühiskonna jaoks oluliste sihtide (ökoloogiline tasakaalustatus, kultuuriruumi elujõulisus ja sotsiaalne sidusus) kõrval. Dokumendi autorid nentisid, et vaatamata toimunud arengule valitseb Eestis heaolu, eelkõige majandusliku heaolu defitsiit. Eeldati, et see defitsiit jääb tõenäoliselt valitsema veel küllalt pikaks ajaks, kujutades endast korraga nii arengustiimulit kui ka takistust (**Eesti säästva arengu riikliku strateegia „Säästev Eesti 21“ heakskiitmine 2005**). Dokumendi autorid rõhutasid: heaolu kasv on hädavajalik selleks, et Eesti oleks ka tulevikus koht, kus tahetakse elada. Seoses piiride avatusega on see rõhuasetus eriti oluline.

Heaolu (hüväng) on kompleksne nähtus, mida uurivad mitmete teadusalade esindajad. Kõige üldisemalt saab seda defineerida kui inimeste materiaalsete, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajaduste rahuldatust. Heaolu kätkeb endas võimalusi inimeste eneseteostuseks aga ka kindlustunde, et ollakse piisavalt kaitstud võimalike riskide eest. Üldmajandusteaduslikus käsitluses kaldu-

takse heaolu tihti samastama lihtsalt ühiskonna majandusliku jõukusega. Ehkki majandusteadlased tunnustavad, et ühiskonna koguprodukti suurus elaniku kohta kui tavaline nende poolt kasutatav heaolu mõõt ei pruugi peegeldada mitmeid olulisi asju, mida inimesed heaoluga seostavad (nt tervis, haridus, usaldus ühiskonnas, vaba aja hulk jne) piirduvad nad tavaliselt nentimisega, et SKP kõrge tase loob kõikide nende positiivsete eesmärkide suunas liikumiseks paremad eeldused (**Mankiw 2001**). Samas heaoluökonomika kui majandusteaduse ühe haru esindajad peavad väga oluliseks ka seda, kuidas tagada teatud heaolu elementaartase ka kehvemas seisus olevatele elanikerühmadele. Seetõttu on nende tähelepanu keskmes varade ja sissetulekute jaotus, avalikud hüvised ja avalikud teenused. Lähtutakse sellest, et toetuse tagamine majanduslikult kehvemas seisus olevatele inimestele on oluline nii ühiskonnas kehtivate eetiliste standardite seisukohalt kui aitab tagada majanduskasvuks vajaliku sotsiaalse stabiilsuse. Ebaõnnestunud healupoliitikad aga võivad muutuda ühiskonnale koormaks ja majandusarengule

takistuseks. Viimati nimetatud teemadega tegelevad (eelkõige heaoluühiskonna ja heaoluriigi paradigmade raames) ka sotsioloogid ja poliitikauurijad. Subjektiivne heaolutunne (õnne- ja rahulolutunne) huvitab sotsiaalpsühholoogid ja psühholoogid, ent viimasel ajal üha enam ka majandusteadlasi (Easterlin 2009).

SE21 dokumendis eristati heaolu mõistes küll kolme komponenti (majanduslik jõukus, turvalisuse tase ja võimaluste mitmekesisus), kuid kõige suuremat tähelepanu pöörati siiski heaolu majanduslikule komponendile: kuidas tagada Eesti edasiseks arenguks sobiv majanduse ja ettevõtluse struktuur, kuidas rajada tuleviku majanduskasv rohkem hariduses ja teaduses peituvate võimaluste kasutamisele ning kuidas parandada riigi ja erasektori koostööd.

Selle Eesti inimarengu aruande peatüki koostamisel löid kaasa nii sotsioloogid, poliitikauurijad kui majandusteadlased. Peatükis võib eristada kahte fookust. Esimene keskne teema on inimeste hakkamasaamine muutuvates majandusoludes ja selle tagamiseks kujun-

datud heaolupoliitikat. Analüüsitakse Eesti perede majandusliku olukorra dünaamikat ja selle erisusi pere tüüpide kaupa. Püütakse leida selliseid heaolupoliitika rõhuasetusi, mis annaksid tulemusi mitte ainult lähitulevikus, vaid soodustaksid hakkamasaamist ka pikemas perspektiivis. Teiseks fookuseks on Eesti majanduse kui terviku kvalitatiivse muutumise perspektiivid. Eesti majanduse arengut käsitletakse liikumisena kahel „teljel“: teadusmajanduse suunal (see suund oli küllalt kesksel kohal ka SE21 dokumendis) ja loomemajanduse suunal. Käsitletakse ka Eesti majandusliku arengumudeli ideoloogilisi aluseid ja Euroopa Liidu arengutega seostuvat fooni. Eestis rakendamiseks sobivate arenguüldiste leidmiseks vaadeldakse ka väljaspool Euroopat kasutamist leidnud arengumudeleid.

Eespool nimetatud kaks fookust – heaolupoliitika ja majanduspoliitika – ei saa eksisteerida teineteisest isoleerituna. Peatüki kokkuvõttes osas püütakse pakkuda välja mõningaid arusaamu, kuidas neid fookusi integreerida ja mis seda takistab. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Easterlin, R. (2009). Lost in transition: Life Satisfaction in the Road to Capitalism. *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, 27, 35–47.

Eesti säästva arengu riikliku strateegia „Säästev Eesti 21” heakskiitmine (2005) <https://www.riigiteataja.ee/akt/940717>.

Mankiw, G. (2001). *Principles of Economics*. Fort Worth: Harcourt College Publishers.

1.1

Heaoludünaamika ja heaoluprobleemid majanduskriisi aegsel ja järgsel perioodil

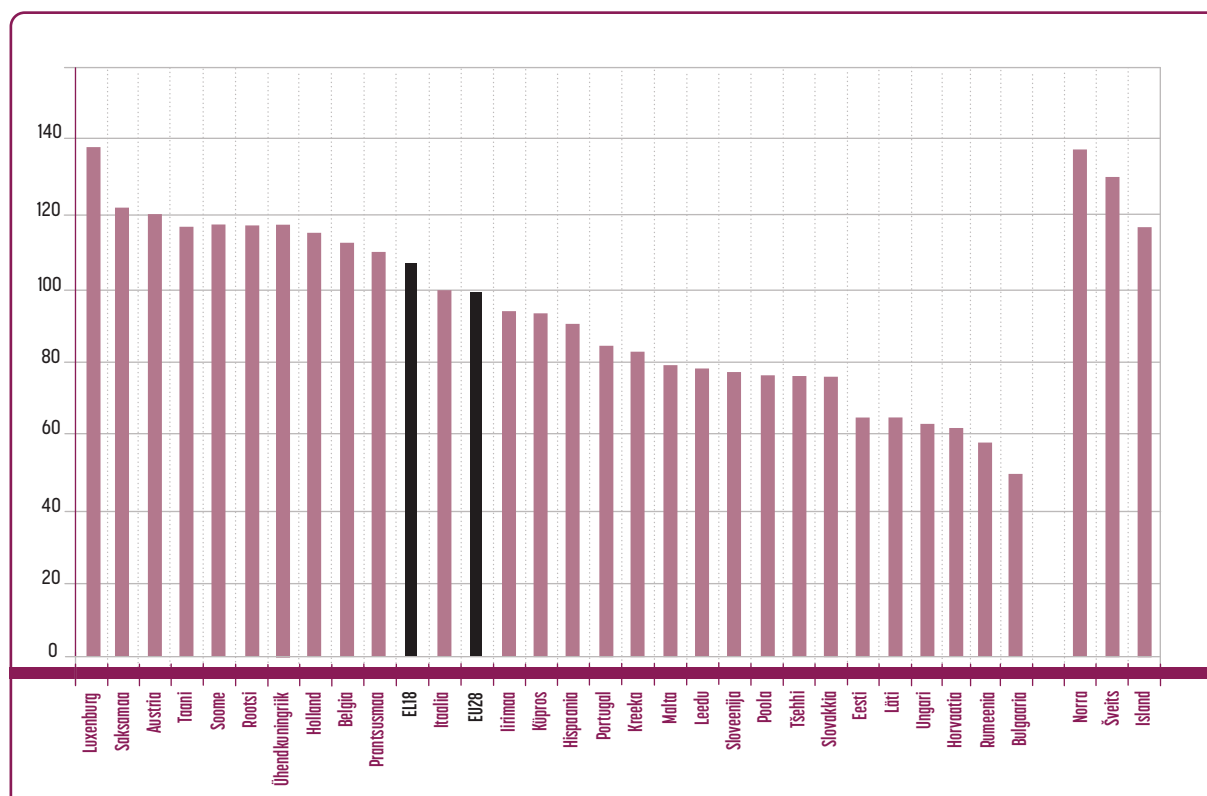
► ANU TOOTS, ERIK TERK, KAIRI KASEARU & AVO TRUMM

1.1.1 Mitmepalgeline heaoludünaamika

Heaolu problemaatikat ja Eesti teed heaoluriigi suunas on analüüsinud mitmed inimarengu aruanded. EIA 2010/2011 rõhutas, et Balti riigid peavad heaolu tõusuteel liikudes hakkama saama topeltülesandega – leevendama siirdeajast pärandunud sotsiaalseid hädasid (vaesus, kõrge töötuse määr) ja tege-

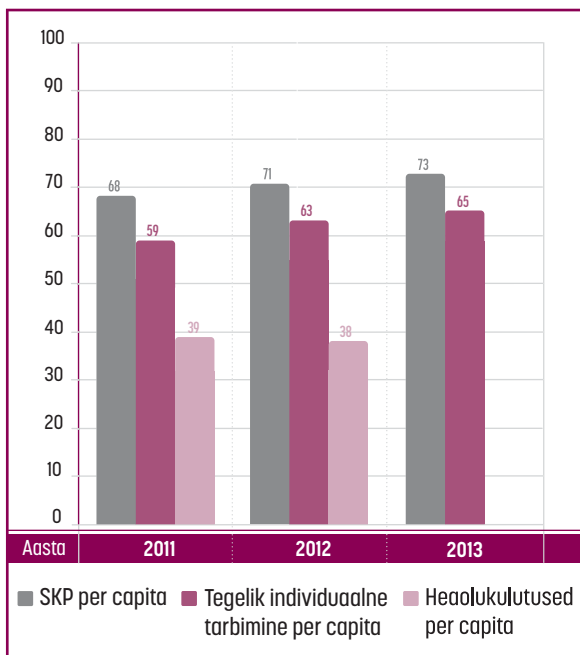
lema ka selliste 21. sajandi probleemidega nagu väljaränne, pereinstitutsiooni nõrgenemine, rahvastiku vananemine ja üleilmne tihenev kaubanduskonkurents (Aidukaite 2011). EIA 2012/2013 võttis heaoluteemad käsile senisest märksa laiemas võtmes, liikudes traditsioonilisest majandusliku jõukuse, selle jaotuse

Joonis 1.1.1 Tegelikult individuaalse tarbimise tase ostujõu pariteedi alusel (2013. aasta, EL28=100)



Allikas: Eurostat (2014).

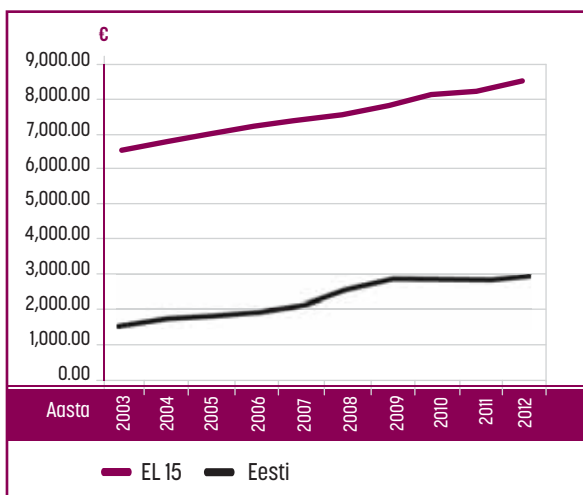
Joonis 1.1.2 Eesti jõukuse ja heaolunäitajad suhtena EL28 keskmisele ostujõu pariteedi alusel, EL28=100



Allikas: Eurostat (2014).

(riskigrupid, vaesus) ja sotsiaalkaitse kulude teemadelt edasi, võttes vaatluse alla ka inimeste endi hinnangud oma elukvaliteedile ja rahulolule. SE21 strateegiadokumendis oli heaolu käsitletud kolmest komponendist koosnevana. Lisaks materiaalsele heaolule (mida on võimalik mõõta rahvamajanduse tasandil koguproduktiga elaniku kohta, indiviidi tasandil aga sissetulekuga pere-liikme kohta või individuaalse tarbimisega) olid eraldi

Joonis 1.1.3 Sotsiaalkaitsekulud inimese kohta ostujõu pariteedi (PPS) alusel



Allikas: Eurostat (2014).

heaoluelementidena välja toodud ka turvalisus ja elu atraktiivsus (mitmekesisus, huvitavus). SE21 dokumendi koostamisel eeldati, et esialgu domineerib inimeste motiivides veel taotlus suurendada materiaalsel heaolu, kuid materiaalse heaolu paranedes hakkavad eeldatavasti tugevnema kaks ülejäänud motiivi. Kolmanda elemendi väärtustumine seostub tugevalt nn postmaterialistlike väärtustega: loominguilisust nõudvate elukutsete esiletõus, piiri häägustumine töise ja vabaajategevuste vahel jms. Siit tuleneb ka loomemajandusliku elemendi tähtsuse tõus tulevikus.

Majandusarengu osas seati SE21 dokumendis eesmärgiks jõuda aastaks 2030 SKP *per capita* tasandilt 80%-ni ELi toolleaegsete liikmesriikide keskmisest. Eeldati, et see oleks ka tasand, mille puhul materiaalse heaolu defitsiit peaks liikuma tagaplaanile. Selle eesmärgi saavutamise mehhanismidena nähti sektoriaselt mitmekesise eksportorientatsiooniga majandus- ja ettevõtlusstruktuuri loomist ja üleminekut innovatsiooni-põhisele teadmismajanduse mudelile.

Reaalsuses on Eesti areng, eriti majandusareng, olnud SE21 dokumendi vastuvõtmisele järgnenud kümne aasta vältel heitlik. Nendes aastatesse on mah- tunud nii kiire majanduskasvu periood (2004–2007) kui ka peamiselt globaalsetest teguritest, aga ka Eesti eel- nenud perioodi liiga siseturukesse majandusmudeli jätkusuutmatusest põhjustatud ulatuslik majanduskriis (2008–2010) ja järgnenud stabiliseerumisperiood.

Kui mõnda aega võis rääkida Eesti majanduse kiirest kasvust ja ka kiirest konvergenstist ELi nn vanade liikmesriikide majandustega, mille tulemusena vahe SKP *per capita*'s Eesti ja rikkamate maade vahel jõudsalt vähenes, siis järsk majanduslangus muutis olukorda. Tervikuna saame aastatest 2008–2012 rääkida kui perioodist, mil majanduslikku konvergensti ei toimunud. Praeguseks on majandus stabiliseerunud, kuid majanduskasv madalavõitu. Ehkki ELi riikidega võrreldes SKP *per capita* 80% saavutamist aastaks 2030 ei saa praegugi pidada ebarealistlikuks, eeldab see majanduse arengu- mudeli tõsisest muutust. Peame arvestama ka sellega, et kui Eesti majandus SKP *per capita*'s mõõdetuna peaks lähemas tulevikus jõudma tasandile 75 % ELi omast, siis väheneb ELi tugifondide panus Eestile (saabub nn *facing out* periood) ning meie edasine majanduse ja heaolu kasv peavad praegusest enam tuginema meie endi jõu- pingutustele. Tuleb leida ka sobiv viis heaolumudeli kaasajastamiseks sotsiaalpoliitika ja majandusarengu parema seostamise mõttes, et heaoluühiskonnale oma- sed toetused mõjuksid majandusarengule stimuleerivalt, mitte ei lämmataks seda kompenseerivat laadi toetuste pideva suurenemise kaudu.

Selgub, et heaolu võrdlevat taset ja sellega seotud proportsioone iseloomustab kaunis suur inerts. Mitmetest Eesti heaolu seisu ja arengut käsitletud raportitest (EIA 2010/2011; EIA 2012/2013; Bertelsmann SGI 2013) ilmneb, et heaolutasemega seostuvad probleemid on enam-vähem samasugused kui enne kriisi. Meie leibkondade sissetulekud ja ostujõud lähenevad ELi keskmisele üpris visalt. Reaalse tarbimise alusel, mis sisaldab kõiki, ka riigi poolt pakutavaid kaupu ja teenuseid (nt haridus, tervishoid), jääb Eesti endiselt Euroopa kõige vaesemasse ossa. Ostujõu pariteedi järgi saavad eestimaalased tarbida vaid 65% EL28 keskmisest (vt joonis 1.1.1).

Veelgi suurem on lõhe sotsiaalkaitse kuludes, mis moodustavad Eestis ühe inimese kohta alla 40% ELi keskmisest. Pikemat ajalist perspektiivi vaadates selgub, et sotsiaalkaitse kulud inimese kohta on Eestis aastatel 2003–2009 kasvanud, hiljem on kasv aga peatunud, kuigi majandus on järk-järgult taastunud. See trend eristab Eestit Lääne Euroopa (EL15) maadest, kus sotsiaalkaitse kulude maht on oma ostujõult pidevalt kasvanud (vt joonis 1.1.3).

Mis puutub turvalisusesse, siis kahtlemata tõi majanduskriisi kaasa inimeste turvatunde vähenemise seoses töö ja ka elamispinna kaotuse riski suurenemisega. Ent kriminaalsuse dünaamika on Eestis olnud kiiduväärsest languses (Crime, violence ..., SILC). Ka elu atraktiivsuse

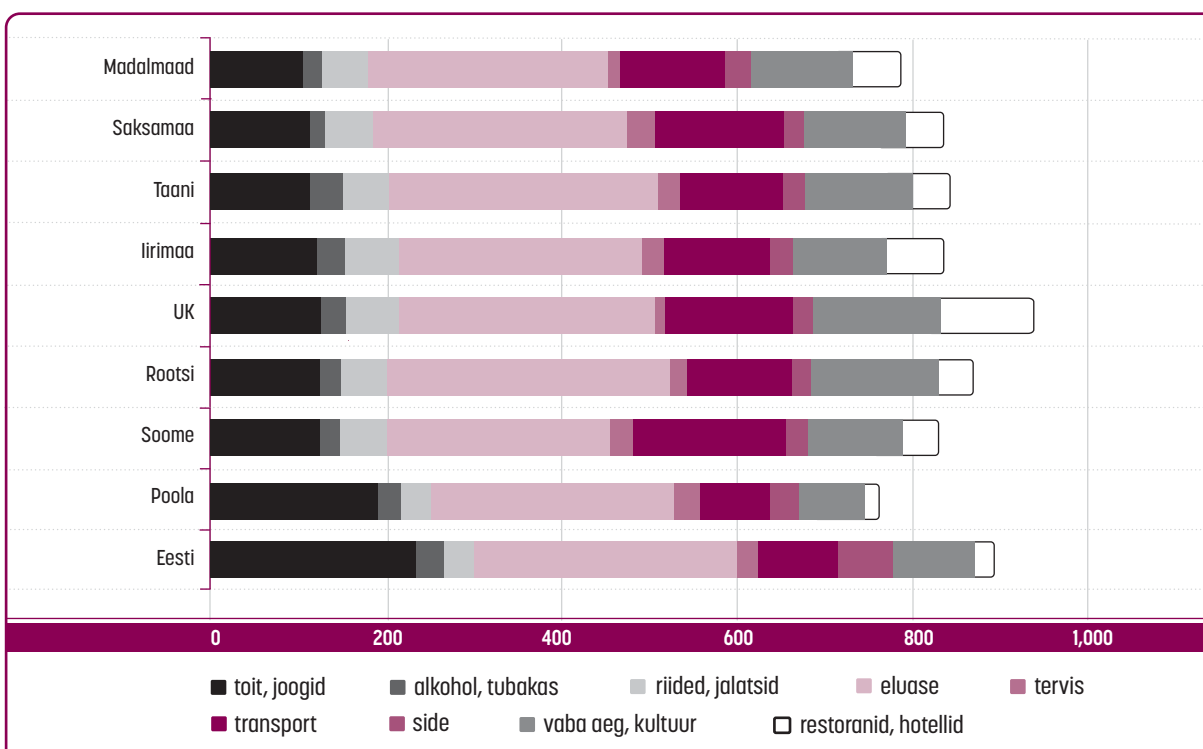
ja mitmekesisuse näitajate enamiku puhul saab Eestis rääkida pigem positiivsest dünaamikast. Näiteks inimeste kultuuritarbimine ei vähenenud peaaegu üldse ka rasketel majanduskriisi aastatel (vt alapeatükki 1.5).

1.1.2 Kulud ja sissetulekud

Eesti ELi keskmisest oluliselt madalam tulude ja tarbimise tase ajendab pöörama tähelepanu meie leibkondade tarbimiskulude struktuurile. Kas hädapäraste kulutuste kõrval jääb ressursse ka vaimseks ja sotsiaalseks arenguks? Eestimaalastel kulub teiste riikidega võrreldes proportsionaalselt rohkem toidule ja vähem vabale ajale ning kultuurile (joonis 1.1.4). Nt kui Hollandis kulub 1000 ostuvõime ühikust toidule 100 ja Saksamaal 116, siis Eestis 233. Tõsi, ajalises mõõtmises on Eestis asjad liikunud paremuse poole, sest 1999. aastal moodustas toit kolmandiku leibkonna väljaminekutest. Aastatega on natuke suurenenud ka vaba aja, transpordi ja eluasemega seotud tarbimine. Kahe viimase puhul on siiski raske hinnata, kas tegemist on sundkuludega või vabadusega valida endale meelepärane elustiil.

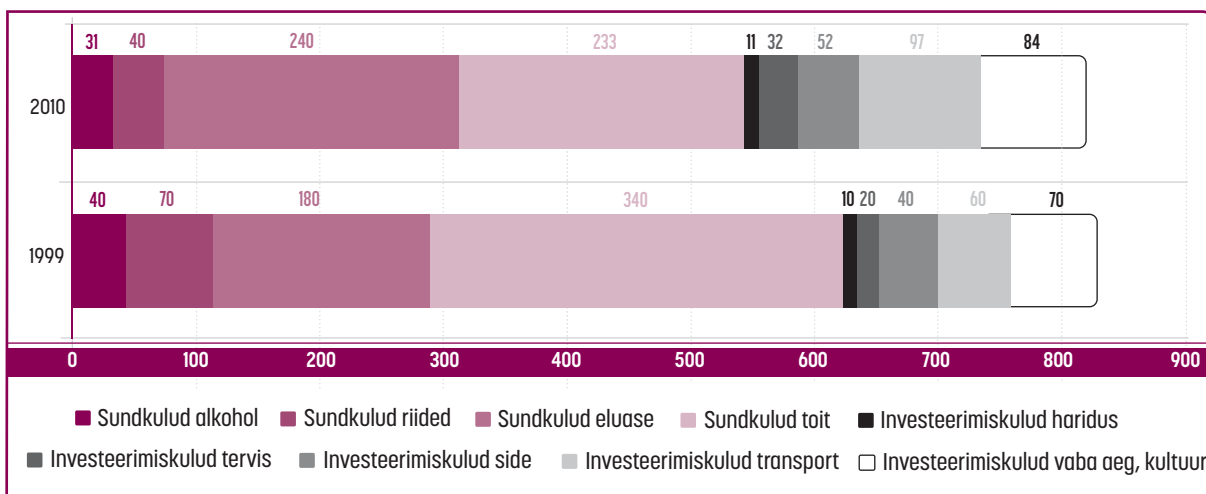
Et asuda analüüsima Eesti heaolumudeli edasiarendamise variante, jaotame joonisel 1.1.5 kulutused kahte

JOONIS 1.1.4 Tarbimiskulude struktuur eri riikides ÜRO tarbimiskulude klassifikaatori järgi



Allikas: Eurostat (2014).

JOONIS 1.1.5 Tarbimisstruktuuri muutus Eestis 1999–2010 ÜRO tarbimiskulude klassifikaatori järgi



Allikas: Eurostat, autorite arvutused.

gruupi: sundkulud ja investeeringuskulud. Nagu näeme, on sundkulude osatähtsus siiski mõnevõrra vähenenud ja investeeringuskulude osatähtsus tõusnud.

Nii majanduskasv kui ka -kriis on mõjutanud eri leibkondi ja elanikerühmi erineval moel. Järgmises ala-peatükis püüamegi selgusele jõuda, millised leibkonnad on majanduskriisi võitjad või kaotajad ja millised tegurid on tinginud nende edu või ebaedu. Järgneva analüüsi aluseks on Eesti Sotsiaaluuringu (ESU) aastate 2005–2011 andmed. ESU on osa üle-euroopalisest sisetulekute ja elutingimuste uuringust EU-SILC, mis võimaldab analüüsida Eesti elanike heaolu ja selle muutumist ning hinnata vaesuse, materiaalse ilmajätuse ja sotsiaalse tõrjutuse taset. ESU on olemuselt paneeluuring, kus ühte ja sama leibkonda küsitatakse neljal järjestikkusel aastal (vt meetodika kohta täpsemalt **Statistikaamet 2010**). Vaadeldava perioodi andmed jagunevad nelja paneeli vahel: 2005–2007, 2006–2009, 2007–2010 ja 2008–2011.

Analüüsi on kaasatud kõik leibkonnad, kes osalesid ajavahemikus 2005–2011 kolmel (esimene paneel) või neljal järjestikkusel aastal. Analüüsimisel ja tulemuste tõlgendamisel tuleb aga arvestada asjaoluga, et ESU sisetulekuandmed on kogutud retrospektiivselt eelmise aasta kohta, mis sisuliselt tähendab, et 2005. aasta andmed kajastavad tegelikult olukorda 2004. aastal, 2006. aasta andmed olukorda 2005. aastal jne.

Leibkondade sisetulekute muutust analüüsitakse ekvivalent-netosisetuleku alusel, mille arvutamiseks on rakendatud tarbimis- ehk ekvivalentsuskaale. Tarbimiskaalude rakendamise aluseks on eeldus, et osa sisetulekute kulutatakse leibkonna peale ühiselt, osa aga

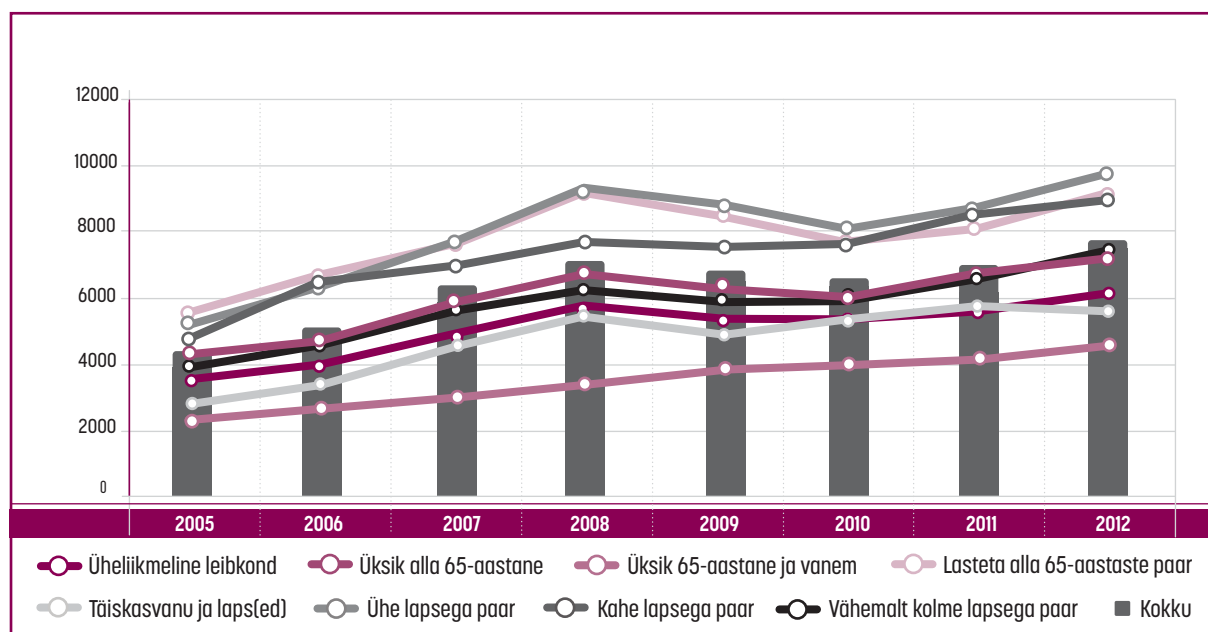
on iga leibkonnaliikme individuaalsed kulutused, mis sõltuvad tema vanusest. Eesti Sotsiaaluuringus (ja käesolevas analüüsis) on kasutatud Eurostati soovitatud modifitseeritud OECD tarbimiskaalusid, mis annavad esimesele täiskasvanud liikmele kaalu 1,0, igale järgmisele täiskasvanud liikmele 0,5 ning kõigile 13-aastastele ja noorematele 0,3.

Jooniselt 1.1.6 on näha, et kõikides leibkonnatüüpides on sisetulek ühtlaselt kiirenevas tempos kasvanud kuni 2008. aasta lõpuni – kõige kiiremini tööeas lasteta või 1–2 lapsega kahe täiskasvanuga leibkonnas, kõige aeglasemalt aga üle 65-aastastel üksi elavatel eakatel. 2009. aasta tõi kaasa sisetulekute vähenemise kõigis leibkonnatüüpides; vaid üksi elavate eakate rühmas on sisetulek mõõdukalt kasvanud. 2011. aastast hakkasid sisetulekud taas kiiremini kasvama, ainus erand on sisetulekute mõningane vähenemine üksikvanema-leibkondades (2012. aastal 2011. aastaga võrreldes).

Septembrist 2008 kuni detsembrini 2012 kasvas toimetulekutoetuste saajate arv 2,5 korda, väljamakstud toetuste kogusumma 3 korda. Loomulikult suurenesid hüppeliselt ka töötuskindlustushüvituste ja töötu abirahade väljamaksed. Sotsiaalkaitsesüsteemis tervikuna majanduskriisi ajal olulisi muutusi ei tehtud.

Analüüsidest leibkondade heaolu muutumist sisetulekute dünaamika alusel, tuleb arvestada ka vastava perioodi tarbijahinnaindeksit, mis näitab saadud tulu ostujõu muutumist aja jooksul. Nii näiteks kasvas tarbijahinnaindeks aastatel 2005–2007 enam kui 11%, aastatel 2007–2009 kümnendiku võrra ja kogu vaatlusperioodi (2005–2011) jooksul enam kui 30%.

JOONIS 1.16 Leibkondade aastase sissetuleku muutus 2005–2012 (läbilõikeandmed)



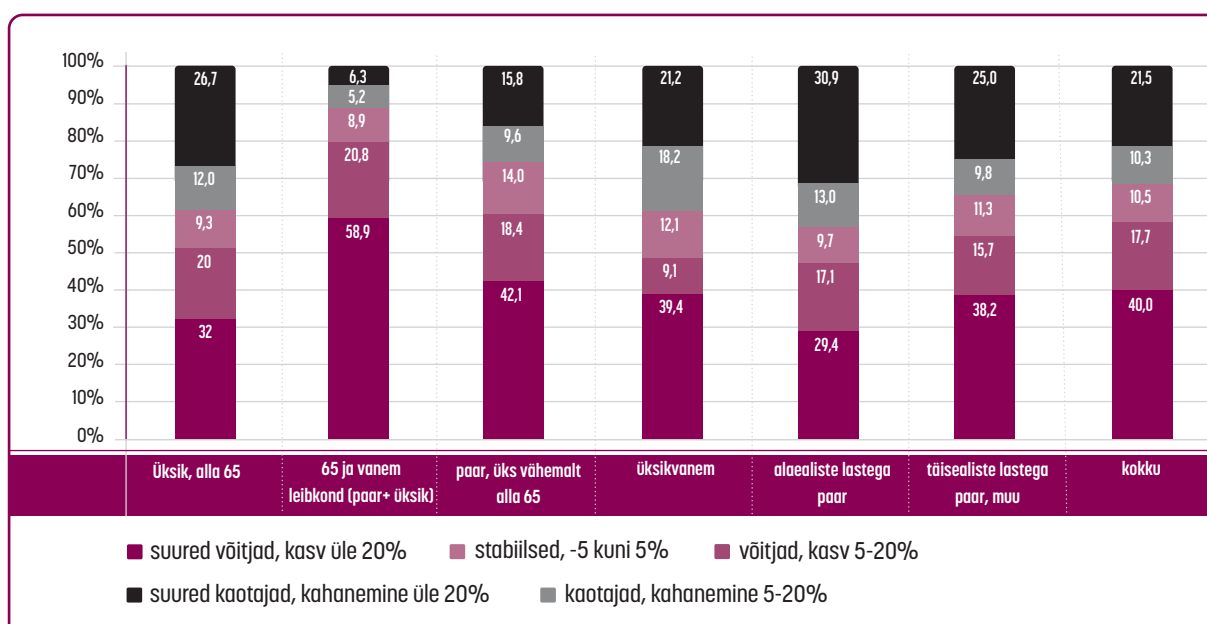
Allikas: Statistikaamet.

1.1.3 Majanduskriisi võitjad ja kaotajad

Millised leibkonnad tulid kriisiga paremini toime ning kelle jaoks tähendas see sissetulekute ja majandusliku toimetulekuvõime vähenemist (vt joonis 1.1.7)? Et leibkonna struktuuri muutumine mõjutab ka ekvivalentssissetulekut, vaadagem esmalt, kuidas muutus nende leibkondade sissetulek, kelle koosseis vaadeldud perioodil jäi samaks.

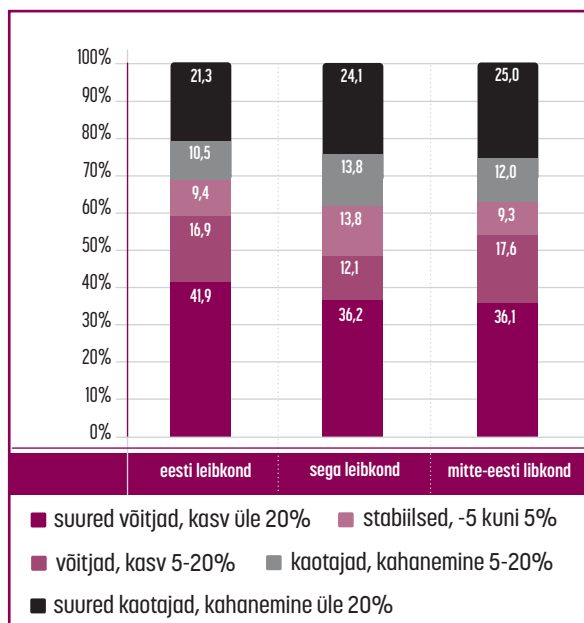
Ilmneb, et võrreldes 2007. aastaga on oma sissetulekuid suutnud enim suurendada pensioniealised. Järgnevad lasteta paarid, kus vähemalt üks liige on tööealine, ja tööealised täiskasvanud lastega inimesed. Suurimad kaotajad on aga alaealiste lastega leibkonnad, üksikvanemad ning üksikud tööealised inimesed. Alaealiste lastega leibkondadest kaotas oma sissetulekutes 45% ühe lapsega leibkondadest ja 53% kolme lapsega leibkondadest.

JOONIS 1.17 Ekvivalent-netosissetuleku muutus 2007–2010 leibkonnatüüpide kaupa (%)



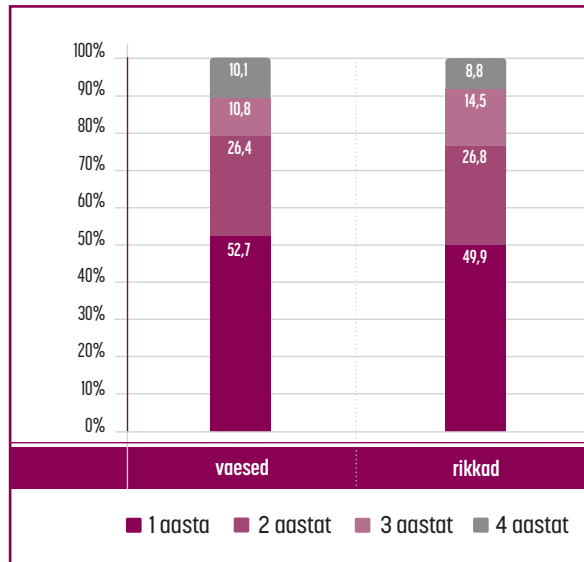
Allikas: ESU.

Joonis 1.1.8 Leibkondade sissetulekute dünaamika leibkonnaliikmete rahvuse järgi 2007–2010



Allikas: ESU.

Joonis 1.1.9 Leibkondade jagunemine kõige väiksema ja suurema sisse tulekuga tulu-rühmadesse kordade arvu järgi (%)



Allikas: ESU.

2007–2010 muutus leibkonna koosseis 17% kõigist analüüsitud leibkondadest. 40% juhtudest tõi see kaasa sissetulekute vähenemise, pisut enam kui pooltes leibkondades suurenesid aga sissetulekud vähemalt 5%. Leibkonna struktuurist tulenev sissetuleku suurenemine oli 30% puhul seotud paarisuhte alustamisega (sh ka üksikvanem), neljandikul aga laste täisealiseks saamisega. Leibkondades, kus sissetulekud vähenesid, oli see enam

kui viiendikul juhtudel tingitud leibkonnaliikmete arvu vähenemisest (täisealised lapsed kolisid välja või jäi inimene üksikuks), kolmandikul juhtudest aga seotud leibkonna suurenemisega (üksiku staatusest lastega paarisuhtesse liikumine, laste arvu suurenemine jms).

Kuidas mõjutas võitjaks või kaotajaks kujunemist leibkonna rahvuseline koosseis ning leibkonnapea sugu, haridus ja sotsiaalne seisund?

Leibkonnad on liikmete rahvuse alusel jagatud kolme gruppi: (1) leibkonnad, kus kõik liikmed on eestlased; (2) leibkonnad, kus on vähemalt üks eestlane ja üks mitte-eestlane ning (3) leibkonnad, kus kõik liikmed on mitte-eestlased. Kui vaadata nende kolme grupi sissetulekute dünaamikat, võib öelda, et kuigi eesti leibkondade seas on sissetulekuid kasvatanud leibkondi 5 protsendipunkti võrra rohkem (vt joonis 1.1.8), on leibkonnaliikmete rahvuse alusel esile tulevad erinevused suhteliselt väikesed. Kui aga vaadata nende rühmade ekvivalent-netosissetuleku mediaane aastatel 2007 ja 2010, siis 2007. aastal oli eesti rahvusest liikmetega leibkondade mediaan 78 670 krooni, eri rahvusest liikmetega leibkondade mediaan 86 266 ning mitte-eesti rahvusest liikmetega leibkondade ekvivalent-netosissetuleku mediaan 68 597. Aastal 2010 olid vastavad näitajad sellised: eestlastest leibkondadel 81 823 krooni, segarahvusest leibkondadel 86 189 ja mitte-eestlastest leibkondadel 68 118. Mitte-eesti leibkondade sissetulekute langus tuleneb suuresti suuremast töötuse määrast majanduslanguse ajal: 2010. aastal oli ligi viiendikul mitte-eesti leibkondadest leibkonnas vähemalt üks töötu. Ilmselt põhjustas sellise olukorra ka mitte-eestlaste suurem hõivatus sekundaarsektoris, mis majanduslanguse ajal tugevamini kannatas.

Üldiselt on rahvusvahelistes uuringutes leitud, et naised on meestega võrreldes majanduslikult haavatavamad (Gradin jt 2010; Barcena-Martin, Moro-Egido 2013), nende materiaalne ilmajaatus on suurem (Halleröd jt 2006) ning ka töötamine ei pruugi naiste vaesusrisiki vähendada (Crettaz 2013). On leitud, et vallalised tööealised naised on suuremas vaesusriskis kui vallalised mehed (Wiepking, Maas 2005; Barcena-Martin, Moro-Egido 2013). Siiski kinnitavad Eesti andmed, et majanduskriis mõjutas rohkem pigem mehi kui naisi. 2008. aastal oli iga töötuskindlustushüvitist saava naise kohta 0,74 meest, 2010. aastal aga juba 1,10. Töötuskindlustushüvitise saajate arv oli kasvanud ligemale 3,9 korda.

Vaatame nüüd, kui võrd oluline on leibkonna sissetuleku dünaamika kujunemisel leibkonnapea sugu. Vaatluse all on ainult ühe täiskasvanuga leibkonnad. Ilmneb, et tööealiste üksikute meeste (võrreldes üksikute naistega) hulgas on rohkem neid, kelle sissetulek

suurenes: vastavalt 56 ja 47 protsenti. Samuti on meeste hulgas sissetuleku säilitanute osakaal suurem kui naiste hulgas.

1.1.4 Vaesuse ja jõukuse püsivus

Kuidas kajastus majanduskriisi sissetulekuskaala kõige äärmuslikumates osades – kõige jõukamates ja kõige vaesemates leibkondades? Erinevad uuringud on näidanud, et kõige stabiilsemad on just kõige väiksema ja kõige suurema sissetulekuga inimeste tulud. Vaesematel ühiskonnaliikmetel puuduvad ühiskondlikud võimalused ja individuaalne võimekus oma olukorda parandada ning sotsiaalsel redelil kõrgemal tõusta, jõukamatel inimestel on aga piisavalt ressursi ennast mitmesuguste riskide eest kaitsta ning oma saavutatud positsiooni ja sissetulekutaset kindlustada.

Kasutame rikkuse ja vaesuse määratlemiseks tulurühmade meetodit, lugedes 20% kõige väiksema sissetulekuga leibkondi vaeseks ja 20% kõige suurema sissetulekuga leibkondi jõukaks. **Jooniselt 1.1.9** näeme, et väga üldistes piirides on nii vaesus kui ka jõukus ligikaudu pooltel juhtudest „ajutine ühekordne kogemus“, ligikaudu 10% juhtudest on see aga kogu vaatlusperioodil olnud väga püsiv ning 10–15% puhul kestnud vähemalt kolm aastat.

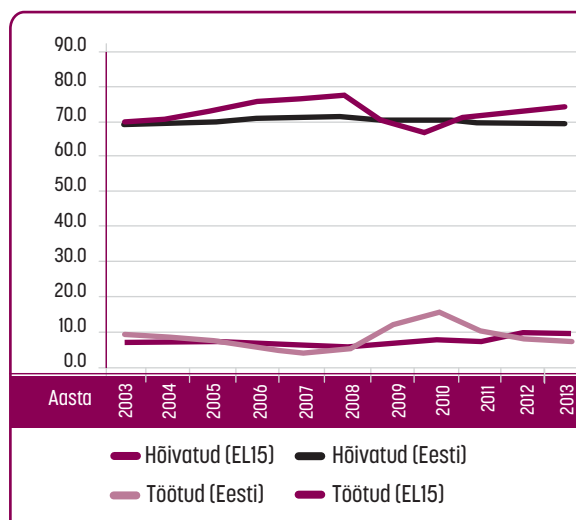
Leibkonnatüüpide lõikes on püsivaesust (püsivalt kõigi aastate jooksul) kogunud leibkondade osakaal kõige suurem alla 65-aastaste ühe liikmega leibkondades (33% kõigist vaesust kogunud leibkondadest ja 18% kõigist sarnase struktuuriga leibkondadest) ning üksikvanemaga peredest (vastavalt 28% ja 17%), kõige ajutisema iseloomuga on vaesus aga alaealiste laste ja kahe täiskasvanuga leibkonnas (15% vaesust kogunud peredest ja 4% kõigist).

Näeme, et püsivalt jõukamasse tulugruppi kuulmine on iseloomulikum alaealiste lastega täisperedele (32% vähemalt korra vaatlusperioodi jooksul jõukamasse tulugruppi sattunud leibkondadest ning 13% kõigist alaealiste lastega peredest) ning ilma lasteta tööeas paaridele (vastavalt 31% ja 15%).

1.1.5 Heaolutase ja positsioon tööturul

Enamik analüüse kinnitab, et tänases Euroopas on madala heaolutaseme ja vaesuse peapõhjus töötus või ka vilets positsioon tööturul. Seepärast keskendumegi Eesti heaolutaseme hindamisel tööhõivega seotud indi-

JOONIS 1.1.10 Töehõive ja tööpuuduse määr Eestis ja Lääne Euroopa riikides 2003–2013 (20–64aastased hõivatud ja 25–74 aastased töötud).



Allikas: Eurostat, ELFS.

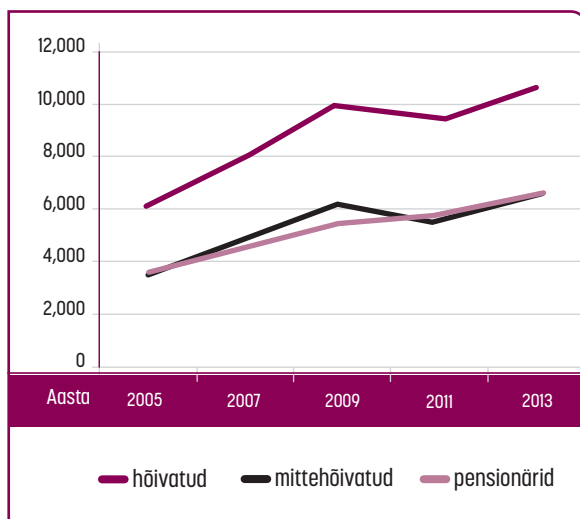
kaatoritele (vt **joonis 1.1.10**). Võrreldes „vana“ Euroopaga on Eesti tööturg parema tervise juures – hõivetase on kõrgem ja töötust on vähem. Siiski ei ole Eestis buumiaegne hõiverase taastunud. 20–64-aastastest ei tööta kolmandik. Majanduse arengukiirenduse saamiseks on see ilmselt liiga kõrge näitaja.

Sarnaselt teiste Euroopa maadega vähendavad hõivemäära noored, kes ei õpi ega tööta ja kelle hulgas pikaajaline töötus on ligi kolm korda kõrgem kui noorte hulgas keskmiselt.

Hõivet saab parandada kaht moodi – kas tuua töötud tööturule tagasi või laiendada töötavate inimeste hulka juba varem kõrvalejäänute arvelt. Eesti on suutnud saavutada edu peamiselt töötute tagasitoomisel tööturule. Selles võib oma osa olla ka aktiivse hõivepoliitika meetmetel, mille seas töötute koolitamine on olnud üks prioriteete. Mitteaktiivsete inimeste osalus koolitustes ja elukestvas õppes on märksa väiksem ja aastatega muutunud vähe. Euroopa keskmiste näitajate taustal on Eestis töötute osalusprotsent koolituses keskmisest kõrgem, mitteaktiivsete inimeste oma aga madalam (eriti suur erinevus viimases näitajas on meil Põhjamaadega). Puudega inimeste tööturule toomise reform (töövõimereform) peaks tulevikus olukorda parandama.

Hõive kvantitatiivsete näitajate kõrval muutub üha olulisemaks hõive kvaliteet. Igasugused töökohad iga hinna eest ei taga ühiskonna jätkusuutlikku arengut. Kui nn nutikad töökohad (*smart jobs*) on kaugem

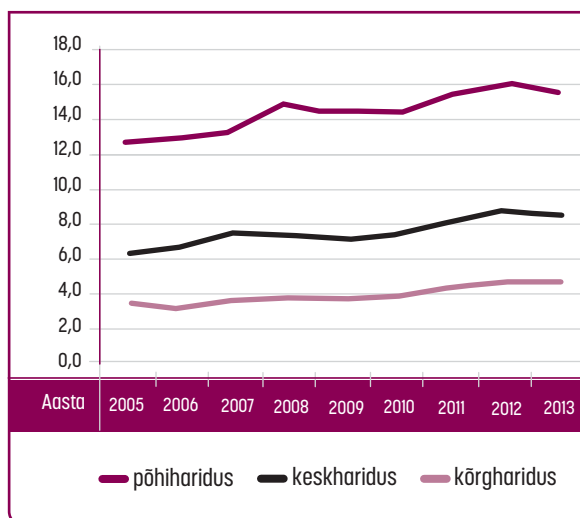
JOONIS 1.1.11 Netosissetuleku mediaan sotsiaalsete gruppide kaupa (ostuvõime indeksiga korrigeerituna, €)



Allikas: Eurostat, SILC.

strateegiline eesmärk, siis juba täna peab töötamine avaldama positiivset mõju inimeste heaolutasemele. Milline on selles plaanis olnud Eesti senine areng? Kõige üldisemalt näitab statistika, et tööturul hõivatute sissetulek on märgatavalt kõrgem kui neil, kes tööturul ei ole. Majandusväikese langusfaas mõjutab küll nii neid, kes töötavad kui ka neid, kes ei tööta, kuid erineval määral.

JOONIS 1.1.12 Palgavaesuse risk Euroopa Liidus (EL15) haridustasemete järgi (Vaesusriski piiriks on võetud 50% riigi mediaansissetulekust)



Allikas: Eurostat, SILC.

Kõige paremini on majanduse võngete eest kaitstud pensionärid, kelle heaolutase on tõusnud teistega võrreldes küll aeglasemalt, ent stabiilsemalt (joonis 1.1.11).

Tänapäeva tööturg on mitmekesine; lisaks tarkadele ja kõrgelt tasustatud töökohtadele on seal ka palju lihtsaid, rutiinseid ja vähetasustatud töid. Sellele kirjusele lisanduvad sellised töö nappusega seotud hõivevormid nagu pealesunnitud osaaajatöö või töötamine füüsilisest isikust ettevõtjana. Tagajärjeks on palgavaesus, fenomen, mida 1960–70-ndate aastate Lääne-Euroopa vaevu tundis (vt joonis 1.1.12 ja 1.1.13).

Põhjuseks, miks töötamine piisavat sissetuleku ei taga, mainitakse sageli ebapiisavat või ebaadekvaatset haridust. Üldise reegli kohaselt on sissetulekute tase haridustasemega korrelatsioonis. Kuigi see reegel peab paika ka Eesti puhul, on siin näha ka spetsiifilisi momente. Esiteks iseloomustab Eestit suurem vaesusriski volatiilsus olenevalt majanduse tsüklis (eriti põhiharidusega töötajate puhul). Teiseks kasvab Eestis kõrgharidusega inimeste palgavaesus. Viimane võib olla seletatav muuhulgas tööturu vertikaalse kokkusobimatusena, mis on Eestis üks EL kõrgemaid ja millele osundas ka EIA 2012/13 (Toots, Lauri 2013: 34).

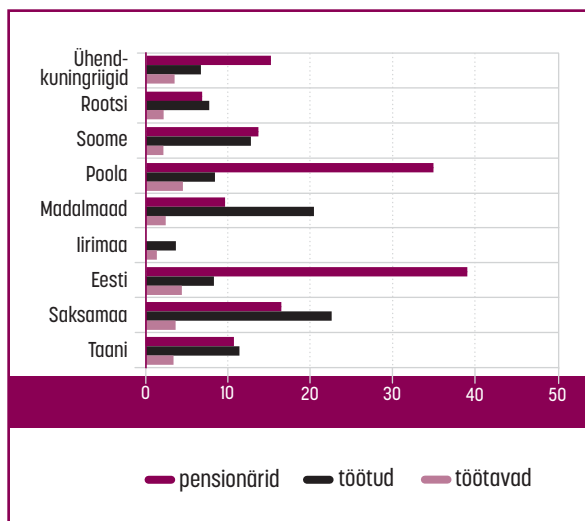
Lisaks haridusele on Eestile iseloomulik ka palgataseme eripärane seos töötajate vanusega. Kui Euroopas palgatase vanuse kasvades tõuseb, siis Eestis on see pigem vastupidi. Siingi võib olla tegu haridusliku mõjufaktoriga, sest elukestvas õppes osalemine on Eestis selles vanusegrupis väga vähenenud (4,7% võrreldes

JOONIS 1.1.13 Palgavaesuse risk Eestis haridustasemete järgi



Allikas: Eurostat, SILC.

JOONIS 1.14 Oma tervist halvaks ja väga halvaks pidavate inimeste osakaal 2012



Allikas: Eurostat, SILC.

15,6% ELis keskmiselt). Soomes, kus koolituse osatähtsus vanusegrupis 50+ on küllalt suur (13%), on ka madalapalgaliste osakaal selles vanusegrupis väga väike.

Suhe tööturuga mõjutab mitte ainult sissetulekuid, vaid ka mitmeid teisi tähtsaid heaolu aspekte nagu tervis, rahulolu eluga ja sotsiaalne kaasatus ühiskonda (vt joonis 1.1.14). Riikidevahelised erinevused mitte-

töötavate kategooriate lõikes on siin väga suured. Eesti paistab silma pensionäride halvema olukorraga (võrreldes töötutega ja teiste ELi maadega).

Kokkuvõtteks

Eestis on heaolu toetavad ja nõrgendavad tegurid jäänud aastatega jämedates joontes samaks. Põhimured on jätkuvalt sissetulekute ja tarbimisvõime mahajäämus ELi keskmisest ning selle tundlikkus majanduse tsükli suhtes. Majanduskriis mõjutas eelkõige tööturul osalevaid inimesi, nende palga- ja ettevõtlustulu, seetõttu vähenes kõige enam just tööealiste liikmetega leibkondade sissetulek.

Mitmete rahvastiku keskmiste näitajate poolest on Eesti areng olnud „tubli keskmine”, ent sotsiaalsete gruppide kaupa on dünaamika erinev ja sellest tulevalt varieerub ka gruppide heaolutase. Püsiprobleemideks Eestis on hariduse vähene mõju tööturul saadavale vastutasule ning eakate inimeste halvem olukord mitmete heaolu komponentide osas. See näitab vajadust tervikliku vanuripoliitika ja majandusega paremini lõimitud holistliku hariduspoliitika järele. Positiivsete tulemuste kontole võib panna viimaste aastate hõivepoliitika, mis on aidanud alandada üldist töötuse taset ja parandada töötute heaolu (potentsiaali) mitmetes parameetrites (sh tervis, koolitus). ●

VIIDATUD ALLIKAD

Aidukaite, J. (2011). „Balti heaoluriik” pärast kahtkümmet muutuste aastat. Kogumikus *Eesti inimarengu aruanne 2010/2011. Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet.*, 71–75. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Barcena-Martin, E. & Moro-Egido, A. I. (2013). Gender and Poverty Risk in Europe. *Feminist Economics*, 19 (2), 69–99.

Bertelsmann SGI: Bertelsmann Sustainable Governance Indicators 2013. <http://www.sgi-network.org>.

Crettaz, E. (2013). A State-of-the-art Review of Working Poverty in Advanced Economies: Theoretical Models Measurement Issues and Risk Groups. *Journal of European Social Policy*, 23 (4), 347–362.

Eesti Koostöö Kogu (2011). *Eesti inimarengu aruanne 2010/2011 (EIA 2010/2011). Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet.* Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Eesti Koostöö Kogu (2013). *Eesti inimarengu aruanne 2012/2013 (EIA 2010/2011). Eesti maailmas.* Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Statistikaamet (2010). Eesti Sotsiaaluuring. Metoodikakogumik. Statistikaamet.

European Union Labour Force Survey (ELFS) andmekogu. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey>.

European Union Statistics on Income and Living Conditions (SILC) andmekogu. <http://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/EU-SILC.aspx>.

Eurostati andmekogu. <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Gradin, C., del Rio, C. & Canto, O. (2010). Gender Wage Discrimination and Poverty in the EU. *Feminist Economics*, 16 (2), 73–109.

Halleröd, B., Larsson, D., Gordon, D. & Ritakallio, V.-M. (2006). Relative Deprivation: a Comparative Analysis of Britain, Finland and Sweden. *Journal of European Social Policy*, 16 (4), 328–45.

Labour Force Survey (LFS) andmekogu. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data>.

Toots, A. (2013). Kokkuvõte: Eesti elukvaliteedi paradoksid. *Kogumikus Eesti inimarengu aruanne 2012/2013. Eesti maailmas*, 134–136. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Toots, A. & Lauri, T. (2013). *Haridus. Kogumikus Eesti inimarengu aruanne 2012/2013 (EIA 2010/2011). Eesti maailmas*, 27–36. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Wiepking, P. & Maas, I. (2005). Gender Differences in Poverty: A Cross-National Study. *European Sociological Review*, 21 (3), 187–200.

1.2

Eesti heaolupoliitika uuemate heaolukäsitluste taustal

► TRIIN LAURI & ANU TOOTS

Sissejuhatus

Paar viimast aastakümnet on heaoluriigi väljavaadete debatti pidevalt üleval hoitud. Euroopa vajab praegu majanduskasvu rohkem kui kunagi varem, ent traditsiooniliste käsitluste kohaselt ei ole ulatuslik heaoluriik ja majanduskasv ühildatavad. Varem võetud pensionide maksmise ja töökohtade kaitsmise kohustused seovad valitsused vajalike reformide tegemisel käsist-jalust.

Vaatamata pessimistlikele stsenaariumidele leiab enamik teadlasi siiski, et heaoluriik on mitmed stressikatsed talutavalt läbinud ega näi kuhugi kaduvat. Mõned (Hay 2012; Van Kersbergen, Vis 2014) ütlevad koguni, et kui 1980ndatel peeti heaoluriiki majanduskriisi põhjustajaks, siis nüüd, hiljutise globaalse majanduskriisi kontekstis nähakse temas seisakust väljatuleku lahendust. Seega ei ole heaoluriigi võtmeküsimus praegu, kuidas kaotada vaesus, vaid kuidas toetada majanduse jätkusuutlikkust?

Heaoluriigi kontseptuaalne uuenemine on alles „tärkav paradigma“, mille paljud seisukohad on vaieldavad või katsetusjärgus (Morel jt 2012). Uue paradigma keskne idee on tõdemus, et jätkusuutliku heaoluriigi võti ei ole selles, kui suur osa rikkusest ümber jagada, vaid selles, kuidas võetud kohustuste kõrval toetada ka sotsiaalseid investeeringuid ja parandada inimeste toimetulekuvõimekust. Nii ongi heaoluriigi jätkusuutlikkuse mõõt mitte niivõrd selle kulukus, vaid kulude struktuur ja sihtgrupid ehk 1) mil määral suunatakse kulutusi kompensatsiooniks ning mil määral võimekuse suurendamiseks ja 2) mil määral on kulud seotud nn vanade

sotsiaalsete riskidega (vanadus, töötus, invaliidsus) ning mil määral uute riskidega (vähene või mittesobiv haridus, üksikvanemlus, immigratsioon ja emigratsioon).

Tutvustame kõigepealt 21. sajandil aset leidnud paradigmaatilist pööret jaotavalt ja kompenseerivalt heaoluriigilt investeerivale ja võimestavale riigile ning analüüsime, kuivõrd Eesti areng nendele vastab. Vaatleme kompenseerimist ja investeerimist peegeldavate näitajate jagunemist Eestis ja kaheksas Euroopa riigis, mis on olnud heaoluriigi ümberehitamise esireas. Kui Iirimast on räägitud kui „keldi tiigrist“, siis Poola on saamas uueks „Balti tiigriks“; Madalmaid on peetud juba alates 1990ndatest edukaks heaoluriigi reformijaks, Saksamaa on sellesse liigasse astunud 2000ndatel; Skandinaavia on majandusšokke edukalt talunud, kuid viimasel kümnendil on senine regionaalne ühtsus vähenenud ja erisused Põhjala riikide vahel kasvanud; Ühendkuningriigiga lähendavad Eestit neoliberaalsed arusaamad heaolupakkumisest, mis on kaasa toonud ka sarnasust sotsiaalse ebavõrdsuse võtmenäitajates (nt vaesuse määr). Peatükk lõpeb hinnangutega Eesti heaolupoliitika jätkusuutlikkusele ja kohanemisvõimele.

1.2.1 Sotsiaalinvesteeringute paradigma sünd

1990ndate jutud heaoluriigist kui liikumatust mammutist, mida ei saa valijate pahameele kartuses muuta, ei ole tänase Euroopa reformide kontekstis enam

TABEL 1.2.1 Heaoluriigi ja majanduskasvu seos eri paradigmade kohaselt

	Keinsiaanlik paradigma 1950-70ndate I pool	Neoliberaalne paradigma alates 1970ndate lõpust	Sotsiaalinvesteeringute paradigma alates 1990ndatest
Töötuse tekitaja	Nõrk majanduskasv ja vähene nõudlus	Töö piiratud pakkumine heaoluriigi tõttu (kõrged tööjõukulud; liiga kaitstud töösuhted)	Ebapiisavad oskused nutikate töökohtade jaoks
Sotsiaalpoliitika seos majandusega	Positiivne: sotsiaalkindlustus stimuleerib kasvu	Negatiivne: heaoluriik on kulukas ja põhjustab majandussurutist ning inflatsiooni	Positiivne: kui sotsiaalpoliitika investeerib inimkapitali ja suurendab teaduspõhise majanduse jaoks vajalikku hõivevõimet
Võtmeväärtused	Sotsiaalne võrdsus, töö kõigile (meestele), lahtikaubastamine	Individuaalne vastutus; mis tahes töökohad, aktiveerimine	Sotsiaalne kaasatus, kvaliteetsed töökohad, võimekuse suurendamine, võimaluste võrdsus
Riigi sekumis- strateegia	„Suur“ riik; keskne planeerimine; heaoluriigi laiendamine; riskide kompenseerimine	Õhuke riik; dereguleerimine heaoluriigi kärpimine; riskide minimaalne kompenseerimine	Võimestav riik; investeerimine; heaoluriigi rollide ümberjaotamine. Probleemide ennetamine nende parandamise asemel
Võtmeinstrumendid	Nõudlust toetavad tegutsemisviisid; sotsiaalkindlustus sissetuleku säilita- miseks; avaliku sektori laiendamine töökohtade ja teenuste loomisega	Monetaristlik majanduspoliitika inflatsiooni ohjamiseks; tööturu dereguleerimine; sotsiaalteenuste erastamine; tööjõu aktiveerimine	Inimkapitali investeeriv poliitika hõive- võime parandamiseks; tööturгу ja hõivet edendav sotsiaalpoliitika (lastehoid, elukes- tev õpe ja kõrgharidus); paindlik turvalisus

Allikas: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. 12–13.

asjakohased. Samas ei tähenda see, et heaoluriigiga oleks kõik hästi. Miks ja millises suunas peaks heaoluriik muutuma? Teadlaste hulgas valitseb suhteline üksmeel, et võti peitub sotsiaalpoliitika ja majanduspoliitika nutikas seostamises. Ajalooliselt on siin eristatavad kolm põhimõtet lähenev – keinsiaanlik, neoliberalne ja sotsiaalsete investeeringute lähenev (tabel 1.2.1).

Nagu näha, ei ole heaoluriigi ja majanduskasvu seos kaugeltki uus probleem. Samas on arusaam heaoluriigi rollist selles muutunud. Keinsiaanlus näeb heaoluriigis majanduse tasakaalustajat ning kasvu stimuleerijat, neoliberalse lähenevise saab heaoluriigist koorem ja kulu, sotsiaalse investeeringu võtmes on heaoluriigi peamine roll toetada majanduse konkurentsivõimet. Majanduskasvu toetamine saab aga reaalsuseks üksnes kvaliteedi-, mitte kulupõhise konkurentsieelise korral (Hay, Wincott 2012). Kvaliteedipõhise konkurentseelise puhul ei rõhuta võimalusele saavutada eelis töötajate lihtsama palkamise-vallandamisega, vaid vajadusele tegelda ettevõtte tasandil pidevalt innovatsiooniga ja selleks stabiilselt investeerida nii inim- kui ka füüsilisse kapitali. Sellise lähenevise korral ei osutu heaolukulutused koormaks, vaid konkurentsitingimustes tegutsemisega kaasnevaks möödapääsmatuks vajaduseks.

Investeeringusparadigma tõus ei tähenda siiski seda, nagu oldaks neoliberalsetest ideedest täielikult loobunud. Pealegi on neoliberalne- ja investeeringusparadigma lähenevise makromajandusele sarnane, vastandudes keinsiaanlikule. Näiteks tööturupoliitikas pooldavad nii neoliberalid kui ka investeeringusparadigma esindajad

töötajate ja töötute aktiveerimist, mitte nende kaitset. Peamine argument on, et tänapäevale iseloomulikkude struktuurset tööpuudust ei saa ravida töötuskindlustusega, mis oli mõeldud hoopis majandustsükli võngete pehendamiseks (Hemerijck 2012: 52). Sobiva „ravimi“ otsimisel lähevad aga neoliberalne ja investeeringusparadigma arusaamad lahku. Neoliberalide arvates aitab töötuse vastu sund võtta vastu töö iga hinna eest koos töötubi tingimuste karmistamisega. Investeeringusparadigma kohaselt peaks riik küll teatud meetmetes tagasi tõmbuma, kuid vaid selleks, et teha võimalikuks uued, tulevikus efekti andvad kulutused. Struktuurne tööpuudus vajab tööjõu struktuuri ja oskuste muutmist, ehk teisisõnu koolitust, ümberõpet, paindlikke hõivevorme.

Investeeringutega on tarvis jõuda nende sotsiaalsete gruppideni, kelle riske senised töötajad kaitsvad heaoluprogrammid ei ole üldiselt arvestanud – emad, üksikvanemad, noored, migrandid (Esping-Andersen 1999). Need uued sotsiaalsed riskid, mis tulenevad postindustrialsest tööhõivest või demograafilistest ja sotsiaalsetest muutustest ning millega kaasnevad sissetuleku- ja teenusekaotused, on tänapäeval heaoluriigi üks oluline muutmisajend (Jenson 2012: 33). Postindustrialse majanduse üks keerulisemaid probleeme on madalapalgalise teenindussektori osakaalu kasv käsi- käes kõrgenevate nõuetega nn targa töö tegijatele. See toob kõrgete oskuse nõuete kõrval heaoluriigi vaatevälja madala kvalifikatsiooniga töötajad, kelle heaolu sõltub varem majanduskasvust, kuid kes nüüd on sageli kas

TABEL 1.2.2 Heaoluriigi ja majanduskasvu seos eri paradigmade kohaselt

KOMPENSEERIMISMEETMED	MAANDATAVAD RISKID	INVESTEERIMISMEETMED
Töötoetused	Töötus	Aktiivsed hõivemeetmed
Vanaduspensionid	Vanadus Töö- või sotsiaalkindlustuse staaži vähesus või puudumine	Fondipension
Pere- ja lastetoetused Vanemahüvitised	Lastega perede toimetulek Väiksem hõivevõime hooldust vajavate pereliikmete tõttu	Vanemuskoolitused Ebatüüpilise hõive soodustamine Laste- ja omastehoolduse teenused
Toimetulekutoetused	Kvalifikatsiooni mitesobivus Palgavaesus	Haridus, täiendkoolitus ja ümberõpe
Haigushüvitised, ravimite kompenseerimine Töövõimetus- ja kutsehaiguste hüvitised	Haigus Puuded ja tervisehäädad	Rahvatervise programmid Ennetav tervishoid, töötervishoid

Allikas: Niklolaž (2012), autorite kohandused.

tööta või palgavaesed. Teine oluline surve muutusteks tuleneb rahvastiku vananemisest, millega kaasneb vajadus naiste ulatusliku tööhõive järele (Esping-Andersen 2009; Häusermann 2012). See nõuab aga osa- või paindliku tööajaga hõivevõimalusi ning perepoliitikat, mis kombineerib rahalised hüvitised kvaliteetse lastehoiuga.

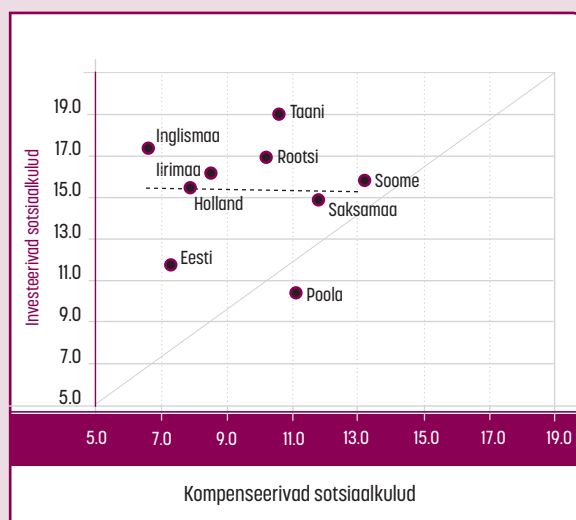
Uued sotsiaalsed riskid ohustavad nooremaid rahvastikukohorte enam kui klassikaliste heaoluriigi meetmete kaitse all olevaid eakaid, mistõttu heaoluriigi ressursse tuleks vanadelt noortele ümber paigutada, et arendada lastehoidu, pereteenuseid, tööturukoolitust, õppetotusi jmt. Põhisõnum ei ole siiski ressursside ümberjagamine põlvkondade vahel, vaid heaoluriigi väljavenitamine üle kogu elukaare. Just selle keerulise ülesande täitmiseks on meil vaja nn uut heaoluriiki (Esping-Andersen 2002).

Elukaarepõhine heaoluriik ei tähenda, et nn vanade riskidega, mida seni on maandatud, ei tuleks tegelda. Pigem on küsimus, kas ja kuidas on võimalik heaoluriigi kulustruktuuri ümber kujundada nii, et see suudaks samal ajal 1) kärpida senist kulubaasi, 2) tagada vajaduspõhised toetused, 3) leida investeeinguressursse. See tähendab mitmekesiseid meetmeid kõigis valdkondades. Jätksuutlikkuse saavutamiseks peaks eelistus olema pigem teenustel kui toetustel (näiteks kvaliteetne ja kättesaadav varajane lastehoid lastetoetuste ase-

mel) ning pigem võimekust loovatel kui ümberjagavatel toetustel (nt õppetotused töötü abiraha asemel (Greve 2013)).

Sotsiaalse investeeingu paradigma on sedavõrd uus, et ei olegi veel selget arusaama, kuidas hinnata riikide edukust selle rakendamisel või kuidas täpselt arvestada sotsiaalse investeeingu kulusid. Hemerijck (2013) soovib eristada võimekust parandavate teenustega seotud kulusid ja kompenseerivaid tulusiirdeid. Esimesse kuuluvad näiteks lastehoid, haridus ja teadus, aktiivne tööturupoliitika, puuetega inimeste taastusravi.

JOONIS 1.2.1 Investeeivate ja kompenseerivate kulugruppide võrdlus fooniriigiti



Allikas: Niklolaž (2012), autorite kohandused.

► **MÄRKUS:** joonis kajastab vaid peamisi tabelis 1.2.3 toodud sotsiaalkulude gruppe ja avalikest vahenditest tehtud kulutusi.

Kompenseerivad tulusiirded on pensionid, töövõimetus- ja töötutoetused. Selline jaotus lihtsustab paraku tegelikkust, sest mitmed (näiteks terviseiga seotud) heaoluprogrammid jäävad analüüsist välja või leiavad käsitlemist pinnapealselt (nt hariduse käsitlemine liiga üldiselt, ilma jaotuseta koolieelseks hariduseks, kõrghariduseks, kutsehariduseks, elukestvaks õppeks). Lisaks, nagu tabel 1.2.2 näitas, sisaldavad mitmed sotsiaalpoliitika valdkonnad nii kompenseerivaid kui ka võimestavaid meetmeid. Selline on ka üks heaoluriigi kulukamaid valdkondi – tervishoid, mille puhul ei ole lihtne otsustada, millal töövõimetus kompenseerimine läheb üle töövõime arendamiseks. Võimalik, et just seetõttu ei ole senised investeerimisparadigma empiirilised analüüsid (Hemerijck 2013; Nikolai 2012) tervise komponenti oma mudelitesse lisanud.

1.2.2 Kas paradigmaatiline nihe on jõudnud poliitikasse?

Inspireerituna investeerimisparadigma loogikast ja senistest katsetutest selle juurdumist mõõta, kaardistame järgnevalt Eesti ja fooniriikide asjassepuutuvat arengut. Seejuures täiendame seniseid mudeleid, lisades investeerimismeetmete hulka ka tervishoiu.

Tabel 1.2.3 jagab peamised avaliku sektori heaolukulud kompenseerivateks ja investeerivateks. Ootuspäraselt on suurim kompenseeriv kulu pensionikulu;

riikides, kus varem on võetud suuri pensionide maksimise kohustusi ja rahvastik kiirelt vananeb, on ka pensionikulud kiiremini kasvanud. Investeerivatest kuludest tasub kindlasti tähele panna perepoliitika kulude suurenemist. Mitmetes riikides lähenevad need hariduskuludele ja on juba jõudnud ette tööturupoliitika kuludest. See on kindlasti üks märgiline muutus, mis näitab et „uus heaoluriik“ ei ole jäänud vaid akadeemilise idee tasandile.

Nagu nähtub jooniselt 1.2.1, domineerivad fooniriikide olulisimates kulugruppides investeerivad kulud. Kuid jõukat ja majanduslikult edukat riiki, kes oleks panustanud valdavalt kompenseerivatele kuludele ja jätanud investeerivad unarusse, joonisel ei esine. Küll aga on riikidevahelised erinevused, sh jõukate heaolumaade vahel, märkimisväärsed. Angloameerika maad paistavad silma investeerivate sotsiaalkulude kõrge ja kompenseerivate kulude madala tasemega. Sellist jaotust mõjutavad nende väiksemad pensionikulud ja suuremad perepoliitika kulud võrreldes teiste riikidega. Skandinaaviale on iseloomulik nii investeerivate kui ka kompenseerivate sotsiaalkulude kõrge tase, kuid mõnevõrra üllatavalt on distants Soome, Taani ja Rootsi vahel märkimisväärne. See annab tunnistust 1970ndate ühtse Põhjala heaolumudeli murenemisest ja rahvuslikult spetsiifilistest valikutest heaoluriigi arendamisel. Vähem jõukad Eesti ja Poola asetuvad vaatamata ühisele poliitilisele lähiminekule kompenseerimis-investeerimisdilemmas samuti üksteisest kaugemale. Kui Eesti võiks jõukuse tõustes läheneda angloameerika mudelile või

TABEL 1.2.3 Heaoluriikide peamised kompenseerivate ja investeerivate kulude grupid, % SKPst, 2011

	KOMPENSEERIVAD KULUD				KOMP. KOKKU	INVESTEERIVAD KULUD				INVEST. KOKKU
	Pension	Tööturg (passiivsed)	Toitja kaotus pension			Pere	Haridus	Tööturg (aktiivsed)	Tervishoid	
Eesti	6.9	0.3	0.1		7.3	2.3	4.8	0.2	4.5	11.8
Madalmaad	6.2	1.5	0.2		7.9	1.6	4.9	1.1	7.9	15.5
Iirimaa	4.7	2.7	1.1		8.5	3.9	5.6	0.9	5.8	16.2
Inglismaa	6.1	0.4	0.1		6.6	4.0	5.3	0.4	7.7	17.4
Poola	9.0	0.2	1.9		11.1	1.3	4.2	0.4	4.5	10.4
Rootsi	9.4	0.4	0.4		10.2	3.6	5.4	1.2	6.7	16.9
Saksamaa	8.6	1.2	2.0		11.8	2.2	3.9	0.8	8.0	14.9
Soome	10.6	1.7	0.9		13.2	3.2	5.9	1.0	5.7	15.8
Taani	8.4	2.2	0.0		10.6	4.0	6.1	2.2	6.7	19.0

Allikas: OECD SOCX.

Madalmaadele, siis Poola suund on pigem soomepärane vanade riskide maandamine. Majanduse arengutempolt on Poola viimasel perioodil olnud Eestist edukam; samas on Poola innovatsioonivõimekus ja üldise konkurentsivõime indeks oluliselt kehvemad kui Eestil (**The Global Competitiveness Report 2014-2015**). Seega on risk, et kui Eesti lähaks sotsiaalkulude struktuuri muutmisel n-ö Poola teed, ei pruugi see tagada majandusedu pikemas perspektiivis.

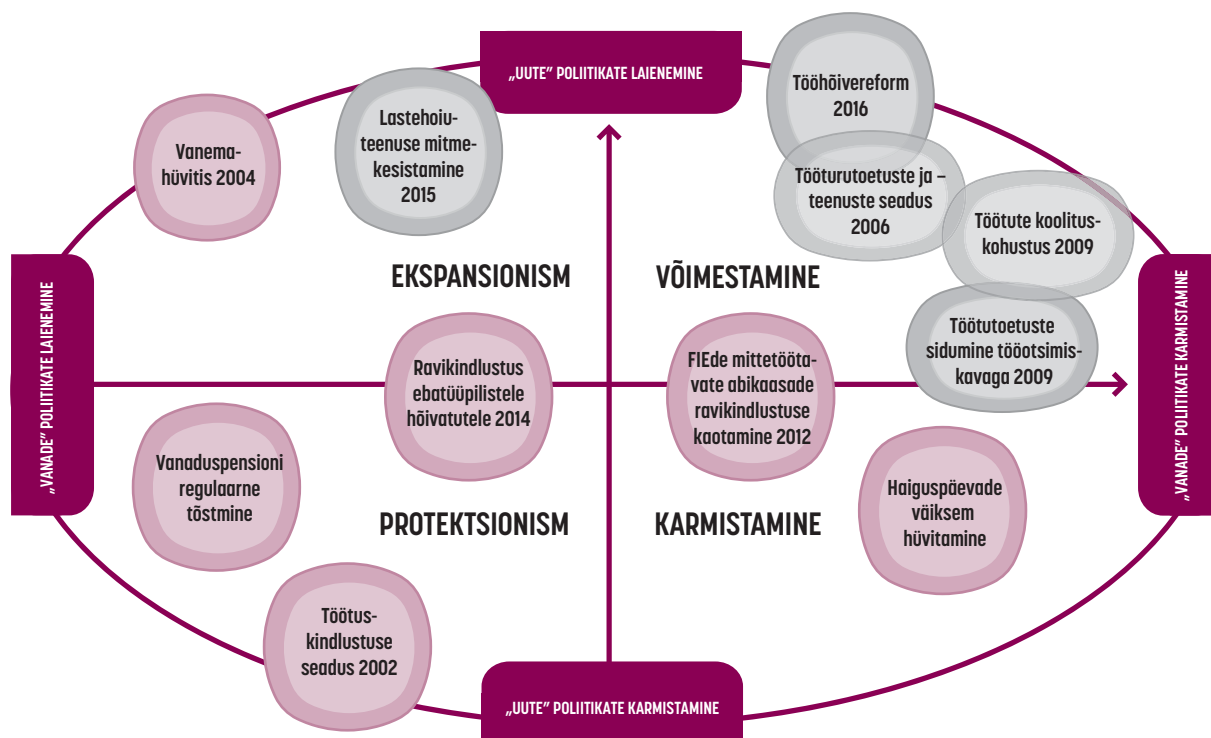
Riikide asetus investeerimis-kompenseerimistel-justikul on vähemalt osalt heaolupoliitika reformide tulemus. Ka poliitikareforme saab kuvada kahe mõõtme teljestikus, mis eristab nii vanad ja uued sotsiaalsed riskid kui ka nende karmistamis- ja laienemistrendi. Dimensioonide kombineerimisel kujuneb heaoluriigi arendamise neli põhistrateegiat: proteksionism, karmistamine, ekspansionism ja võimestamine (**Häusermann 2012**). Kui proteksionismi strateegia võimaldab heaolutaset säilitada, siis tulenevalt majanduse ja rahvastiku arengusuundumustest ei saa see strateegia olla jätkusuutlik. Heaolu võiks suurendada ekspansionism ehk laienemisstrateegia, ent siingi ei ole jätkusuutlikkus tagatud, kuni ei ole selge, kust tuleb vanade ja uute poliitikate laiendamiseks vajalik raha. Võimestamisstrateegia näib heaoluriigi tulude poolele küll rohkem mõtlevat, ent siin ei ole jällegi kindel see, kas võimes-

tamise meetmed tagavad inimesteni jõudva heaolu kasvu. Niisiis on tulevikku vaatav sotsiaalpoliitika vältimatult mitme mõõtmega ning oskusest eri mõõtmeid tasakaalustada saab heaoluriigi valitsemise võtmeülesanne.

Joonis 1.2.2 näitab Eesti viimaste aastate sotsiaalpoliitika reforme selles teljestikus. Karmistamise strateegiat on rakendatud suhteliselt vähe, sest erinevalt küpsetest heaoluriikidest ei olnudki Eestis heldeid toetusprogramme, mida kärpida. Üpris jõuliselt on pildil eakate sissetulekute kompenseerimisele suunatud pensionipoliitika; ent aktiveeriv vanuripoliitika realiseerub Eestis väga aeglaselt. Kõige enam on tulevikusuunaga reforme tehtud tööhõive valdkonnas, kus meetmeid on võetud mitmel strateegilisel väljal.

Üldiselt torkab silma seos reformiaktiivsuse ja poliitika triivimise vahel. Triivima lastud poliitikates (pensionid, tervishoid) on tegeldud vaid klassikaliste instrumentide kärpimisega (tervisekindlustus) või laiendamisega (pensionid), kuid uute riskidega ei ole suudetud tegelda. Ka ajafaktor näib reformistrateegiates rolli omavat. Mõned reformid, mis omal ajal näisid edumeelsena (nt vanemahüvitise sisseviimine 2004) on praegu arengule jalgu jäänud: ei aita lahendada emade-isade tööhõiveprobleeme ja on oma jäikusega üks võimalikke palgalõhe taastootjaid. Enamik viimasel paaril-kolmel aastal tehtud seadusemuudatustest aitab õnneks muuta

JOONIS 1.2.2 Eesti heaolureformide asetus moodsate heaolureformide strateegilistel väljadel: helelillaga - rahalised toetused; halliga - teenused



Allikas: teljestik Häusermann 2012; Eesti reformide paigutus autoritelt.

heaoluriiki paindlikumaks ja mahutab sinna ka uute riskide vajaduse. Tervikuna saab Eesti muutusi defineerida kui mitmesuunalisi: nad sisaldavad teatud hüvitiste kärpimist ja karmistamist paralleelselt uute võimaluste loomisega.

Kokkuvõtteks

Suuresti samadel põhjustel nagu ka teised ELi maad (elanikkonna vananemine, traditsioonilistele heaolukuludele katte leidmise raskused) peab Eesti oma heaolusüsteemi moderniseerimisel liikuma investeeriva ja võimestava heaoluriigi mudeli suunas. Samas ei saa keskenduda ainult investeringutele, mis toodavad tagasi alles tulevikus, sest tänaste riskide tähelepanuta jätmise võib viia vaesuse ja tõrjutuse suurenemiseni. On väidetud ka seda, et ressurside ümbersuunamine jaotamiselt investeerimisele kaldub tugevdama Matthew' efekti (ehk heaoluteenused ja -toetused lähevad kaldu jõukamate gruppide poole; **Morel jt 2012: 15**). Eestis töötab selles suunas näiteks kehtiv vanemahüvitise süsteem. Õnneks näitab eelmises alapeatükis esitatud empiiriline materjal, et hiljutine majanduskriis ei viinud kõige sügavamale alla neid elanikerühmi, kelle puhul jaotamise-kompenseerimise tee oleks peaaegu ainuvõimalik toetamissuund (pensionärid) vaid eelkõige palga-saajaid (töö kaotamise kaudu). Seetõttu tundub, et praegu on liikumisel investeeriva-võimestava mudeli suunas perspektiiv Eestis põhimõtteliselt olemas.

Mõnes mõttes on pööre investeerivale paradigmat sarnane ülesandega, mis tõstas pensionireformi puhul, kus tuli säilitada nii esimene samm (*pay-as-you-go*) kui ka ehitada juurde kogumispensionisambad. Siin on mas-

taap aga oluliselt laiem, mistõttu ka lisaraha vajadus on suurem. Kust seda võtta? Seni on Eesti käinud kahte teed: siiranud töötuskindlustuse raha võimestavate hõivereformide elluviimiseks ning kasutanud ELi tõukefondide vahendeid haridus- ja hõivepoliitika reformideks (nt kutsehariduse moderniseerimine, tööturu-reformid, karjäärinõustamine). 1980ndate Delore'i ajastu printsiipide lõhkumist töövõimereformi rahastamisel võib pidada strateegiliselt heaks (sest reform suurendab hõivevõimet ja heaolu kaugemas perspektiivis), kuid hetkel sotsiaalset õiglust riivavaks (sest töötuskindlustuse sissemaksid ei kasutata nende tegijate hüvanguks). Uute sotsiaalpoliitikate rahastamist ELi tõukefondide vahenditest on keerulisem hinnata. Nagu märgib **Riigikontroll (2014)**, lähevad riigi omatulud valdavalt fikseeritud kulude katmiseks ning pikaajalisse arengusse panustavad investeringud jäävad välisrahastuse kanda. See suurendab Eesti sõltuvust ELi otsustest ja seab ohtu uute poliitikate jätkumise pärast ELi toetuste lõppemist. Ilmselt ei ole juhus, et võimestamisstrateegiast kantud reforme on kõige enam tehtud hõivepoliitikas, mis Euroopa Komisjonile on sotsiaalpoliitikatest vaieldamatult tähtsaim.

Sõltumata sellest, kas tegemist on Eesti või Euroopa maksumaksjate rahaga, saab seda heaoluriigi paradigmaatilise pöörde teostamiseks eraldada vaid riik oma otsustusega. See on aga väga keeruline, kuni domineerib monetaristlik doktriin, mis näeb igat sotsiaalpoliitika valdkonna rahaeraldust kui puhas tarbimist, mis on permanentse vastuolus makromajandusliku stabiilsuse kindlustamise ülesandega. Seega tuleks alustada sellest, et võtta avameelsele ja enesekriitilisele arutelule heaoluriigi ja majanduskasvu seos eespool väljatoodud kolme põhiparadigma raamistikus. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Polity Press.

Greve, B. (2013). Future of the Welfare State. Greve, B. (ed), *The Routledge Handbook of the Welfare State*, 433–439. London: Routledge.

Hay, C. & Wincott, D. (2012). *The Political Economy of European Welfare Capitalism*. Palgrave MacMillan.

Hemerijck, A. (2012). Two or Three Waves of Welfare State Transformation? Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

Häusermann, S. (2012). The Politics of Old and New Social Policies. Bonoli, G. & Natali, D. (eds), *In The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Jenson, J. (2012). Redesigning Citizenship Regimes After Neoliberalism: Moving Towards Social Investment. Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Nikolai, R. (2012). Towards Social investment? Patterns of Public Policy in the OECD World. Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, 91–116. Bristol: Policy Press.

Riigikontroll (2014). *Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilitamisest 2013–2014. aastal*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Forum, Geneva.

Van Kersbergen, K. & Vis, B. (2014). *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities and Reform*. Cambridge University Press.

1.3

Eesti elanike tajutud sotsiaalne tõrjutus majanduskriisi eelsel ja järgsel perioodil (2004–2012)

► KAIRI KASEARU & AVO TRUMM

1.3.1 Muutuv elujärg ja eluga rahulolu

Dünaamilised muutused, mis toimusid majanduskeskkonnas viimase 10 aasta jooksul peegeldusid loomulikult ka ühiskonna heaolu mõõtvates indikaatorites (joonis 1.3.1). Kriisile eelnenud perioodil (2004–2007) oli keskmine palk kasvanud ka ostuvõimet arvestades üle 1,8 korra, töötus kahanenud ligi kaks korda. Kriisi jooksul (2008–2010) kolmekordistus töötuse määr ning keskmine palk kahanes ligi kümnendiku võrra; 2012. aastaks on suudetud taastada palkade ja sisemajanduse kogutoodangu kriisieelne tase.

Kiire majanduskasvu tingimustes kahanes absoluutse vaesuse määr¹ poole ja materiaalse ilmajätuse määr² kolmandiku võrra; majanduskriisi ajal kasvas peaaegu kõikides elanikkonnarühmades kiiresti nii absoluutne vaesus kui ka materiaalne ilmajätus. Eelkõige vähenesid majanduskriisi ajal leibkondade võimalused tasuda õigeks ajaks üüri- ja kommunaalmakseid ning leida rahalisi vahendeid võimalike ettenägematute kulutuste katteks (Laes 2013).

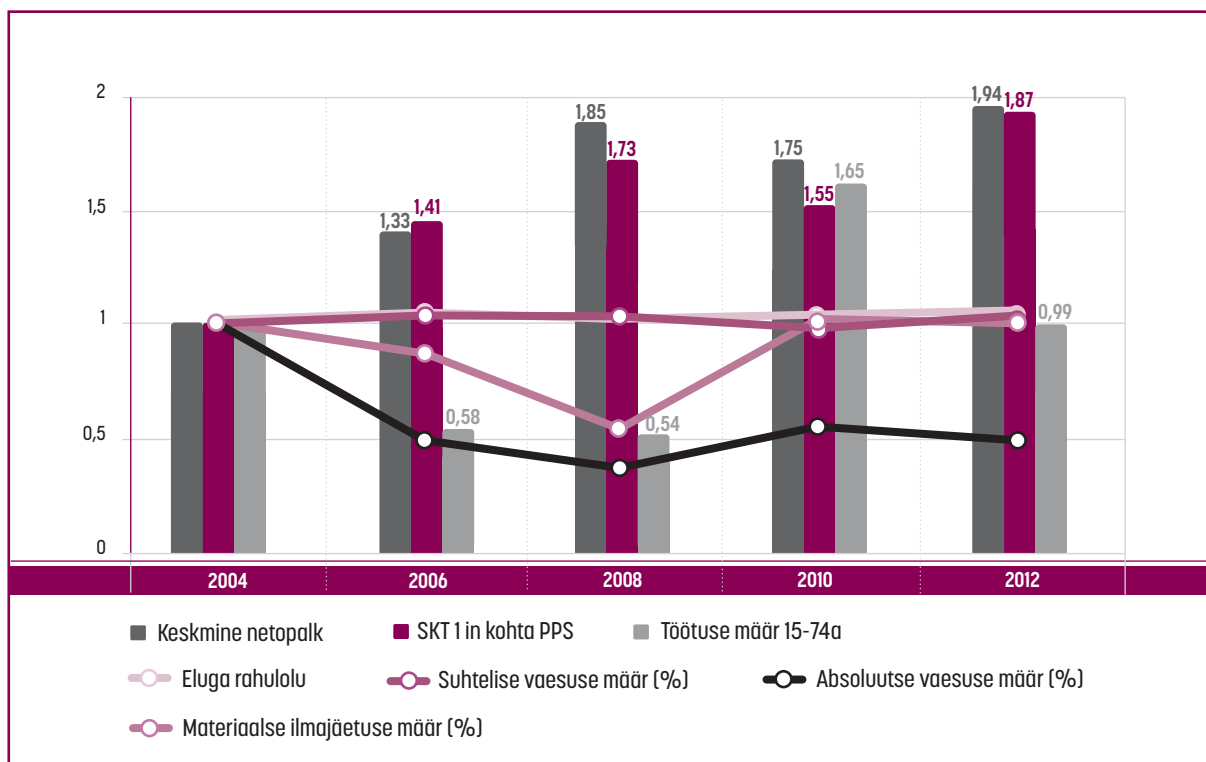
Mitmed autorid (Degutis jt 2010; Easterlin 2009) on oma uuringutes välja toonud tugeva seose ühiskonna jõukuse (mõõdetud sisemajanduse koguprodukti alusel) ja üldise eluga rahulolu vahel. Eesti puhul majanduskeskkonna järsud muutused elanikkonna üldist rahulolu siiski oluliselt ei mõjutanud. Seletus võib peituda selles, et riigi jõukuse suurenemise ja elanike rahulolu vaheline seos ei pruugi olla lineaarne ja sõltub mitmetest täiendavatest teguritest (Veenhoven 1997; Easterlin 1995). Layard'i (2005) uuringu kohaselt pidurdub

eluga rahulolu keskmise taseme edasine kasv siis, kui riigi sisemajanduse koguprodukt ühe inimese kohta ületab 12 000 dollari piiri (Eesti ületas selle taseme 1990ndate lõpul). Eluga rahulolu üldine tase on seotud ka sissetulekute jaotuse ebahütlusega – mida suurem on materiaalse ebavõrdsuse tase, seda suuremad on ka materiaalsed riskid ning lõppkokkuvõttes ka väiksem eluga rahulolu (Sanfey, Teksoz 2007). Eestit iseloomustab püsivalt suhteliselt kõrge materiaalse ebavõrdsuse tase, mida joonisel peegeldab suhtelise vaesuse määr. Stabiilselt kõrge ebavõrdsuse tase võib osaliselt seletada ka keskmiste rahuloluhinnangute ajalist stabiilsust. Ühiskonna tasandi protsessidest on subjektiivse heaolu varieeruvust vaadeldud veel seoses inflatsiooni ja töötuse määraga ning on leitud, et mõlemad pigem vähendavad eluga rahulolu (DiTella jt 2001). Majandusarengu pidurdumisega kaasnev tööhõive vähenemine ja töötuse kasv võib vähendada inimeste sotsiaalset turvalisust ning kahandab eluga rahulolu.

¹ Absoluutse vaesuse määr on nende inimeste osatähtsus, kelle ekvivalentnetosissetulek on absoluutse vaesuse piirist väiksem. Absoluutse vaesuse piir on arvestuslik elatusmiinimum. Arvestuslik elatusmiinimum on inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katatab tema igapäevased vajadused. Elatusmiinimum koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist (v.a alkoholi- ja tubakakulutused) ja individuaalsetest mittetoidukulutustest (k.a eluasemekulutused).

² Materiaalse ilmajätuse määr näitab isikute osatähtsust, kes ei saa endale võimaldada vähemalt 3 komponenti 9st: 1) üüri- ja kommunaalkulude tasumist, 2) kodu piisavalt soojana hoidmist, 3) ettenägematu kulutusi, 4) üle päeva liha, kala või nendega samaväärsete valkude söömist, 5) nädalast puhkust kodust eemal, 6) autot, 7) pesumasinat, 8) värvitelerit või 9) telefoni.

JOONIS 1.3.1 Eesti majanduskeskkonda iseloomustavate ning elanike elujärge kajastavate indikaatorite dünaamika 2004–2012 (2004=1)



Allikas: Statistikaamet.

1.3.2 Sotsiaalne tõrjutus ja sidus ühiskond

Ühiskonna vähene sidusus ja selle liikmete vähene kaasatus suurendavad vaesusriski ja sotsiaalset tõrjutust. Kui vaesust määratletakse kõige sagedamini materiaalse puuduse ja põhivajaduste rahuldamatuse kaudu, siis sotsiaalset tõrjutust on tunduvalt keerukam defineerida. Seda võib üldiselt määratleda kui mitmesuguste heaolupuudujääkide ja nendest tulenevate sotsiaalsete probleemide kuhjumise protsessi, mis põhjustab ühiskondliku osaluse vähenemist, jõuetus- ja pettumistunde süvenemist ning ühiskonnaelust eemaldumist (Trumm 2010; vt ka Kutsar 2010; Trumm 2011). Sotsiaalne tõrjutus tähendab sotsiaalsete sidemete purunemist, protsessi, mille käigus on inimesed või grupid täielikult või osaliselt välja jäetud ühiskonnas osalemisest (Eurofound 1995). Tõrjutuse uurijad (nt Kronauer 1998; Atkinson, Davoudi 2000; Pirani 2013) on leidnud, et sotsiaalne tõrjutus väljendab sotsiaalse integratsiooni puudumist, ühiskonna liikmete suutmatus osaleda poliitilistes, majanduslikes ja sotsiaalsetes struktuurides. Room (1990) iseloomustab sotsiaalset tõrjutust kui situatsiooni, kus inimesed on halvemas olukorras puudujääkide tõttu hariduses, tööstaatuses, majanduslikes ressursides, elukohas jne ja ligipääs peamistele sotsiaalsetele institut-

sioonidele on piiratum ning need puudused on ajas piisivad. Sotsiaalse tõrjutuse mõiste ühendab paljusid sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme: vaesust, ebavõrdsust, ruumilist suletust ja tõrjutust, diskrimineerimist, vähest sotsiaalset kapitali, usalduse defitsiiti, väärtushinnangute ja käitumismallide sobimatust, abitust avalike teenuste kasutamisel jne.

Käesolevas alapeatükis huvitabki meid, kuidas on viimase kümne aasta sotsiaalmajanduslikud muutused mõjutanud Eesti ühiskonna üldist sidusust ja ühiskonnaliikmete sotsiaalset kaasatust. Kas kriis on suurendanud tõrjutust või pigem ühiskonnaliikmeid liitnud? Kuidas on muutunud sotsiaalse tõrjutuse olemus sotsiaalse tõrjutuse indeksi alakomponentide mõttes? Millised on sotsiaalse tõrjutuse riskirühmad sotsiaalsete ja demograafiliste kategooriate lõikes ja kuidas need on aja jooksul muutunud?

1.3.3 Sotsiaalse tõrjutuse mõõtmine

Sotsiaalse tõrjutuse mõõtmisel on lähtutud objektiivsetest karakteristikutest, mis iseloomustavad juurdepääsu mitmesuguste valdkondade võimalustele ja ressurssidele. Näiteks Eurostati koostatud mitmemõõtmeline sotsiaalse tõrjutuse indeks (Eurostat 1998)

TABEL 1.3.1 Sotsiaalse tõrjutuse indeksi komponendid üksiktunnuste lõikes koos skaalade ja keskmiste väärtustega (% elanikkonnast)

	2004	2006	2008	2010	2012	SKAALA
VAESUS - väene	44,5	30,4	28,6	29,5	35,7	
Praeguse sissetulekuga on raske/väga raske hakkama saada (%)	44,5	30,4	28,6	29,5	35,7	1 - hästi hakkama saav ... 4 - väga raske hakkama saada
INSTITUTIONAALSE USALDAMATUSE indeks - ei usalda	39,2	26,3	42,4	35,8	43,4	0 - usaldan täiesti ... 10 - ei usalda üldse usaldamatusena on defineeritud hinnangud 6-10
Ei usalda Riigikogu	52,2	45,3	57,1	49	55,8	
Õigussüsteemi	40	38,1	42	35,3	39,6	
Politseid	27,6	29,9	22,4	20,8	24,2	
Poliitikuid	68,6	63,8	67,2	62	67	
Erakondi	73,6	64,2	69,1	64,9	69,3	
SUBJEKTIIVSE HEAOLU indeks - vähene rahulolu	18,1	11,5	13,1	10,8	14,3	Ebapiisav heaolu - hinnangud 6-10
Õnnelikkusele antud hinnang - õnnetu	17,2	10,2	11,2	10,2	11,5	0 - väga õnnelik ... 10 - väga õnnetu
Eluga rahulolu - vähene rahulolu	23,8	17,9	19,4	15,6	21,2	0 - väga rahul ... 10 - täiesti rahulolematu
INIMESTEVAHELISE USALDAMATUSE indeks	26,6	26,5	23,3	18,6	21,5	Usaldamatus - hinnangud 6-10
Inimesi ei saa usaldada	31,7	28,3	27,8	24,4	27,7	0 - inimesi saab usaldada ... 10 - tuleb olla ettevaatlik
Inimesed püüavad teisi ära kasutada	29,8	26,7	24,6	21,7	24,2	0 - enamik inimesi on õiglasel ... 10 - enamik püüab teisi ära kasutada
Inimesed seisavad vaid enda isiklike huvide eest	41	43,3	39,4	31,6	34,7	0 - inimesed püüavad olla abivalmid ... 10 - enamik seisab oma huvide eest
ISOLATSIOONI indeks - on isolatsioonis	42,2	35,9	39,1	46,4	47,6	Isolatsioonina on defineeritud hinnangud 4-6
Suhtleb vähe sõprade/sugulaste/eakaaslastega	32,7	23,8	30	36,2	35,3	1 - iga päev ... 7 - mitte kunagi
Võrreldes eakaaslastega osaleb harvem üritustel	51,3	52,4	48	51,6	53,3	1 - palju rohkem kui enamik ... 5 - palju vähem kui enamik
TAJUTUD DISKRIMINEERIMINE	9,8	14,5	8,6	6,1	11,3	
Inimene peab ennast kuuluvaks diskrimineeritavasse sotsiaalsesse gruppi						
SOTSIAALSE TÕRJUTUSE indeks	27,6	20,8	20,7	19,9	25,7	6 eelnimetatud riskist esineb vähemalt 3

sisaldab tunnuseid, mis väljendavad (1) rahalisi toimetulekuraskusi, (2) põhivajaduste rahuldamatust, (3) keskmiselt halvemaid elamistingimusi, (4) vajalike kehtsustepuudust, (5) halba tervislikku seisundit, (6) ebapiisavaid sotsiaalseid kontakte ning (7) üldist eluga rahulolematust. Hilisemad uuringud on toonud

esile subjektiivsete indikaatorite olulisuse sotsiaalse tõrjutuse mõõtmisel (Böhnke 2001a, 2001b, 2004; Robila 2006; Bude, Lantermann 2006). Näiteks Robila (2006) mõõdab sotsiaalset tõrjutust sellega, kuivõrd inimesed tajuvad, et nad on ühiskonnast välja jäetud ja et nende suhtes on ebaõiglaselt käitunud. Sotsiaalse tõrjutuse

puhul on oluline rõhutada suhtelisuse aspekti, nimelt sotsiaalselt tõrjutud ollakse võrdluses teistega, ühiskonna peavooluga; seega sotsiaalset tõrjutust mõjutavad tegurid võivad varieeruda sõltuvalt kohast ja ajast (Atkinson, Davoudi 2000; Pirani 2013).

Eestis mõõdeti sotsiaalse tõrjutuse riski esimest korda 1990ndatel (Kutsar 1997). Hiljem on sotsiaalset tõrjutust ja eluga rahulolu käsitletud mitmetes uurimustes (Kasearu, Trumm 2008; Trumm, Kasearu 2009). Analüüsid on näidanud, et Eestis on peamised sotsiaalset tõrjutust mõjutavad sotsiaal-demograafilised faktorid sugu (naistel on suurem sotsiaalse tõrjutuse risk), vanus (tõrjutus on iseloomulik vanemaeealistele), rahvus (mitte-eestlaste sotsiaalse tõrjutuse risk on kõrgem kui eestlastel) ja haridus (alg- ja põhiharidusega inimeste sotsiaalse tõrjutuse risk on ligi kaks korda kõrgem kui kõrgharitudel).

Käesolevas alapeatükis analüüsime sotsiaalset tõrjutust Euroopa Sotsiaaluuringu 2004.–2012. aasta andmetel alusel.³ See andmestik võimaldab sotsiaalset tõrjutust mõõta kuue alakomponendi kaudu: eluga rahulolematust, vaesus, institutsionaalne usaldamatus, inimestevaheline usaldamatus, tajutud diskrimineerimine ja isolatsioon. Iga nimeratut alakomponendi mõõtmiseks koostati vastav indeks (vt tabelit 1.3.1). Indeksite väärtused teisendati tunnuse jaotust arvestades kahepunktiliseks, milles väärtus 0 tähistab vastava komponendi (nt vaesus) riski puudumist ja väärtus 1 selle olemasolu. Sotsiaalse tõrjutuse koondindeks moodustati alakomponentide liitmise teel (0 – ei ole ühtegi riski ... 6 – tõrjutud kõigi alakomponentide lõikes (vt joonist 1.3.2)). Edasise analüüsi jaoks defineeriti tõrjutuna need inimesed, kellel esines kuuest tõrjutuse riskist vähemalt kolm.

1.3.4 Sotsiaalse tõrjutuse muutumine 2004–2012

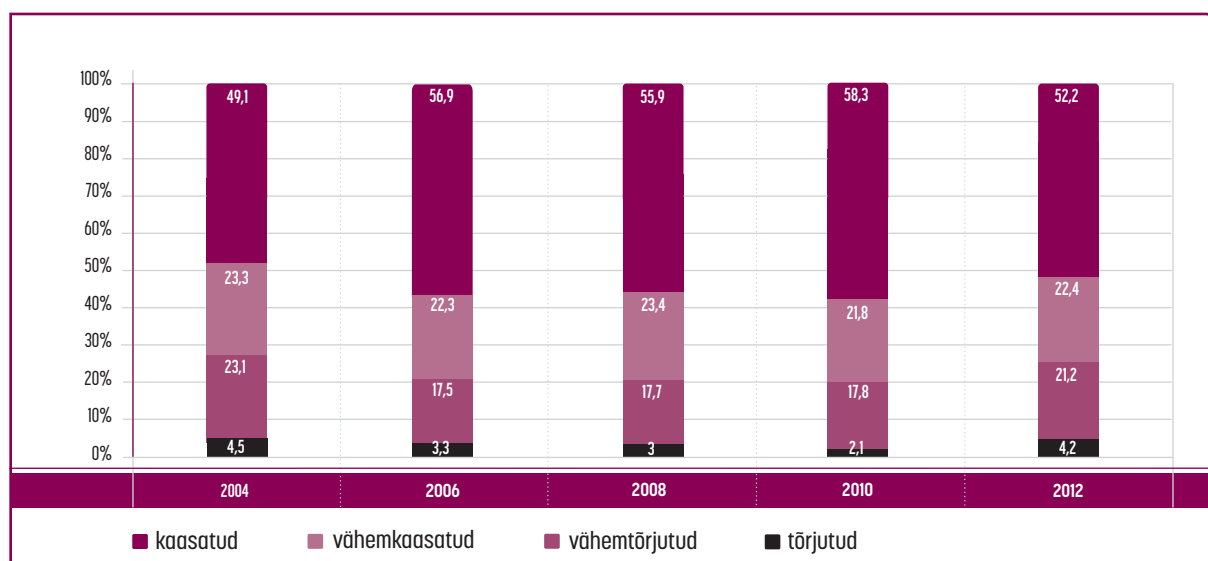
Eespool kirjeldatud sotsiaalse tõrjutuse indeksi alusel mõõdetud sotsiaalse tõrjutuse tase on vaadeldaval ajaperioodil majanduskeskkonna dramaatilist muutumist arvestades muutunud suhteliselt vähe. Kõige kõrgem oli ühiskonnas tõrjutuse tase vaadeldava perioodi algul 2004. aastal, st enne majandusbuumi algust. Tõrjutuid oli siis üle neljandiku elanikkonnast; majanduskriisi alguseks oli tõrjutuse määr kahanenud viiendikuni. Üllatuslikult ei suurendanud ega vähendanud majanduskriisi üldist tõrjutuse taset, veelgi üllatuslikum on aga tõrjutuse taseme märkimisväärne kasv majanduskriisi järgsel perioodil.

Inimesed võivad ühiskonnas olla rohkem või vähem tõrjutud-kaasatud, sõltuvalt sellest, kui palju esineb neil probleeme-vajakajäämise eri komponentide kaupa. Joonisel 1.3.2 on Eesti elanikud jagatud tõrjutuse taseme alusel nelja kategooriasse: kaasatud, kellel sotsiaalse tõrjutuse riske ei esine või esineb vaid ühe alakomponendi lõikes, vähemkaasatud (2 riski), vähemtõrjutud (3 riski) ja tõrjutud (4 või enam riski).

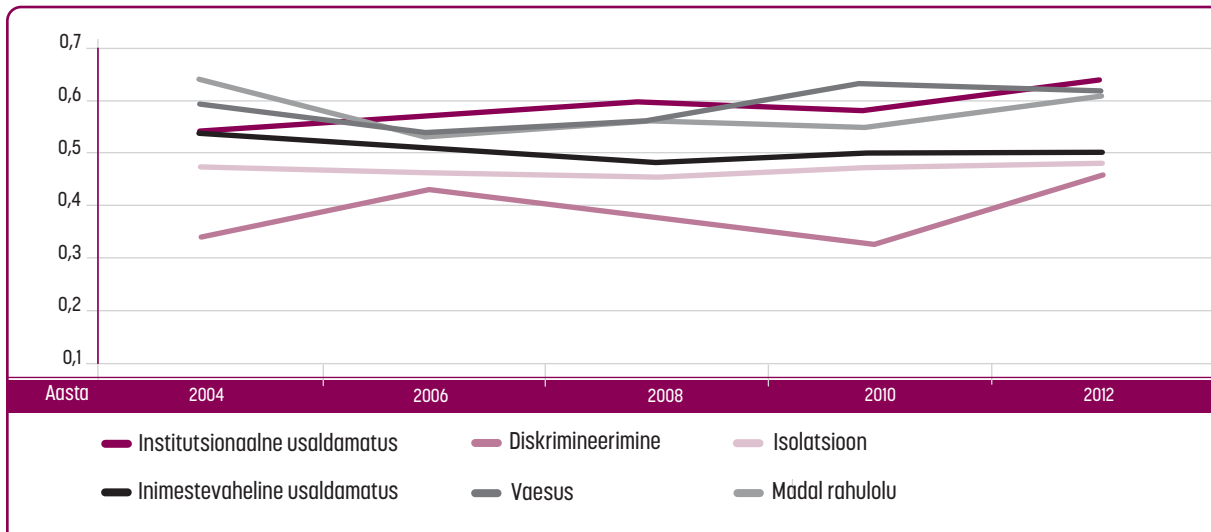
Kõige enam oli ühiskonda täiel määral kaasatud 2010. aastal – peaaegu 60%; kõige vähem 2004. aastal –

³ Euroopa Sotsiaaluuring (The European Social Survey) on rahvusvaheline sotsiaaluuring, mille üldine eesmärk on kaardistada ja seletada muutusi Euroopa poliitilistes, majanduslikes struktuurides, rahvastiku käitumises ja inimeste hoiakutes. Uuring on ellu viidud Euroopa Komisjoni 5. ja 6. Raamprogrammi ja Euroopa Teadusfondi toel. Uuring korraldati esimest korda 2002 aastal. Järgnenud on viis küsitluslainet (vt. www.europeansocialsurvey.org). Andmete arhiveerija ja väljastaja Norwegian Social Science Data Services (NSD).

JOONIS 1.3.2 Eesti elanikkonna jaotus sotsiaalse tõrjutuse/kaasatuse taseme järgi



JOONIS 1.3.3 Alakomponentide korrelatsioonseosed sotsiaalse tõrjutuse näitajaga perioodil 2004-2012



pisut alla poole elanikest; vähemalt nelja alakomponenti löikes tõrjutuid on ühiskonnas alla 5%, kõige enam perioodi algul ja lõpus.

Kas ja kuidas on muutunud aga sotsiaalse tõrjutuse struktuur? Selleks vaatleme järgnevalt tõrjutust üksikute alakomponentide kaupa.

Subjektiivne heaolu koondab endas nii õnnelikkuse kui ka eluga rahulolu hinnangut. Võrreldes 2004. aastaga on vähenenud inimeste hulk, kes hindavad oma heaolu viletsaks. Sotsiaalse tõrjutuse alakomponentide esinemissageduse alusel saab eristada kolme perioodi: 2004–2006 sotsiaalse tõrjutuse vähenemine (peamiselt tänu subjektiivse heaolu kasvule, institutsionaalse usalduse suurenemisele ja isoleerituse vähenemisele). Hoolimata 2008. aasta majandussurutisest jäi tõrjutute osakaal aastatel 2008–2010 muutumatuks. 2008. aasta alakomponentide võrdlus toob esile, et kuigi subjektiivne eluga rahulolematuse ja usaldamatus institutsioonide vastu kasvas, vähenesid diskrimineerimine, tajutud vaesus ja usaldamatus inimeste suhtes. 2010. aastal on tõrjutute osakaal kõige väiksem. Majanduskriisist väljumine väljendub ka suuremas institutsioonide usaldamises ja subjektiivse heaolu kasvus. Seevastu 2012. aasta andmed kinnitavad taas sotsiaalselt tõrjutute arvu kasvu. Märkatavalt on suurenenud rahulolematute osakaal, usaldamatus institutsioonide vastu, isoleeritus ja majandus-raskused.

Järgnevalt vaatame, milline alakomponent panustab enim sotsiaalse tõrjutuse kujunemisesse. Joonisel 1.3.3 on esitatud sotsiaalse tõrjutuse indeksi korrelatsioonseosed indeksi alakomponentidega. Enim panustavad sotsiaalse tõrjutuse kujunemisesse usalduse puudumine

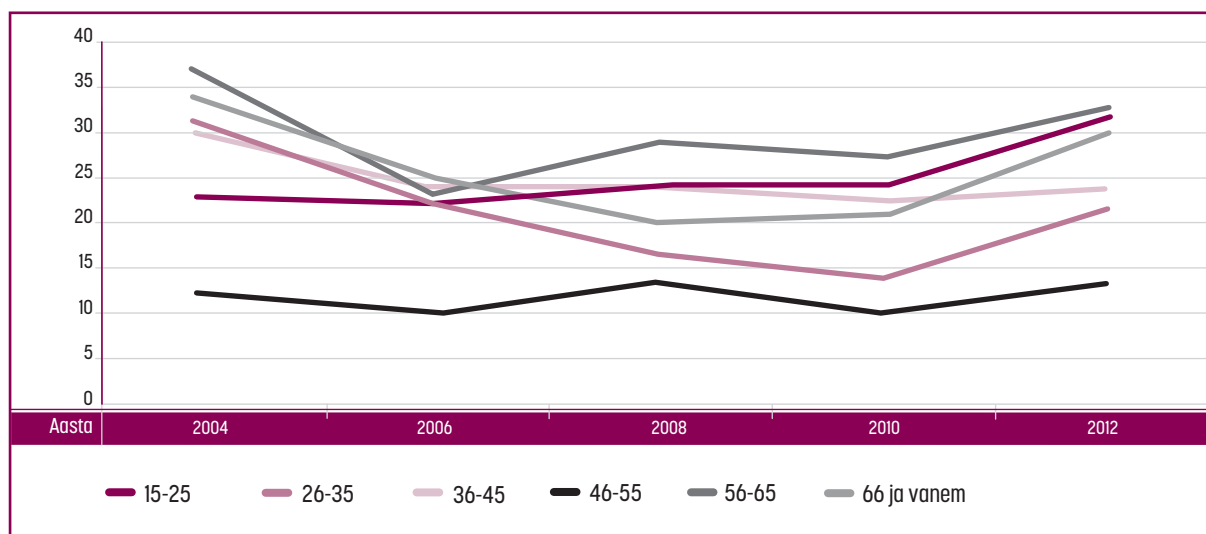
institutsioonide vastu, õnnelikkuse ja eluga rahulolu madal tase ja rahalised raskused. Kui 2004. aastal panustas sotsiaalse tõrjutuse kujunemisesse enim vähene eluga rahulolu, siis majandussurutise perioodil muutus olulisemaks usaldus institutsioonide vastu. Majanduse stabiliseerudes aga muutus taas olulisemaks inimese enda majanduslik olukord. Inimestevahelise usaldamatus olulisus sotsiaalse tõrjutuse ühe komponendina on aga võrreldes 2004. aastaga vähenenud.

Kõige nõrgemalt on teiste alakomponentidega seotud tajutud diskrimineerimine ja isolatsioon. Seega võime siit järeldada, et inimene võib küll tajuda, et teda diskrimineeritakse, kuid see ei pruugi veel väljenduda sotsiaalse tõrjutusena. Võiks eeldada, et isolatsioon ehk teiste inimestega vähene suhtlemine ja inimestevaheline usaldus on omavahel tugevalt seotud, kuid meie analüüsist ilmneb pigem väga nõrk seos.

1.3.5 Sotsiaalse tõrjutuse sotsiaal-demograafilised riskitegurid

Inimese sugu ja vanus on olulised sotsiaalse heaolu determinandid. Varasemad uurimused (vt Dolan jt 2008) on toonud esile, et subjektiivne heaolu varieerub vanusgruppide löikes ja on U-kujuga ehk siis nooremad ja vanemaealised hindavad oma heaolu kõrgemaks kui keskealised. Siiski võiks eeldada, et majanduskeskkonna muutuses on suuremas tõrjutusriskis sotsiaalselt haavatavamad sihtrühmad. Kuigi varasemad uurimused on toonud esile, et noorte hulgas on töötuse määr kõrge ning paljud noored ei õpi ega tööta (vt Kasearu, Trumm

JOONIS 1.3.4 Sotsiaalselt tõrjutute osakaal vanusrühmade lõikes, 2004–2012

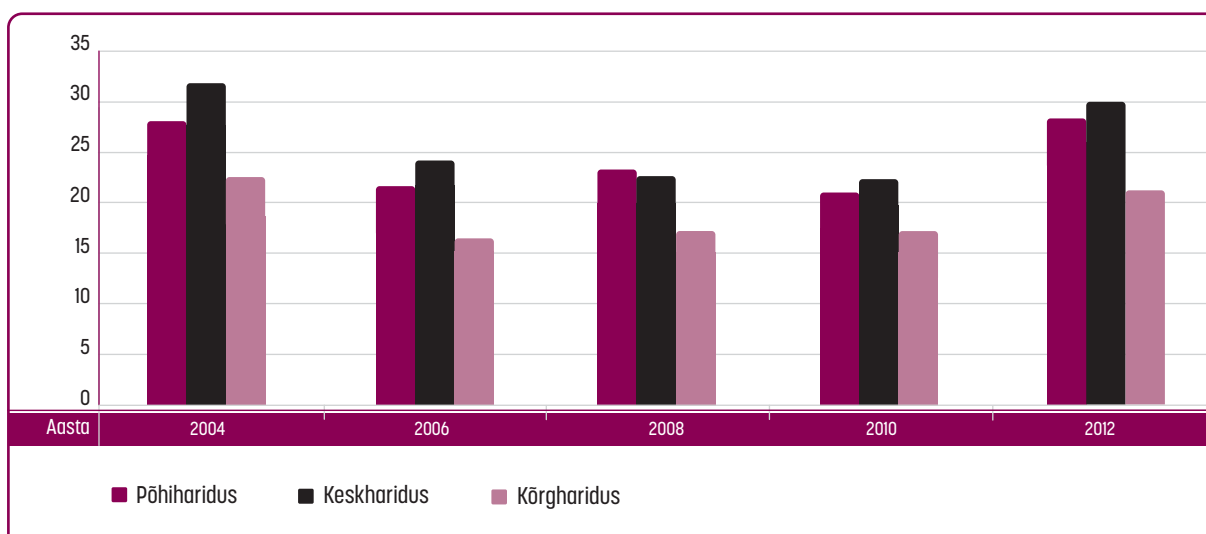


2013), ei tunne nad ennast sotsiaalselt tõrjutuna. Vaadeldud perioodil varieerub sotsiaalselt tõrjutute osakaal kõige vähem 15–25-aastaste hulgas (joonis 1.3.4). 26–35-aastaste jaoks vähenes sotsiaalse tõrjutuse risk majanduslanguse perioodil, kuid aastaks 2012 on see taas kasvanud. Võib öelda, et kõige vähem on viimastel aastatel muutunud sotsiaalselt tõrjutute osakaal 36–45-aastaste seas. Kui teistes vanusrühmades on majanduslangusele järgnenud stabiliseerumisfaasis sotsiaalselt tõrjutute osakaal pigem kasvanud, siis selles vanusrühmas on jäänud see püsima samale tasemele. Vanuserühmade võrdluses on majanduslanguse perioodi nn võitjad pensioniealised inimesed. Nende jaoks oli tõrjutus kõige madalamal tasemel 2008.–2010. aastal. Kõige enam on sotsiaalselt tõrjutusest ohustatud aga vanem keskiga ehk 56–65-aastased. Tundub, et see vanusrühm on majanduskeskkonna muutuste suhtes kõige tundlikum.

Kui vaadata lähemalt tõrjutuse alakomponentide varieeruvust vanusrühmade kaupa (joonis 1.3.4), ilmneb, et noorte jaoks tuleneb sotsiaalne tõrjutus peamiselt usaldamatusest institutsioonide suhtes ja teisel kohal on rahalised raskused. Vanemaerialiste puhul on aga olulised rahaline olukord ja subjektiivne heaolu ning alles kolmandal kohal on usaldus institutsioonide vastu. Iseenda olukorda, heaolu, sotsiaalset ja majanduslikku võimekust hinnatakse võrdluses teiste inimeste või ühiskondadega (vt nt Fahey, Smyth 2004). Lahates sotsiaalse tõrjutuse alakomponentide muutust vanusrühmade kaupa, ilmneb, et 66-aastaste ja vanemate inimeste sotsiaalse tõrjutuse risk vähenes majanduslanguse perioodil tänu nende positiivsemale hinnangule oma majanduslikule olukorrale. Teisisõnu: keerulistes ma-

jandustingimustes tajuti ja hinnati oma majanduslikku võimekust paremaks – osaliselt seetõttu, et nt tööealiste inimeste olukord (suurenenud töötus, raskused laenude tagasimaksmisel jne) muutus keerulisemaks. Teisalt jääb kõnealusesse perioodi keskmise vanaduspensionini kasv: kui 2006. aastal oli statistikaameti andmetel keskmine vanaduspension 175 eurot, siis 2010. aastal juba 304 eurot. Vanaemaerialiste inimeste majanduslik olukord pigem paranes, mis selgelt väljendub madalama sotsiaalse tõrjutuse tasemena selles vanusrühmas. Teiste vanusrühmade jaoks pöördus keskmise sissetuleku kasv pärast 2008. aastat langustrendi ja majanduskriisi eelse taseme taassaavutamiseks kulus paar aastat. Siiski on just majanduskriisi alguses ehk 2008. aastal majandusraskustes olevate 36-aastaste ja vanemate inimeste osakaal kõige väiksem ja ka vanusrühmade vahelised erinevused kõige väiksemad. Ilmneb, et kuni 35aastaste jaoks jõudis kriisi mõju kiiremini kohale: võrreldes 2006. aastaga kasvas 2008. aastaks majanduslikku toimetulekut keeruliseks hindavate nooremaerialiste osakaal 6 protsendi võrra, samas kui 36-aastaste ja vanemate inimeste vaesuses olevate osakaal vähenes 5,3 protsendi võrra. Majanduskriis suurendas usaldamatust institutsioonide vastu pigem keskealiste hulgas (36–55-aastased) ja inimeste abivalmiduses hakkasid rohkem kahtlema 56–65-aastased. Siiski on inimestevahelise usalduse puhul vanusrühmade hinnangute varieeruvus aasta-aastalt vähenenud. Seevastu vanusrühmade subjektiivne heaolu kriisiaastatel pigem ühtlustus, kuid varieeruvus suurenes uuesti 2012. aastal – peamiselt seetõttu, et võrreldes 2008. aastaga on üle 46-aastaste inimeste subjektiivne heaolu väiksem, samas

JOONIS 1.3.5 Sotsiaalselt tõrjutute osakaal haridustasemeti, 2004–2012



kui alla 25-aastaste heaolu hinnangud on muutunud positiivsemaks. Kokkuvõtlikult saame nentida, et majanduskriis ühtlustas vanusrühmade vahelisi lõhesid peamiselt kahel põhjusel. Esiteks: nooremaelised oli majanduskriisile eelneval perioodil paremas olukorras, kuid majanduskriis mõjutas nende majanduslikku kindlustatust rohkem. Teiseks: majanduse stabiliseerumisaastal on nooremate inimeste materiaalne kindlustatus ja heaolu paranenud, kuid eakamate hinnangul on nende olukord pigem halvenenud.

Haridus on sarnaselt varasemate uuringutega endiselt üks oluline sotsiaalse tõrjutuse determinant (vt **Kutsar 1997; Fahey, Smyth 2004**), kõrgema haridustasemega inimesed on sotsiaalselt vähem tõrjutud (**joonis 1.3.5**). Võrreldes 2004. aastaga on tõrjutute osakaal vähenenud kõigil haridustasemetel. Aastatel 2006–2010 püsis sotsiaalselt tõrjutute osakaal haridustasemeti suhteliselt muutumatu. Kuigi võiks eeldada, et majanduskeskkonna ebastabiilsus tähendab suuremat individuaalset riski just madalama haridusega inimestele, siis meie käsutuses olnud andmetele tuginedes seda küll kinnitada ei saa.

Sotsiaalse tõrjutuse dünaamika on meeste ja naiste puhul suhteliselt sarnane. Aastatel 2006–2010 oli naiste ja meeste risk olla sotsiaalselt tõrjutud võrdne, ent kahel aastal, mil tõrjutute osakaal on suurem, tuleb see peamiselt meeste arvelt. Meeste ja naiste sotsiaalse tõrjutuse dünaamikat tuleb vaadata seoses nende sotsiaal-majandusliku staatusega.

Nii nagu subjektiivne heaolu on kõige madalam töötute hulgas, kaasneb töötusega ka suurem sotsiaalse tõrjutuse risk (**joonis 1.3.6**). Töövõimetuspensionäride ja haiguslehel viibivate inimeste hulgas on proportsionaalselt rohkem sotsiaalselt tõrjutuid kui ühiskonnas

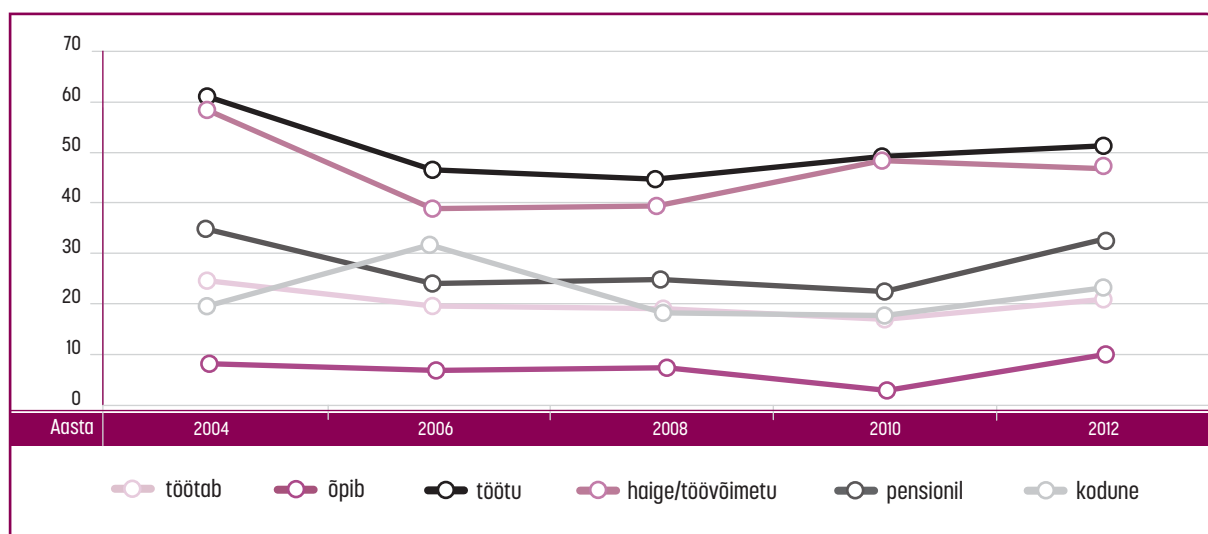
keskmiselt. Võrreldes töötavate inimestega on vanaduspensionäride hulgas küll rohkem sotsiaalselt tõrjutuid, kuid erinevused ei ole suured (varieeruvad aastate kaupa 6–11 protsendipunkti vahel). Vaatlusalusel perioodil tuleb esile, et staatusesti olid erinevused kõige väiksemad aastatel 2006 ja 2008.

Seoses kodakondsuse ja koduse keelega tõi 2007. aasta Eesti inimarengu aruanne esile, et 2000. aastate esimeses pooles sotsiaalne lõhe eestlaste ja mitte-eestlaste vahel pigem süvenes, seda mittekodanike suurema riski tõttu olla sotsiaalselt tõrjutud (**Kasaru, Trumm 2008**). Ilmneb, et majanduskriis on avaldanud eestlaste sotsiaalse tõrjutuse määrale vähem mõju kui mitte-eestlaste omale (**joonis 1.3.7**).

Aastaks 2012 on sotsiaalselt tõrjutute osakaal venekeelse elanikkonna hulgas kasvanud võrreldes 2008. aastaga 1,3 korda. Venekeelsetest mittekodanikest on aastal 2012 sotsiaalselt tõrjutud enam kui pooled. Millega tuleneb venekeelse elanikkonna suurem sotsiaalne tõrjutus? Viimaste aastate tõrjutuse kasvu peamised tegurid mitte-eestlaste seas on suurenenud usaldamatus institutsioonide vastu (kasv 12 protsendipunkti), tajutud diskrimineerimine (kasv 10 protsendipunkti) ja usaldamatus inimeste suhtes (kasv 7 protsendipunkti). Kui eestlaste sotsiaalse tõrjutuse põhikomponent on hinnang oma majanduslikule hakkamasaamisele, siis venekeelse elanikkonna hulgas on see pigem usaldamatus institutsioonide suhtes ja tajutud diskrimineerimine.

Kes on Eestis sotsiaalsest tõrjutusest enim ohustatud ja kuivõrd see muster ajas püsib? Kui võrrelda eespool nimetatud sotsiaaldemograafiliste tegurite alusel välja joonistuvaid sotsiaalseid gruppe omavahel, ilmneb, et

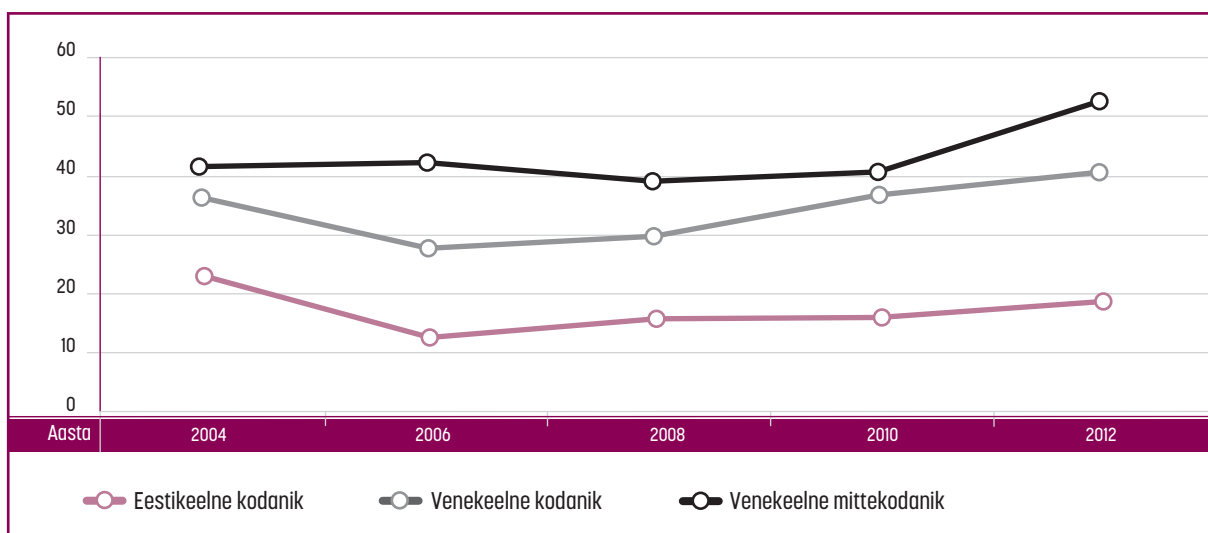
JOONIS 1.3.6 Sotsiaalselt tõrjutute osakaal sotsiaalmajandusliku staatuse aluses, 2004-2012



kõige suurem tõrjutuse risk on mittekodanikel, madala haridusega inimestel ja töötutel. Võrreldes eestlastega on töötamisega kaasnev positiivne mõju mitte-eestlaste jaoks väiksem. Töötuks olemine võrreldes töötamisega suurendab eestlaste jaoks sotsiaalse tõrjutuse riski 4,8 korda, mitte-eestlaste jaoks aga vaid 1,8 korda. Kui eestlaste puhul tulevad selgemalt esile vanuserühmade vahelised erinevused, siis mitte-eestlaste puhul on vanuserühmad sotsiaalse tõrjutuse esinemise poolest homogeensemad. Lisaks haridusele, vanusele ja sotsiaalmajanduslikule staatusele kontrollisime ka seda, kui võrd oluline on partneri olemasolu. Nii eestlaste kui ka mitte-eestlaste jaoks on abikaasa või elukaaslase olemasolu sotsiaalse tõrjutuse riski vähendav tegur.

Et teada saada, kuidas ühiskondlik kontekst mõjutab ühe või teise sotsiaalse grupi tõrjutuse riski, tegime aastate arvestuses regressioonanalüüsi. Vaatlusaluse perioodi alguses tulenes sotsiaalne tõrjutus suuresti inimese sotsiaalmajanduslikust staatusest ja hariduse mõju oli tugevam kui majanduskriisi ajal. Rahvuste järgi olid erinevused aga zoondate esimeses pooles väiksemad kui praegu, mil suureneb venekeelse elanikkonna sise-simine polariseerumine kodakondsuse alusel. Kui need tegurid on arvesse võetud, ilmneb, et vanuserühmade vahelised erinevused ei ole enam nii olulised. Seega teatud vanuserühmade suurem sotsiaalse tõrjutuse risk tuleneb nende sotsiaalmajanduslikust staatusest ja haridustasemest.

JOONIS 1.3.7 Sotsiaalselt tõrjutute osakaal koduse keele ja kodakondsuse olemasolu alusel, 2004-2012



1.3.6 Sotsiaalse tõrjutuse psühholoogiline hind

Mida tähendab sotsiaalne tõrjutus inimese psühholoogilise/emotsionaalse heaolule? 2006. ja Euroopa 2012. aasta sotsiaaluuringutes sisaldus personaalse heaolu erimoodul, milles muuhulgas küsiti ka sotsiaalse tõrjutuse psühholoogiliste aspektide ja inimeste tulevikuväljavaadete kohta. Mõlemal aastal ilmneb, et sotsiaalselt tõrjutud on suurema tõenäosusega sagedamini masenduses, tunnevad elust vähem rõõmu, on pigem negatiivselt meelestatud oma tuleviku osas ning tajuvad suuremat võimaluste piiratust oma oskuste ja võimekuse realiseerimiseks kui mittetõrjutud (tabel 1.3.2). Samuti näevad nad tumedamates toonides ühiskonna üldist heaolu ja arenguvõimalusi.

Enam kui pooled tõrjututest on maailma tuleviku suhtes pessimistlikud. Kui võrrelda aastaid 2006 ja 2008, on ilmne, et hinnangud individuaalsete heaolu aspektide kaupa varieeruvad vähem kui ootused ühiskonna arengu suhtes. Teravalt tuleb esile nii tõrjutute kui ka mittetõrjutute ootuste muutumine negatiivsemaks Eesti eluolu koha pealt. Kui 2006. aastal leidis 45% tõrjututest ja 20% mittetõrjututest, et Eestis läheb elu pigem halvemaks, siis kuus aastat hiljem on vastavad näitajad 49% ja 80%. Siin võib näha ka seost majandusüklitega: 2006. aasta peegeldab majandusbuumi algusaja ootusi ja seetõttu on üldine optimism ka sotsiaalselt tõrjutute hulgas suurem. Kuigi meil puuduvad andmed majanduskriisi perioodi kohta, näitab 2012. aasta küsitlus, et majanduskriisiga kaasnevad hirmud on alles jäänud ja pigem ollakse tuleviku suhtes ettevaatlik.

Kokkuvõte

Meie analüüs näitab, et toimunud majanduslike muutuste mõju inimeste sotsiaalse tõrjutuse tasemele oli suhteliselt tagasihoidlik: kasvubuumi keskel aastal 2006, majanduskriisi sisenedes aastal 2008 ja sellest väljumisel aastal 2010 on tõrjutuse määr enam-vähem võrdne (20%) ning hakkab tõusma alles stabiliseerumisperioodil, jõudes 2012. aastal 25 protsendini. Küll aga ilmnes, et majanduskeskkond mõjutab tõrjutuse sisemist struktuuri selle kompleksse nähtuse üksikkomponentide arvestuses. Majanduskasv parandab inimeste üldist materiaalselt heaolu, kuid kasvatab ebavõrdsust ning pärsib inimeste vahelist ja institutsioonilist usaldust ja solidaarsust; suureneb diskrimineerimisoht. Raskematel aegadel majanduslik heaolu küll kahaneb, kuid inimeste ühtekuulustunne ja abivalmidus näib hoopiski kasvavat.

Tõrjutuse risk ei ohusta kõiki ühiskonnaliikmeid võrdselt. Analüüs näitab, et püsivalt on suuremas sotsiaalse tõrjutuse riskis pigem vanemaalised, madalama haridustasemega, mittetöötavad ja vene keelt peamise suhtluskeelena kasutavad elanikud. Majanduskriisi tingimustes kasvas parimas tööeas olevate inimeste tõrjutuse risk, samal ajal vähenes see aga eakate hulgas; olukorra stabiliseerumine suurendas taas eakamate ühiskonnaliikmete tõrjutusriski.

Sotsiaalne tõrjutus väljendub peamiselt inimeste väiksemas seotuses ühiskondlike struktuuride ja teiste inimestega, kuid toob endaga kaasa ka emotsionaalseid ja psühholoogilisi probleeme. Sotsiaalselt tõrjututel on

TABEL 1.3.2 Hinnangud oma heaolule ja tulevikku suunatud ootustele sotsiaalse tõrjutuse riski arvestades aastatel 2006 ja 2012 (%)

	2006		2012	
	Sotsiaalse tõrjutuse riskis	Ei ole sotsiaalse tõrjutuse riski	Sotsiaalse tõrjutuse riskis	Ei ole sotsiaalse tõrjutuse riski
Oli masenduses (suurema osa ajast + peaaegu kogu aeg)	15,6	5,1	18,4	4,7
Tundis elust rõõmu (üldse mitte + väikese osa ajast)	56,9	29	52,6	21
Ma olen alati oma tuleviku suhtes optimistlik (ei ole nõus + üldse ei ole nõus)	27	8,8	22,5	8,3
Vähe võimalusi näidata, kui võimekas ma olen (nõus + täiesti nõus)	41,9	22,6	47,5	24,7
Enamiku inimeste jaoks läheb elu Eestis pigem halvemaks kui paremaks (nõus + täiesti nõus)	44,8	20,5	80,1	49,3
Asjade praeguse seisjuures on raske olla lootusrikas maailma tuleviku suhtes (nõus + täiesti nõus)	60,7	40,4	69,8	43

mittetõrjututega võrreldes kaks korda vähem võimalusi tunda elust rõõmu ja rakendada oma võimeid, nad kogevad enam kui kolm korda rohkem masendust, samuti on nad oluliselt pessimistlikumad ühiskonna arengu suhtes. Mitmed uurimused (MacDonald, Leary 2005; Rose 2000 jpt) on selgelt tõestanud sotsiaalse tõrjutuse seotust paljude terviseprobleemidega.

Ühiskonna terviklikkus ja sidusus ei sõltu üksnes majanduse arengust. Suurema sidususe saavutamine ja ühiskonnaliikmete sotsiaalse tõrjutuse vähendamine

nõuab sihipäraselt teadlikku tegutsemist. 2005. aastal vastuvõetud Eesti säästva arengu strateegia „Säästev Eesti 21“ määratleb sidusa ühiskonna üheks arengueesmärgiks, mille saavutamine eeldab ühiskonnaliikmete suuremat kaasatust, regionaalselt tasakaalustatud arengut ja tugevat kodanikuühiskonda. Olukord, kus veerand Eesti elanikest on sotsiaalse tõrjutuse riskis (peaaegu samapalju kui 2004. aastal), annab tunnistust sellest, et kümne aasta jooksul ei ole püstitatud eesmärgile kuigipalju lähemale jõutud. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Atkinson, R. & Davoudi, S. (2000). The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities. *Journal of Common Market Studies*, 38, 427–448.

Bude, H. & Lantermann, E.-D. (2006). Soziale Exklusion und Exklusionsempfinden. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58 (2), 233–252.

Böhnke, P. (2001a). Nothing Left to Lose? *Poverty and Social Exclusion in Comparison. Empirical Evidence on Germany*, Discussion paper FS III 01-402 (Social Science Research Centre Berlin).

Böhnke, P. (2001b). *Reporting on Social Exclusion: Standard of Living and Social Participation in Hungary, Spain and Germany*, Discussion paper FS III 01-407 (Social Science Research Centre Berlin).

Degutis, M., Urbonavicius, S. & Gaižutis, A. (2010). Relations Between GDP and Life Satisfaction in the European Union. *Ekonomika*, 89 (1), 9–21.

DiTella, R., MacCulloch, R. & Oswald, A. (2001). Preferences Overinflation and Unemployment. Evidence from Surveys of Happiness. *The American Economic Review*, 91 (1), 335–341.

DiTella, R., MacCulloch, R. & Oswald, A. (2003). The Macroeconomics of Happiness. *The Review of Economics and Statistics*, 85 (4), 809–827.

Dolan, P., Peasgood, T. & White, M. (2008). Do We Really Know What Makes Us Happy? A Review of the Economic Literature on the Factors Associated with Subjective Well-being. *Journal of Economic Psychology*, 29, 94–122.

Easterlin, R. A. (2009). Lost in Transition: Life Satisfaction on the Road to Capitalism. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 71, 130–145.

Easterlin, R. (1995). Will Raising the Incomes of All Increase the Happiness of All? *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 27, 35–47.

Eurofound (1995). *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer-oriented Initiatives in the European Union*. Dublin: European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.

Eurostat (1998). *Recommendations on Social Exclusion and Poverty Statistics*, Document CPS 98/31/2, (Luxembourg).

Fahey, T. & Smyth, E. (2004). Do Subjective Indicators Measure Welfare? Evidence from 33 European societies. *European Societies*, 6, 1, 5–27.

Kasearu, K. & Trumm, A. (2013). Noorte tõrjutus, väärtused ja rahulolu eluga. *Noorteseire aastaraamat 2012*. Tallinn: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, 57–71.

Kasearu, K. & Trumm, A. (2008). Mitte-eestlaste sotsiaalmajanduslik olukord. Heidmets, M. (toim), *Eesti Inimarengu Aruanne 2007*, 47–54. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Kronauer, M. (1998). Social Exclusion and „Underclass“: New Concepts for the Analysis of Poverty. Andress, H.J. (ed). *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*, 51–75. Aldershot: Ashgate.

Kutsar, D. (2010). *Vaesus Eestis*. Tallinn: Statistikaamet.

Kutsar, D. (1997). Multiple Welfare Losses and Risk of Social Exclusion in the Baltic States during Societal Transition. Aasland, A., Knudsen, K., Kutsar, D. & Trapenciere, I. (eds) *The Baltic Countries Revisited: Living Conditions and Comparative Challenges. The NORBALT Living Conditions Project*, 79–104. Fafo Report 230.

Laes, T.-L. (2013). Materiaalsed elamistingimused. *Sotsiaaltrendid* 6, 17–35. Tallinn: Statistikaamet.

Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a New Science*. London: Penguin Press.

MacDonald, G. & Leary, M. R. (2005). Why Does Social Exclusion Hurt? The Relationship Between Social and Physical Pain. *Psychological Bulletin*, 131 (2), 202–223.

Pirani, E. (2013). Evaluating Contemporary Social Exclusion in Europe: a Hierarchical Latent-class Approach. *Quality and Quantity*, 47, 923–941.

Robila, M. (2006). Economic Pressure and Social Exclusion in Europe. *The Social Science Journal*, 43, 85–97.

Room, G. (1990). *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion (Synthesis report)*. Bath: University of Bath.

Rose, R. (2000). How Much Does Social Capital Add to Individual Health? A Survey Study of Russians. *Social Science and Medicine*, 51 (9), 1421–1435.

Sanfey, P. & Teksoz, U. (2007). Does Transition Make You Happy? *Economics of Transition*, 15 (4), 707–731.

Trumm, A. (2010). Kuidas vaesust mõista, määratleda ja mõõta? Kutsar, D. (toim), *Vaesus Eestis*, 6–21. Tallinn: Statistikaamet.

Trumm, A. (2011). *Poverty in the Context of Societal Transitions in Estonia. Dissertationes Sociologicae Universitatis Tartuensis 4*. Tartu: Tartu University Press.

Trumm, A. & Kasearu, K. (2009). Individuaalse elukvaliteedi muutumine, 1994–2008. Lauristin, M. (toim), *Eesti Inimarengu Aruanne 2008*, 55–63. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Veenhoven, R. (1997). *Advances in Understanding Happiness*. <http://www2.eur.nl/fsw/research/veenhoven/Pub1990s/97c-full.pdf>

Veenhoven, R. (2000). Well-being in the Welfare State: Level Not Higher, Distribution Not More Equitable. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2, 91–125.

1.4

Teadmusmajandus kui Eesti eesmärk: kas läheneme sellele või mitte?

► KADRI UKRAINSKI & URMAS VARBLANE

Sissejuhatus

Majanduse ja üksikute ettevõtete tulemuslikkus sõltub nii senise teadmuse (*knowledge*) jagamise, levitamise ja kasutamise tõhususest kui ka uue teadmuse loomise ja levitamise kiirusest. Väidetakse, et väärtusloome ja kasumi peamine allikas on nihkunud füüsiliselt tööjõult ja käelistelt oskustelt intellektuaal- oskustele ja teadmusele. „Kõige olulisem ressurss modernses majanduses on teadmus ja sellest tulenevalt on ka kõige olulisem protsess õppimine” (Lundvall 1992: 1).

Selles alapeatükis vaatleme teadmusühiskonna arenguks vajaliku intellektuaalse toe kujunemist ja teadmuse kasutamist majanduses viimase kümne-viieteistkümne aasta jooksul. Formuleerime lühidalt, mida strateegiadokument SE21 nägi teadmusmajandusele ülemineku sammudena ja püüame selgitada, kas Eesti on sinna- poole liikunud.

1.4.1 Teadmusmajanduse eri aspektid

Teadmusmajandus on OECD määratluse järgi majandus, „mis baseerub otseselt teadmuse ja informatsiooni tootmisel, levitamisel ja kasutamisel“ (OECD 1996: 7). Taolist üldisevõitu definitsiooni aitab muuta toimivamaks Smith'i (2002: 8) pakutud nelja teadmuse aspekti eristamine.

1. Teadmus kui sisend igasugusele tootmisele ja majandamisele. Teadmussisend on muutunud järjest olulisemaks nii kvaliteedi kui ka kvantiteedi mõttes.
2. Teadmus kui kaup. Majanduses suureneb teadmuse müügiiga tegelevate valdkondade osatähtsus. See seostub

eelkõige teadmumahukate äriteenuste ja kõrgetehnoloogiliste majandusharudega.

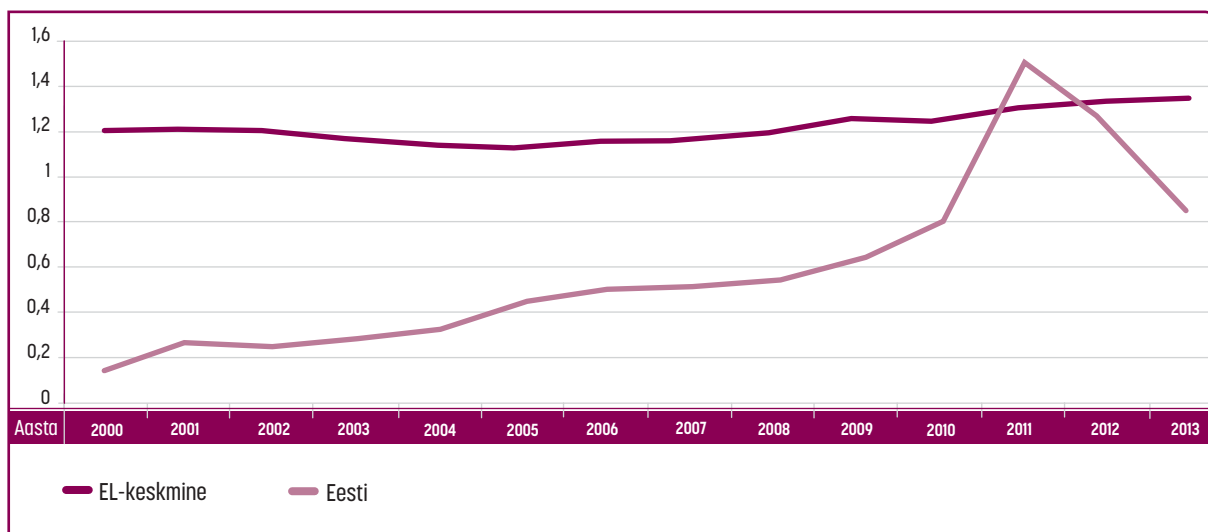
3. Kodifitseeritud teadmus versus nn varjatud ja kogemuslik teadmus. Esimese osatähtsus tõuseb, aga ka teine jääb oluliseks.

4. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad kui ülioluline vahend, mille kasutamine loob uusi teadmuse juhtimise ja levitamise võimalusi. Siia kuuluvad nt teadmuse vahetamise platvormid, elektroonilised teadmuse juhtimise süsteemid jmt.

Sageli peetakse nii akadeemilises kirjanduses kui ka praktikas (ka Eestis) teadmumajanduse all silmas eelkõige teadmumahukaid majandusharusid. See vaade on aga liiga kitsas, sest see eirab teadmuse rakendamise kaasnivat universaalset problemaatikat ning kogemusliku teadmuse olulisust. Viimane on väga tähtis näiteks traditsioonilistes (kesk- ja madaltehnoloogilistes) harudes (Cooke jt 2007), aga ka avaliku sektori teenuste pakkumise kujundamisel (Pärna 2014).

Tavapärastelt rõhutatakse väikeriikide arenguvõimalusi uurivates artiklites (nt Walsh 1988) ressursipiiranguid, väikesi valikuvõimalusi jm tegureid, mis takistavad tehnoloogiate mitmekesist arendamist. Sellest tulenevalt olevat väikeriigil valida vaid kahe halva alternatiivi vahel – kas kodumaiste ressursside kurnamine või sattumine paljurahvuselistele firmade hoolimatu meelevald alla (Davenport, Bibby 1999). Tulenevalt aga sellest, et teadmus on ressurss, mis kasutamisel ja ülekandmisel ei kao, vaid pigem kasvab ja areneb, ning maailmamajanduse integratsiooni ja teadmiste „lekkimise“ kasvust väidab Griffith (2007) hoopis,

JOONIS 1.4.1 Ettevõtete TA kulutuste osakaal (%-na SKPst) Eestis võrrelduna ELi keskmise tasemega



Allikas: autorite arvutused EUROSTATi andmete alusel.

et kui väikeriik suudab koguda piisava hulga teadmuse ja oskusi, siis võib ta majandus olla mitmekesine ja atraktiivne ning pakkuda huvi sellistele välisinvestoritele, kes on huvitatud just nimelt tekkinud teadmuse rakendamisest. Võita võiksid sellest kõik pooled. Riigi väiksus ei ole ainult miinus; see annab teadmiste juhtimisel ja rakendamisel ka rea eeliseid. Neid tuleks püüda TA ja innovatsioonipoliitika kujundamisel arvestada (Roolah 2012). Taoliste võimaluste üle arutletakse täpsemalt alapeatüki lõpus.

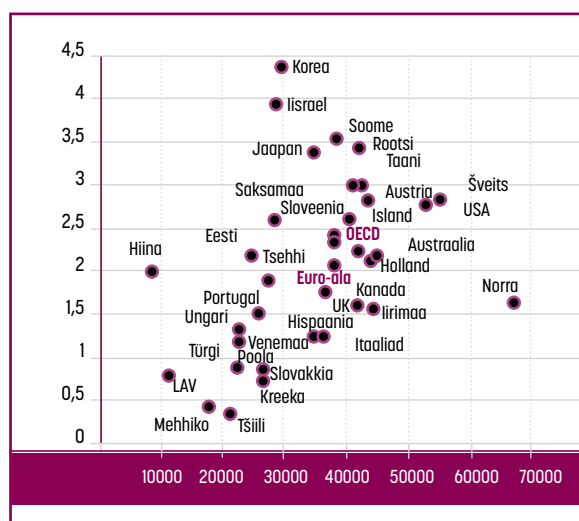
Vaatleme SE21 eesmärkide kaupa neid peegeldavate indikaatorite dünaamikat, et selgitada Eesti arengut teadusmajanduse suunal, mh ka rahvusvahelises võtmes.

1.4.2 Esimene rõhuasetus: teadus kui tootmissisend

SE21 (2005: 69) nägi ette mitut sammu teadusmahuka majanduse suunas liikumiseks. Esimene neist seisnes teadus- ja arendustegevuse (edaspidi TA) kulutuste viimises 3%-ni SKPst (nn Lissaboni strateegia eesmärgi täitmine). Sellist eesmärgipüstitust on kritiseeritud põhjusel, et see ei sobi TAga (baas- ja rakendustegevus ning katse- ja arendustööd) mitteseotud uuendusliku tegevuse peegeldamiseks (nt disain, uue tehnoloogia hankimine ja rakendamine, mittetehnoloogilised uuendused jne). Siiski on TA kulutuste tase ühe peamise näitajana eri riiklikes ja ELi strateegiates kasutusel ka praegu.

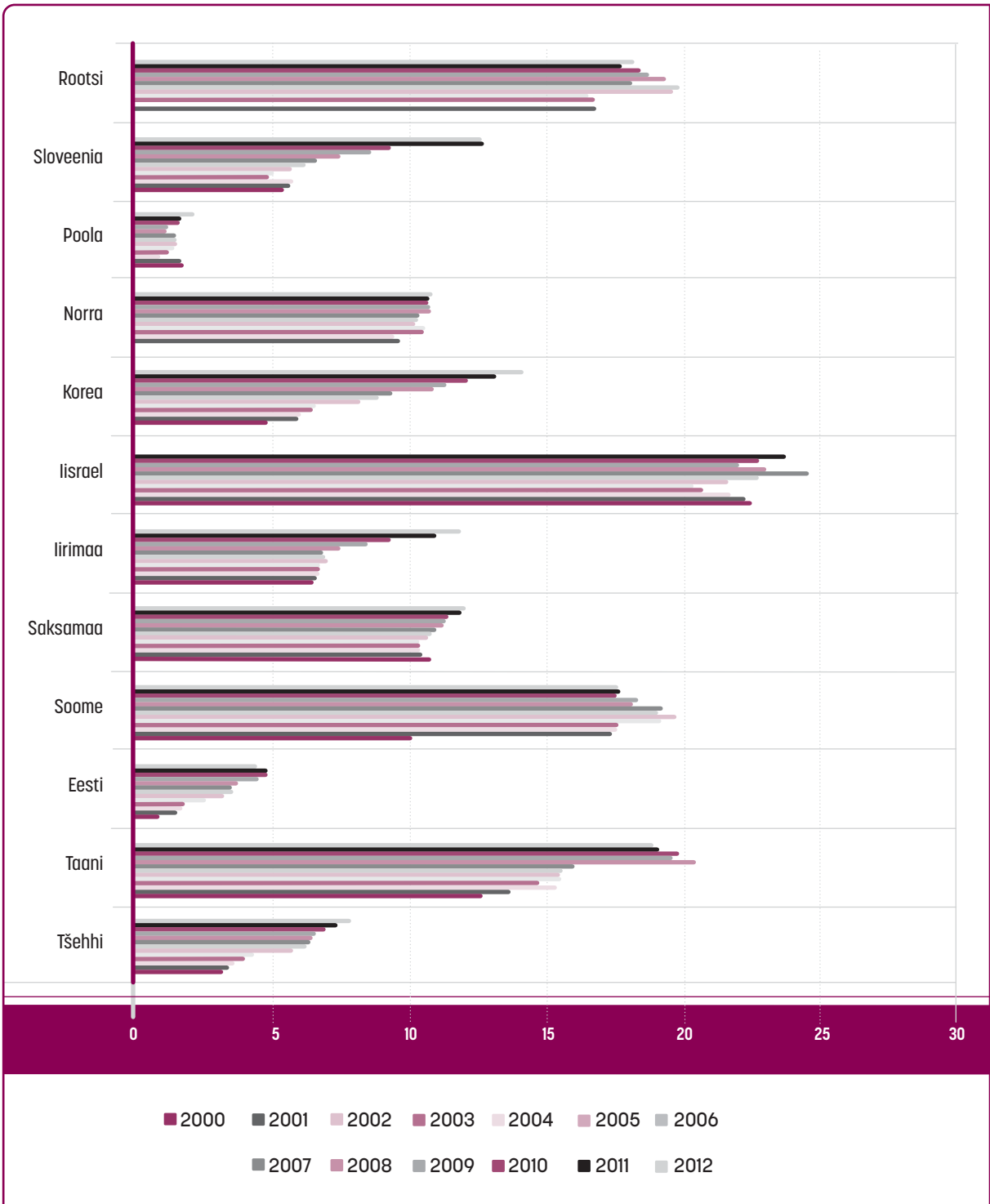
Võrreldes teiste ELi riikidega on Eesti liikunud selle eesmärgi suunas suhteliselt kiiremini. Kiire kasv (kuigi ka hiljutine langus) on tulnud eelkõige erasektori TA investeeringute kaudu (vt joonist 1.4.1). Samas on siiski pidevalt kasvanud ka avaliku sektori TA investeeringud. Positiivse trendi tunnustamise kõrval on Eesti arengule ette heidetud, et TA investeeringud on liiga suures sõltuvuses struktuurivahenditest, nt 2011. aastal tuli TA avalikust rahastusest sel viisil 64% (ERAC Peer-Review 2012).

JOONIS 1.4.2 Riikide TA kulutuste osakaal (% SKPst) vertikaalteljel ja SKT (PPP, tuh USD) horisontaalteljel. 2012. aasta andmed



Allikas: autorite arvutused EUROSTATi andmete alusel.

JOONIS 1.4.3 Teadustöötajaid tuhande töötaja kohta (valitud riikides)



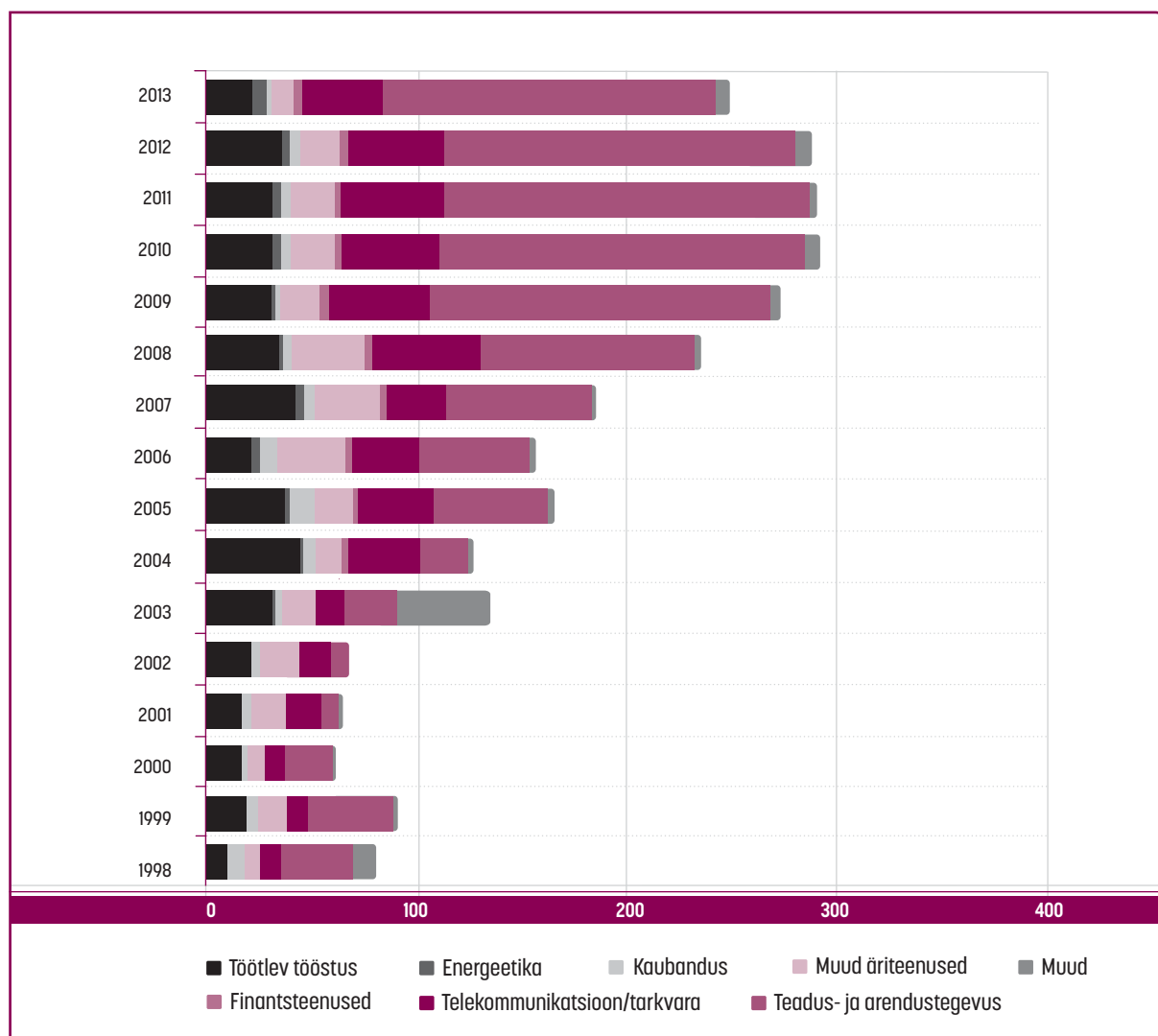
Allikas: autorite arvutused OECD andmete alusel.

Ettevõtete teadus- ja arendustegevus on vägagi kontsentreeritud. Ka rahvusvahelises võrdluses on välja toodud, et Eestil on raske teadmismajanduses edukas olla, kui vaid 10% ettevõtetest tegeleb TAga (**European Commission 2012**). Meie arvutused (Eesti Statistikaameti andmetel) näitavad, et see kontsentratsioon on ajas isegi kasvanud. 2009. aastal moodustasid 50 suu-

rema ettevõtte kulutused 30%; 2012. aastal 85% TA kogukulutustest. Teisiti öeldes: TA kulutuste kiire kasvu taga Eestis on vaid väheste ettevõtete investeeringud.

Kuigi TA investeeringud on majanduse tulemuslikkusega (möödetuna SKP tasemes ja kasvus) suhteliselt hästi korreleerunud, on siiski mitmeid riike, kelle tulemuslikkus on võrreldes investeeringutega kehvem

Joonis 1.4.4 Doktorikraadiga töötajate arv Eestis tegevusalade kaupa



Allikas: autorite arvutused Eesti Statistikaameti andmete alusel.

(näiteks Soome, Rootsi, Taani, aga ka Eesti) või ka parem (näiteks Saksamaa, Holland, Iirimaa, Austria) (Cooke jt 2007).

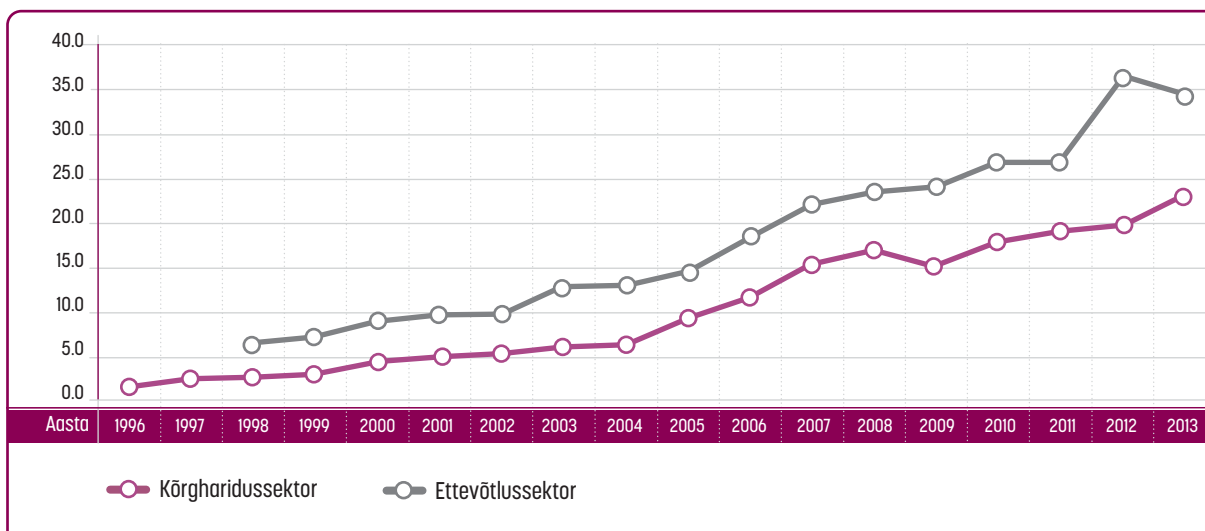
Paremat tulemuslikkust on põhjendatud individuaalsete majandusagentide suurema tõhususega, kuid ka innovatsioonisüsteemi suurema sidususe ja kokkuvõetavusega (Cooke jt 2007; Lundvall 1992; Edquist 2005). Tuleb tunnistada, et Eesti innovatsioonisüsteem ei suuda veel piisavalt tõhusalt TA kulutusi teadusmajanduse tulemuseks pöörata (seda kinnitavad ka mitmed teised selles alapeatükis toodud indikaatorid).

Teadusmajanduse kõige olulisem sisend on kõrgelt haritud inimeste hulk ja nende teadmiste-oskuste kvaliteet. Lähtudes kõrgharitud inimeste osakaalust ühiskonnas jätab Eesti rahvusvahelises võrdluses hea mulje. Kui aga vaadata TAGa tegelevate inimeste osatähtsust kogu töötajaskonnas (joonis 1.4.3), selgub, et vaatamata selle näitaja kasvule jääb Eesti alla Soomele, Rootsile ja

Taanile üle nelja korra, ning kordades jääme alla ka Sloveeniale ja Tšehhi Vabariigile (Poola on siiski veel Eestist madalamal tasemel). Taani on võrdlusriigina väga huvitav just seetõttu, et seal on palju teadusmahukat väike- ja keskmise suurusega ettevõtet. Joonisele on valitud veel Lõuna-Korea kui väga kiire teadustöötajate arvu kasvuga riigi näide ja Iirimaa kui näide riigist, kus välisinvesteeringud on toonud kaasa ka teadustöötajate arvu kasvu.

Doktorikraadiga inimeste hulk on Eestis kasvanud eelkõige TA valdkonnas, ehk suures osas avaliku sektori teadussüsteemis (joonis 1.4.4). Samal ajal on doktorikraadiga inimeste hulk töötlevas tööstuses, äriteenustes, telekommunikatsioonis ja tarkvaraarenduses pikaajalise trendina küll kasvanud, kuid viimastel aastatel siiski veidi tagasi läinud. Siin on põhjuseks ilmselt viimasel ajal toimunud TA-mahukate teenuste või ka tootmise paigutamine Eestist välja.

JOONIS 1.4.5 TA tööjõukulude dünaamika kõrghariduses ja ettevõtlussektoris (tuhandetes eurodes töötaja kohta)



Allikas: autorite arvutused Eesti Statistikaameti andmete alusel.

Väljaspool TA valdkonda töötab Eesti majanduses sadakond doktorikraadiga inimest (võrdluseks: ülikoolides on igal aastal doktorikraadi saajaid ligikaudu 150 ja strateegiline siht on 300 uut doktorit aastas). Kui viimati nimetatud numbrid peegeldavad teadussüsteemi jätkusuutlikkuse tagamise probleeme ehk doktoriõppe tulemuslikkust n-õ pakkumise poole pealt, siis töötavate teadlaste ja inseneride hulk (joonis 1.4.3 ja joonis 1.4.4) peegeldab selgelt, et majandus (ja ka ühiskond laiemalt) ei suuda kõrgelt haritud spetsialiste rakendada. See on asjaolu, mis mõjutab omakorda paljudes valdkondades doktoriõppe tulemuslikkust, sest motivatsioon kraadi kaitsta on nõudluse või rakendusvõimuste puudumise tõttu väike.

Kuigi seni on suur osa doktoriõppe väljundist läinud teadussüsteemi enda laienemiseks, on tunnusmärke, et see trend võib murduda. Nimelt on TA tööjõukulud töötaja kohta ettevõtluses kõrgharidusest ette läinud. See on muutnud ettevõtteid TA töötajate jaoks atraktiivsemaks tööandjaks (joonis 1.4.5).

Teine valdkond, kus on kasutamata potentsiaali teadusmahukuse kasvatamiseks, on avalik sektor kui teadusmahukate toodete ja teenuste tellija. Riigieelarve panus arendustegevusse on seni jäänud võrreldes ELi keskmisega tagasihoidlikuks, kuigi suur hulk ressursse investeeritakse ELi struktuurivahendite toel. Riigi TA kulutused elaniku kohta on kasvanud umbes pooleni ELi keskmisest tasemest (joonis 1.4.6).

Metodoloogilises mõttes ei ole esitatud andmed (joonis 1.4.6) riigiti päris korrektselt võrreldavad, kuid mingeid järeldusi teha on siiski võimalik. Eesti teeb kultuuriga seotud valdkondadesse, transporti, põllumajan-

dusse ja haridusse TA kulutusi rohkem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Energeetika TAsse (mis on ka üks prioriteete) investeeritakse aga ELi keskmisega võrreldes poole väiksemas proportsioonis ja võrreldes Soomega kordi väiksemas proportsioonis (Ukrainski jt 2013). Ka teistele Ida-Euroopa riikidele on teadlased soovitanud TAI poliitikas fookustatumat lähenemisviisi (nt Chang 2002; 2006), samuti on nii rahvusvaheliselt kui ka Eesti omad teadlased näidanud riigi kui targa tellija mitmesuguste tööriistade senisest suuremaid kasutusvõimalusi, et ergutada innovatsioonivõimekust nii avalikus kui ka erasektoris (Romanainen jt 2014; Pärna 2014).

1.4.3 Teine rõhuasetus: suurem koostöö ja teadmuse levik

Teine SE21 pakutud teadusmajanduse suunas liikumise samm on seotud informeerituse ja motivatsiooni, aga ka koostöö arendamisega. Innovatsioonipoliitika kujundamisel keskendutakse tihti vaid teadusest tulevatele tõukeimpulsile ja selle ärakasutamisele (Molas-Gallart, Davies 2006; Tiits jt 2008). Mingil määral võib taolist lähenemist ka mõista, sest ettevõtete võimekus olla TA tõmbejõud on majanduse investeerimispõhises arengufaasis vähene. Tuleb arvestada sellegagi, et nn üleminekuühiskondades on usalduse tase suhteliselt madal. See takistab keerulisemate ja paljusid partnereid hõlmavate uuendusprotsesside toimimist.

Mitmetes uuringutes on siiski näidatud sellise teadusest tuleneva tõukeimpulsi keskse käsitlemise liigset lihtsustatust – nii tehnoloogia arengu kui ka teaduse

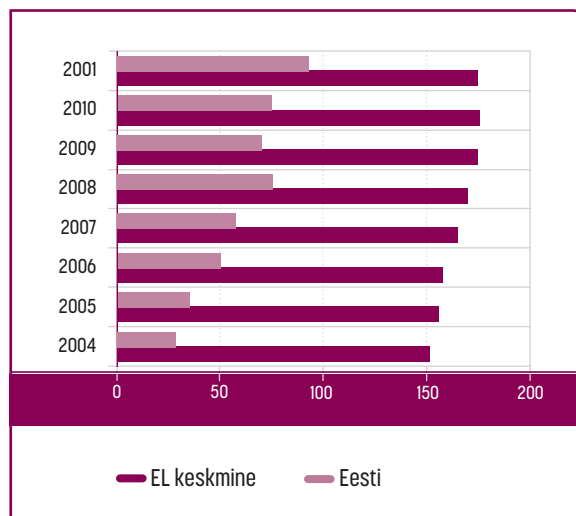
arengu selgitamisel. Võrgustikuteooria väidab, et ettevõtted on harva võimelised eraldatuna uuendusi tegema ning ei tee seda mitte kunagi suhte- või infovaakumis. Ettevõtete või organisatsioonide vahelise koostöö kasulikkus seisneb eelkõige ressursside baasi ja kompetentsi laiendamises. Seega võib järeldada, et ettevõtte uuendusvõime paraneb teadmisaasi, kulude ja riski laiemal jagamisel koostöös teiste subjektidega (nt tarnijate, klientide, konkurentide, ülikoolide jt koostööpartneritega). Üha enam on hakatud rääkima innovatsiooni süsteemsest ja avatud olemusest: see hõlmab lisaks teadmusele ka osalejaid ja võrgustikke ning institutsioone, mis neid mõjutavad.

SE21 nägi võimalust, kuidas suurendada teadlaste huvi panustada rakenduslike probleemide lahendamisse, arenduskeskuste loomises (2005, 69: „Praegune Eesti teadusvaldkondade killustatus teaduspersonali ja finantseerimise vähesuse tõttu ei taga soovitud tulemusi. Algatatud arenduskeskuste loomise kaudu on oluliselt reaalsem motiveerida erinevaid teadusrühmitusi arendusväljundi nimel ühiselt tööle ning tõestada ettevõtjale/investorile rakendusliku väljundi võimalikkust.“). Tuleb tunnistada, et praegu oleme üsna sama probleemi ees: võrreldes teiste riikidega toetab Eesti teadussüsteem majanduse uuenduslikkust suhteliselt vähe (joonis 1.4.7). Sellel on hulk põhjusi. Esimene põhjus on meie teaduse rahastamissüsteemi ja teadlaste karjääri orienteeritus kõrgtasemel publitseerimisele (mis on lihtsam kui rakendusüritingutelt publitseerimine). Siin oleks meil vaja õppida 1980ndatel aastatel Põhjamaades tehtud reformist, mis suunas teadlasi rohkem ühiskonna vajadusi uurima. Nende teadussüsteemide teaduslik tulemuslikkus seeläbi ei kannatanud.

Teine põhjus on Eesti ettevõtete vähene innovatsioonivõimekus ja nii nende kui ka avaliku sektori vähene motiveeritus koostööks ülikoolidega. Mitmed uuringud näitavad, et Eesti ettevõtted käituvad väga pragmaatiliselt: eeskätt tehakse koostööd nende sidusrühmadega, kelle puhul koostööst saadud efekt on otseselt rahas mõõdetav ja kohe saavutatav. Näiteks Eesti puidutööstus kasutab väga vähe ülikooli kui innovatsiooni allikaid (Varblane jt 2008). 40% Eesti masinatööstuse uuringus osalenud ettevõtetest väitis, et teadusasutustega tehtava vähesel koostöö põhjus on ettevõtete poolne koostöövajaduse mittetunnetamine (Varblane jt 2011).

Nii poliitikakujundajad kui ka ülikoolid on mõistnud ettevõtete ja ülikoolide koostööd seni väga kitsalt – enamasti kui rakendusüritingute tegemist. Kuid näiteks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks on väga oluline ka ülikoolidelt konsultatsiooniteenus

Joonis 1.4.6 Valitsuse eelarveliste TA kulu- tuste tase elaniku kohta Eestis võrrelduna ELi keskmise tasemega (eurodes)



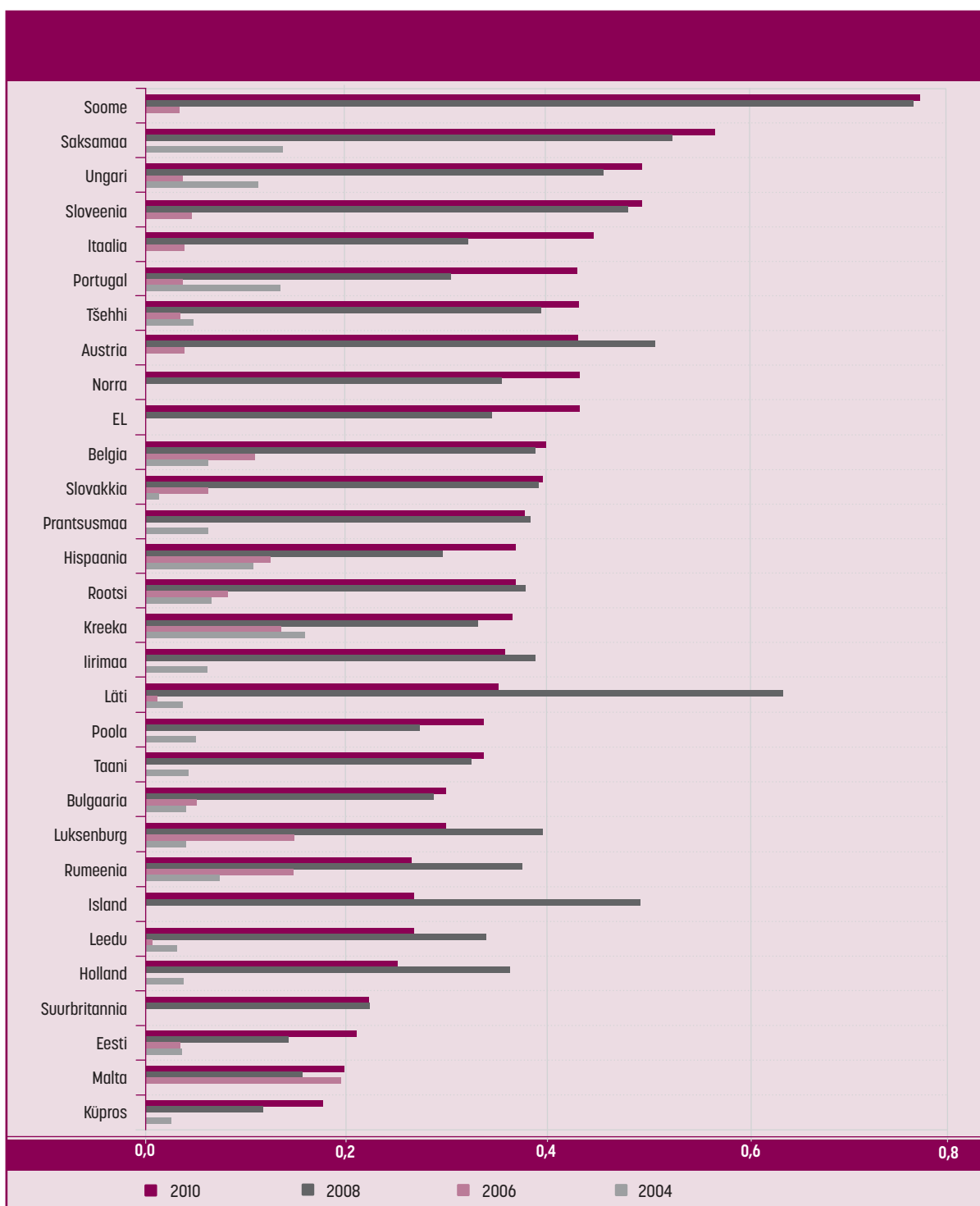
Allikas: autorite arvutused Eesti Statistikaameti andmete alusel.

tellimine, täiendusõppes osalemine, praktikantide kaasamine jm. Positiivne samm selle mõtteviisi muutmise suunas on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse rakendatud innovatsiooniosaku meede. See on väga paindlik ning sobib ettevõtete ja ülikoolide koostöö esimeseks sammuks. Kuid sellele väikesemahulise toetusinstrumendile on vaja lisaks välja kujundada teised, keerukamad ettevõtete ja ülikoolide koostööd toetavad meetmed. Praegu on selleks peamiselt tehnoloogia-arenduskeskuste (TAKide) programm, kuid vastavalt hiljutisele Riigikontrolli auditile on see meede avaldanud koostööle vaid vähest mõju (Riigikontroll 2014: 24). EAS algatas 2015. aasta kevadel arendusosaku meetme, mis loodetavasti hakkab täitma lünka innovatsiooniosaku ja TAKide vahel.

SE21 (2005: 23) pidas oluliseks ka teaduse ja majanduse lõimumist hariduskoostöö kaudu. Ettevõtete ja ülikoolide vahelises koostöös vajab rohkem tähelepanu ühistegevus õppetöö kvaliteedi arendamisel. Väga heade teadmiste, oskuste ja aktiivse eluhoiakuga tööjõu olemasolu on teadmismajanduse alus. Seni on Eesti ettevõtete osalemine kõrgkoolide õppekavade kujundamisel ja elluviimisel olnud väga tagasihoidlik.

Hiljutine uuring (Rõigas jt 2014) näitas, et ekspordivad ja välisosalusega ettevõtted valivad oma koostööpartneriks pigem välisülikooli, sest kodumaised ülikoolid ei suuda neile vajalikku teadmust pakkuda. Kodumaiste ülikoolidega koostöö tegemisel osutus kõigis riikides oluliseks valitsuse poolne toetus. See suurendas koostöö tõenäosust 12 riigis 14st (Rõigas jt 2014).

JOONIS 1.4.7 Ülikoolide ja kõrgharidusasutustega innovatsioonikoostööd teinud ettevõtete osakaal kõigist eri laadi uuendusmeelses koostöös osalenud ettevõtetest



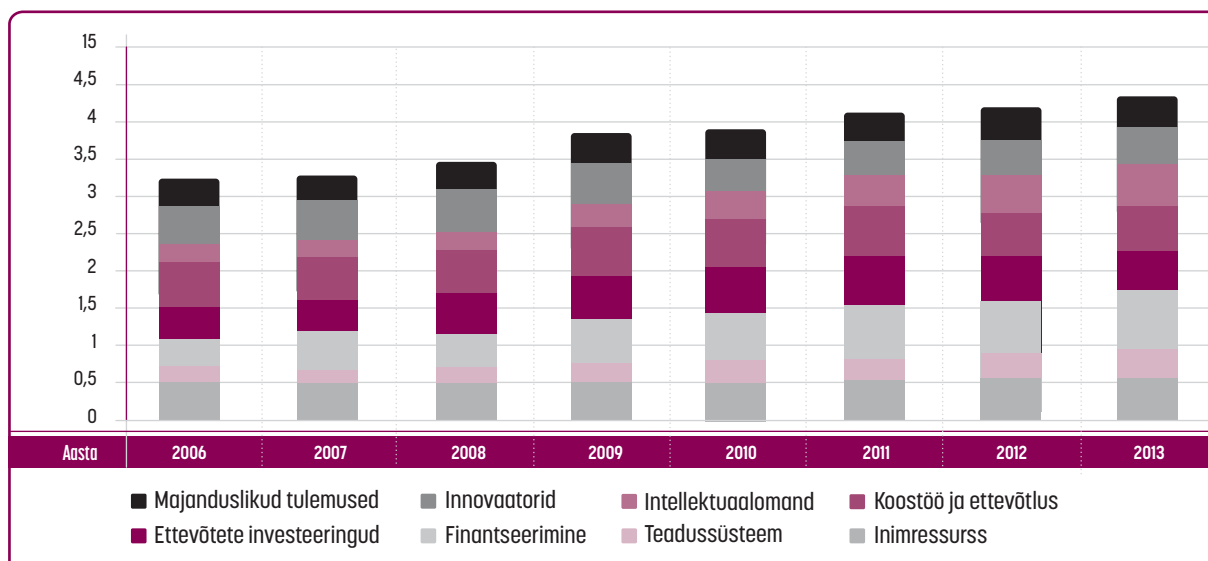
Allikas: autorite arvutused EUROSTATI andmete alusel.

1.4.4 Kolmas rõhuasetus: teadmuse suurem rahvusvahelistumine

Kolmas SE21 väljapakutud arengusuund oli Eesti majanduse ja ühiskonna suurem rahvusvahelistumine, et vältida isolatsiooni teadmiste osas ja tagada võimalikult tänapäevase teadmuse kasutamine.

Teadmismahukas majandus eeldab rahvusvaheliselt konkurentsivõimelist TA- ja innovatsioonisüsteemi (TAI süsteemi), mis looks (ja väikeriigis veelgi olulisem funktsioon – vahendaks) kodumaise majanduse tarbeks rahvusvaheliselt kvaliteetseid teadustulemusi. SE21 keskendus selles osas protsessi mõjutamisele (mobiilsus ja avatus). Eesti Statistikaameti andmetele tuginedes

Joonis 1.4.8 Eesti IUS koondindeksi ja selle komponentindeksite dünaamika aastatel 2006–2013



Allikas: autorite arvutused Euroopa Komisjoni andmete alusel.

võime nentida, et Eesti kõrgharidussektoris on välis-teadlaste arv ELiga ühinemisele järgnenud kümne aastaga kaheksakordistunud. See loob hea potentsiaali edasiseks rahvusvahelistumiseks ja aitab arendada ka teadustöö taset.

Eesti on olnud rahvusvahelises teaduskoostöös suhteliselt edukas. Viimaste aastate andmed (nt raam-programmide taotluste hulk ning koostööpublikatsioonid) näitavad siiski, et koostöö ei ole viimasel ajal enam nii aktiivne kui varem (**Ukrainski jt 2014**). Üks põhjusi võib siin olla see, et ELi struktuurivahendite suure sissevoolu tingimustes on rõhuasetus integratsiooni toetamisele Euroopa teadusruumis jäänud varasemaga võrreldes tagaplaanile.

1.4.5 Neljas rõhuasetus: kaasaaitamine sotsiaalsele innovatsioonile

SE21 neljas fookus oli sotsiaalse innovatsiooni aspekt, mis rõhutas vajadust leida ühiskonna ees seisvate ülesannete lahendamiseks uusi lähenemisviise. Nii Eestis kui ka ELis on see valdkond veel suhteliselt vähe läbi töötatud. Siin nähakse aga võimalusi väga erinevate valdkondade jaoks alates tervishoiust ja lõpetades avaliku haldusega (**Jenson, Harrison 2013**). Eestil peaks olema võimalus kasutada sotsiaalse innovatsiooni vallas väikeriigi eeliseid. Kui väikeriik on oma nišis tehnoloogiline liider (nt e-riigi teenused), on tal häid võimalusi valitsuste partnerluste ja strateegiliste liitude loomisel. Väikeriigi võimalus on olla ka eksperiment- ehki katseturg (*living lab*) (**Davenport, Bibby 1999; Lepik jt 2010**).

Innovatsiooni puhul on oluline tegevus tegutsemisviiside ja mõõdikute süsteemne arendamine. Hea abimees on siin juba SE21s märgitud Euroopa Liidu innovatsiooni tulemuskaart Innovation Union Scoreboard (IUS), mis püüab peegeldada kogu majanduse uuendus-meelsust (**joonis 1.4.8**), olles innovatsiooni sisendite ja väljundite koondnäitaja. Jooniselt on näha, et Eesti on sel mõõdulaual aastatel 2006–2013 pidevalt parandanud oma kohta teiste Euroopa riikide seas.

Eesti indeksis on tavapäraselt kõige nõrgemad valdkonnad olnud intellektuaalomandit, teadussüsteemi ja innovatsiooni majanduslikku tulemuslikkust kirjeldavad osad. Need on viimastel aastatel küll kasvanud, kuid siiski veel teistest komponentidest nõrgemad (**joonis 1.4.8**).

1.4.6 TAI eelistused ehk arengu võtmevaldkonnad

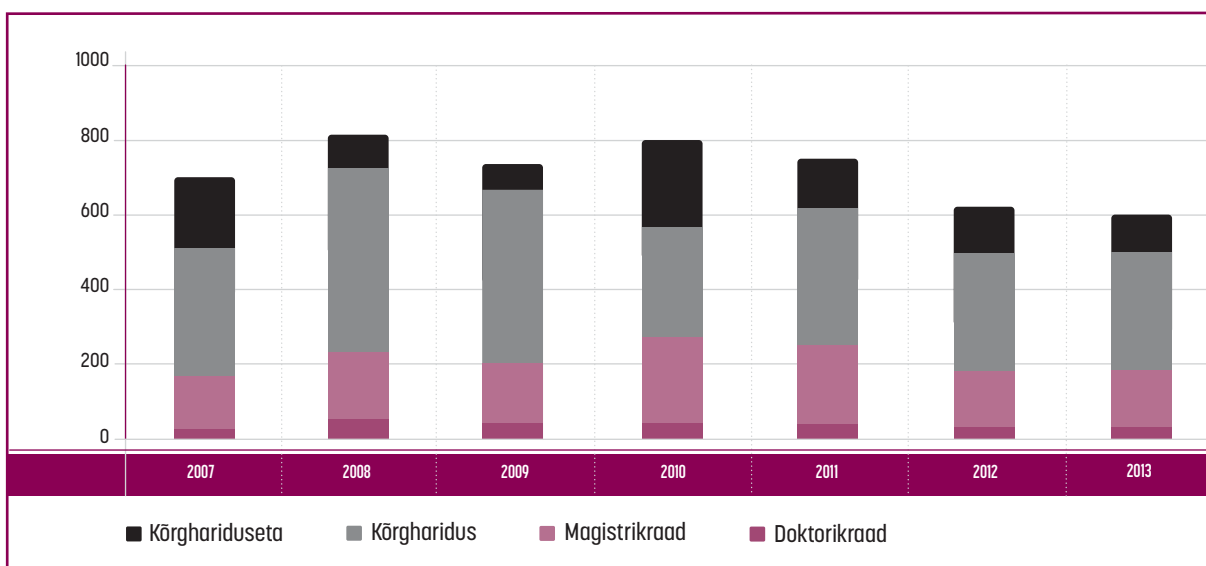
SE21 nimetatud võtmevaldkonnad olid kolm geneerilist tehnoloogiat, mida nähti Eesti arengumootorina:

- kasutajasõbralik infotehnoloogia (IT) ja infoühiskonna areng,
- biomeditsiin,
- materjalitehnoloogiad.

Need valdkonnad pakuvad teadusmajanduse mõttes huvi nii teiste valdkondade teadusmahukuse suurendajana mitmesuguste rakenduste kaudu kui ka iseseisvate teadusmahukate tootmis- ja teenusevaldkondadena.

Kasutajasõbralik infotehnoloogia ja infoühiskonna

Joonis 1.4.9 TA töötajate jaotus haridustasemeti programmeerimise, konsultatsioonide jmt valdkonnas



Allikas: autorite arvutused Eesti Statistikaameti andmete alusel.

areng on Eestis toimunud kiiresti just tarkvaralahenduste ja e-teenuste osas. **Tiits ja Rebane (2009)** toovad Eesti IKT sektori kõige tugevamate rakendusalaadena välja finantsteenused, küberturvalisuse ja e-valitsemise. Viimase viie aasta jooksul on Eesti IT-valdkonna ettevõtted suutnud välja pakkuda uued tooted-teenused, mida saab müüa rahvusvahelisel turul (Fortumo mobiilimaksud, globaalne insenerilahenduste võrgustik GrabCAD, TranferWise online valuutavahetus jne).

Need edulood ei ole juhuslikud. Nende taga on IT-spetsialistide pakkumise suurendamine. Olulist rolli on mänginud ka õppe ümberkujundamine – senisest suurem rõhk ettevõtlusõppele ja ettevõtlikkusele. Üheks Eesti arendustegevuse lipulaevaks peetavas valdkonnas – tarkvaraarendus, konsultatsioonid jmt tegevus – on doktorikraadiga inimeste osatähtsus aga kahanenud (**joonis 1.4.9**).

Biotehnoloogiaga seotud majandusharude oodatud arenguedu ei ole tulnud, kuigi n-õ pakkumispoolse innovatsioonipoliitika meetmetega on riik seda valdkonda tugevasti turgutanud. Erinevalt IT valdkonnast on Eesti biotehnoloogiaga haakuv haridus akadeemilise orientatsiooniga (koolitatakse teadlasi). Ülikooli ja ettevõtluse vahel on mitmesugustel põhjustel äärmiselt puudulik koostöö ja riik ei näe oma rolli selle koostöö tugevdamisel, sest puudub üldine tulevikuvision (kuigi valdkond on prioriteetne) (**Tomson 2013**). Biotehnoloogia puhul vajame ilmselt nii teadussüsteemi arendamise kui ka majanduse ja teaduse parema sidumise veidi keerukamaid lahendusi (eri tüüpi biotehnoloogial on erinevad võimalused panustada meditsiini, põllumajanduse jt rakendusvaldkondadesse). Empiirilised

analüüsid (**nt Kiessling jt 2009**) näitavad, et teadmuse olemasolu spetsialistide tasandil (millele oleme selle sektori ülesehitamisel keskendunud) ei ole piisav ega taga tulemuslikkust ettevõtete tasandil. Biotehnoloogias on seni valitud väga investeringutemahukas pealiini arengusuund. Väikeriigil on sellise arengusuuna rahastamine väga raske, lausa üle jõu käiv. Seetõttu on pigem vaja leida nišivaldkonnad, kus meie väikesed biotehnoloogiaettevõtted suudavad konkureerida rahvusvahelisel turul. Sel juhul on nad strateegilise koostöö partneritena atraktiivsemad ka suurtele rahvusvahelistele ettevõtetele.

Materjalitehnoloogiatega seonduvat ei ole Eestis küll palju uuritud, kuid soomlaste tehtud uuring (**Kauhanen jt 2011**) tõi siin välja mitmed hea potentsiaaliga nišivaldkonnad: mitmesugused kõrgtehnoloogilised materjalid ja nende kasutusvõimalused energia- ja elektroonikates ning nende materjalide katsetamise ja mõõtmisega seotud valdkonnad. Leiti, et vastava valdkonna teadusgruppid on hästi rahvusvahelistunud, samuti on neis valdkondades olemas ka üksikud kõrgtehnoloogilised ettevõtted. Suurimaks takistuseks peeti Eesti traditsiooniliste majandusharude vähest teadmusmahukust, mistõttu materjalitehnoloogiates peituvat potentsiaali on raske ära kasutada. Eesti materjalitehnoloogia spetsialiseerumine on suhteliselt sarnane naaberriikide omaga. Probleem on selles, et ettevõtetes ei tööta piisavalt vastava valdkonna spetsialiste, kes oleksid partnerid teadusgruppidele. Järelikult on ka siin tarvis alustada ülikoolide ja ettevõtete hariduskoostööd.

Kokkuvõte

Enamiku teadusmajandust peegeldavate indikaatorite puhul võib nentida, et nihked on toimunud õiges suunas, teiste riikidega võrreldes ka küllalt kiiresti. Resümeerigem: seni me siiski alles läheneme teadusmajandusele, kuid ei ole veel väljunud investeerimis-põhisest arengufaasist.

Oleme just viimastel aastatel arengukiiruses järele andnud ja mitmetes valdkondades on näha isegi tagasiminekut. Majanduskriisi negatiivset mõju teadusmajanduse poole liikumisel võib täheldada paljude ettevõtete puhul, TA investeeringute üldistatud statistikas aga on see olnud varjutatud üksikute suurettevõtete TA investeeringute hüppelisest kasvust. Eesti kui väikeriigi puhul on väga oluline probleem just TA investeeringute väga kitsas toetusplind.

Teadussüsteem ei panusta veel piisavalt teadusmajanduse arengusse, sest praegune rahastamismudel ei toeta majandust nii sobiva inimressursi kui ka uue teadmuse ülekande puhul. Selles osas on SE21 eesmärgid jäänud teostumata.

Kas oleme suutnud kasutada väikeriikide eeliseid teadmuse juhtimisel ja vastavate õppeprotsesside korraldamisel? Püüame järgnevalt Eesti senist arengut ja potentsiaali nende eeliste võtmes kokku võtta.

Kui väikeriigi eeliseks peaks olema üldine majanduse juhtimise lihtsus, vähem valitsustasandeid ja institutsioone, bürokraatiat ja sellest tulenevalt kiiremad otsustusprotsessid, siis Eesti arenguid vaadates ei ole seda potentsiaali väga hästi realiseeritud. Tunda annab vajaliku teadmuse puudumise avalikus sektoris, välise teadmuse kaasamise protsessid on korraldatud oskamatult. **Karo jt (2015)** väidavad: „Sellise arengumudeli kujundamise esimesteks sammudeks peaks olema tehnoloogiapõhiste kompetentside arendamine riigivalitsemises.” Samuti eeldab võtmevaldkondadel (täna ses käsitluses nutika spetsialiseerumise valdkondadel) baseeruva innovatsioonipoliitika elluviimine pidevat riigi, ülikoolide ja ettevõtete suhtlust (**Karo jt 2014**)

Eestis on see kogemus veel väga nõrk, kuid väikeriigis on potentsiaal saavutada kiire kommunikatsioon riigi sees võrgustike, logistika jmt kaudu ning kasutada ulatuslikumalt mitteformaalseid võrgustikke. See on oluline, et leida probleemidele kiireid lahendusi ja saada operatiivselt tagasisidet. Väikeriigis peaks olema võimalik ühendada suhteliselt lihtsamalt teadussektori teadlased ja insenerid teiste ühiskonna osadega nagu tööstus, haridus, ministriumid jne.

Väikeriigi jaoks on väga oluline luua rahvusvaheliste suhete kaudu ulatuslikud välisvõrgustikud. Teadussüsteemis on see rahvusvahelistumine toimunud küllaltki hästi. Eesti peaks kujundama siin juhitud rände poliitika kolmandate riikide suhtes, mis aitaks kaasa majanduse teadusmahukuse arendamiseks.

Ekspordis saab väikeriik reageerida nõudluse muutustele kiiremini ning domineerida niššides, mis ei ole hargmaistele korporatsioonidele ja suurriikidele atraktiivsed. Eesti asukoht Euroopa turgude lähedal võimaldab säilitada konkurentsivõime ka traditsioonilistes majandusharudes, kombineerides suure tarnesageduse, väikese partiide suuruse ja teadusmahukad toetavad teenused (nt logistika jmt).

Ka võtmetehnoloogiates on võimalik konkureerida rahvusvahelisel turul, kui valida sobiv fookus (nt e-lahendused IKTs, küberturvalisus vmt), olla liider tehnoloogilistes niššides ja kasutada riigina nii diversifitseerimise strateegiat (selline nišivaliku potentsiaal on realiseerunud eelnimetatud valdkondadest IKTs, kuid mitte biotehnoloogias ja materjalitehnoloogiates).

Innovatsioon võib väikeriigis tugineda suhteliselt vähem baasteadusele (ehk kapitalimahukamale TALE) ja olla seetõttu vähem kulukas, kui kasutatakse ära teadmuse hankimist välise võrgustike kaudu. ELi toetused (nt koostöö ergutamiseks suunatud jmt) on olnud suhteliselt soodsamad väikeriikidele ja Eesti on neid hästi ära kasutanud. Eestil on siin suur potentsiaal olla sotsiaalsete innovatsioonide valdkonna eksperimentaal- ehki katseturg. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London, UK.
- Chang, H.-J. (2006). *The East Asian Development Experience – The Miracle, the Crisis, and the Future*. Zed Press, London, UK.
- Cooke, P., de Laurentis, C., Tödtling, F. & Trippl, M. (2007). *Regional Knowledge Economies: Markets, Clusters and Innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Davenport, S. & Bibby, D. (1999). Rethinking a National Innovation System: The Small Country as 'SME'. *Technology Analysis & Strategic Management*, 11 (3), 431–462.
- Edquist, C. (2005). Systems of Innovation – Perspectives and Challenges. In Fagerberg, J., Mowery, D. & Nelson, R. (eds), *The Oxford Handbook of Innovation*, 181–208. Oxford: Oxford University Press.
- Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21”. (2005). RT I 27.09.2005, 50, 396.
- European Commission (2012). *Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in ESTONIA for the Period 2014–2020 European Commission*. Brussels, 20. oktoober 2012.
- European Research Area Committee (ERAC) (2012). *Peer-Review of the Estonian Research and Innovation System. Steady Progress Towards Knowledge Society*. European Research Area Committee http://www.mkm.ee/public/ERAC_EE_Peer-Review_Report_2012.pdf.
- Griffith, W. H. (2007). Caricom countries and the irrelevance of economic smallness. *Third World Quarterly*, 28 (5), 939–958.
- Jenson, J. & Harrison, D. (2013). *Social innovation research in European Union. Approaches, findings and future directions. A policy review*. EU.
- Karo, E., Kattel, R., Lember, V., Ukrainski, K., Kanep, H. & Varblane, U. (2014). Nutikas spetsialiseerumine: kas Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika kuldvõtmeke aastail 2014–2020. *Riigikogu Toimetised*, 29, 116–136.
- Karo, E., Kattel, R. & Lember, V. (2015). Eesti arengumudeli tulevik: mis meid edasi viiks? Vetik, R. (toim), *Käesolevas kogumikus*, artikkel 1.5. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
- Kauhanen, L., Ristinen, T., Heino, M., Kuusisto, M. & Ojapalo, A. (2011). Feasibility Study for an Estonian Materials Technology Programme. *Innovation studies*, 15 Ministry of Economic Affairs and Communications.
- Kiessling, T. S., Richey, R. G., Meng, J. & Dabic, M. (2009). Exploring Knowledge Management to Organizational Performance Outcomes in a Transitional Economy. *Journal of World Business*, 44 (4), 421–433.
- Lepik, K.-L., Krigul, M. & Terk E. (2010). Introducing Living Lab Method as Knowledge Transfer from One Socio-institutional Context to Another. *Journal of Universal Computer Science*, 16 (8), 1089–1101.
- Lundvall, B.-A. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Molas-Gallart, J. & Davies, A. (2006). Toward Theory-led Evaluation the Experience of European Science, Technology, and Innovation Policies. *American Journal of Evaluation*, 27 (1), 64–82.
- OECD (1996). *The Knowledge Based Economy*. Paris: OECD/GD.
- Pärna, O. (2014). *Managerial and Contextual Factors Influencing Innovation in Information Technology-based Public Sector Services: an Exploratory Cross-national Study*. Tartu: Tartu University Press.
- Riigikontroll (2014). *Innovatsiooni toetusmeetmete mõju ettevõtete konkurentsivõimele*. Aruanne Riigikogule 1. Detsember 2014.
- Romanainen, J., Eljas-Taal, K., Rigby, J., Adler, J., Cunningham, P., Izsak, K., Männik, K., Angelis, J., Kosk, K. & Vallistu, J. (2014). Teostatavusuring innovatsioonipoliitika nõudluspoole meetmete väljatöötamiseks ja rakendamiseks Eestis. *Innovation Studies*, 23, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- Roolah, T. (2012). *The Characteristics of Small Country National Innovation Systems. In Innovation Systems in Small Catching-Up Economies*, 21–37. Springer New York.
- Rõigas, K., Seppo, M., Varblane, U. & Mohnen, P. (2014). Which Firms Use Universities as Cooperation Partners? – The Comparative View in Europe. *University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper Series*, 93, 1–28.
- Smith, K. H. (2002). *What is the 'Knowledge Economy'? Knowledge intensity and distributed knowledge bases*. Doctoral dissertation, United Nations University, Institute for New Technologies.
- Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T. & Tamm, D. (2008). Catching up, forging ahead or falling behind? Central and Eastern European development in 1990–2005. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 21 (1), 65–85.
- Tiits, M. & Rebane, K. (2009). *Future Outlook in Information and Communication Technologies in Estonia 'EstIT@2018'*. Tallinn: Estonian Development Fund.
- Tomson, K. (2013). *Ülikooli roll inimvara tootjana Eesti biotehnoloogia sektori näitel*. Magistritöö. Tartu.
- Ukrainski, K., Kanep, H. & Masso, J. (2013). *Eesti teaduse rahastamise rahvusvaheline võrdlevanalüüs*. <http://www.tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3561>.
- Ukrainski, K., Masso, J. & Kanep, H. (2014). Cooperation Patterns in Science Within Europe: the Standpoint of Small Countries. *Scientometrics*, 99 (3), 845–863.
- Varblane, U., Mets, T. & Ukrainski, K. (2008). The Role of the University-Industry-Government Linkages in the Innovation Processes of the Small Catching-up Economy. *Industry and Higher Education*, 22 (6), 373–386.
- Varblane, U., Espenberg, K. & Varblane, U. (2011). *Eesti masinatööstuse hetkeseis ja arengusuunad*. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Walsh, V. (1988). Technology and the Competitiveness of a Small Countries: Review. In Freeman, C. & Lundvall, B.-A. (eds), *Small Countries Facing Technological Revolution*, 98–110. London: Pinter.

1.5

Kultuur ja loovus kui majandusmudeli kujundajad: loomemajanduse perspektiivist Eestis

► KÜLLIKI TAFEL-VIIA & SILJA LASSUR

1.5.1 Heaolu ja loovus

Heaolu taseme tõusuga seostatakse nii inimeste tarvete struktuuri ja prioriteetide kui ka majanduslike toimijate tegevussfääride ja motiivide muutusi. Heaoluühiskondades materiaalsete vajaduste rahuldamiseks järjest väheneva aja arvelt kasvav vaba aja hulk on suurendanud nõudlust selliste teenuste ja toodete järele, mis pakuvad inimestele huvitavat ja mitmekülgsemat elu, meelelahutust ja eneseteostust (Jensen 2000).

Viimastel aastakümnetel on kultuuri- ja majandussfääris ilmnunud mitmed olulised ja omavahel vastasmõjuga suundumused. Loovust ei nähta enam ainult kultuurivaldkonna pärusmaana, vaid tunduvalt laiemalt (Potts 2011): näiteks disaini roll tööstuses, kunstiteraapia perspektiivid meditsiinis, loovate praktikate kasutamine teistes majandussektorites. Traditsioonilise tööstuse taandumine ja nn teenusemajanduse tõus domineerivale positsioonile on suurendanud oluliselt vajadust interdistsiplinaarsete ja komplekssete oskustega tööjõu järele (Kuosa, Westerlund 2012), see kiirendab loovate praktikate ülekannet ühest tegevussfäärist teise. Paljudele valdkondadele on iseloomulik lõppkasutaja osalemine toote loomisel, mis mõnel puhul võib kaasa tuua tootja ja tarbija sulandumise (nn *prosumer*'i teke) (Toffler, Toffler 2006). Loovuse ja loome tähtsus ettevõtluse võtmetegurite hulgas tõusevad. On hakatud ümber mõtestama ettevõtlusega alustamise motiive ja ettevõtte kasvuperspektiive (kasv *versus* elustiili-ettevõtlus) (Curran, Blackburn 1994), samuti muutusi (ettevõtlus) kompetentsides, sh sotsiaalses (Putnam 1993) ja kultuurilises kapitalis (Bourdieu 1998).

Need ja ka mitmed teised sotsiaalmajanduslikud nihked on suurendanud kultuuril ja loovusel põhinevate tegevussfääride tähtsust, sh nende olulisust majandusressursina: väärtuse ja töökohtade looja, teiste majandusvaldkondade lisandväärtuse kasvataja, mainekujundaja ja (keskkonna atraktiivsuse suurendamisega) ka investeeringute ligimeelitaja.

Mõtestame selles alapeatükis loovusel ja kultuuril põhinevat majandusmudelit – loomemajandust. Loomemajanduse käsitlused on hajali mitmetes teadusdistsipliinides, varieerudes sektorikesksetest (Howkins 2002) ja sotsiaalse klassi põhistest lähenemistest (Florida 2002) linnade konkurentsivõime kesksete (Florida 2002; Landry, Bianchini 1995) ja loovuspõhise majanduse käsitlusteni (Sacco 2011). Püüame selgitada loomemajanduse arenguperspektiive, võttes vaatluse alla loomevaldkondade suhestumisvõimalused majanduse kui tervikuga.

1.5.2 Lomevaldkondade suhestumine majandusega – eri mudelid

Kasutame Potts ja Cunninghami (2011) nelja mudeli põhist lähenemist. Need neli mudelit illustreerivad eri nägemusi loomevaldkondade majanduslikust tähtsusest. Nimetatud autorite järgi võib see olla kas negatiivne, neutraalne, positiivne või kumuleeruv.

Esimest mudelit nimetavad Potts ja Cunningham (2011) *heaolu mudeliks* (*the welfare model*). Selle

lähenedamise puhul eeldatakse, et loomevaldkonnad tarbivad majanduslikku väärtust enam kui seda juurde annavad. Loomevaldkondi käsitletakse ühiskondlikke hüvesid pakkuva (*merit good*) sektorina, mis pakub kultuurilist väärtust ja suurendab seeläbi heaolu, ent mis suudab (majanduslikult) toimida üksnes muust majandusest ülekantavate ressursside najal. Teisisõnu: kultuurikaupadel nähakse kõrget kultuurilist, ent madalat turuväärtust. Kultuurituru puhul eeldatakse, et nõudlus on seal väiksem kui pakkumine (Throsby 1994) ning lahendust nähakse avaliku sektori sekkumises.

Teise mudelina käsitlevad Potts ja Cunningham loomevaldkondi kui lihtsalt teatud majandussektoreid teiste hulgas (*just another industry*). Erinevalt esimesest lähenedamisest ei loeta loomevaldkondi *a priori* iseseisvalt mitte hakkama saavateks, nende panust hinnatakse aga lihtsalt käibe või ekspordinumbrites ja lisanduvates töökohtades. Mingite spetsiifiliste väärtuste kandjat muu majanduse jaoks neis ei nähta. See mudel haakub loomemajanduse sektoripõhise käsitlusega (Howkins 2002) ja kerkis päevakorda siis, kui hakati aru saama, et vähemalt teatud loomevaldkonnad on ka majanduslikult olulised toimijad ning et nendes valdkondades teenitav raha või nendega kaasnev tööhõive võivad olla kohaliku majanduse jaoks olulise suurusega. Samas ei nähtud aga loomevaldkondadel teistest sektoritest oluliselt erinevat panustamisvõimekust innovatsiooni, tootlikkuse kasvu või tehnoloogilisse arengusse. Selle käsitluse puhul eeldatakse, et nõudluse ja pakkumise tasakaalu probleemid lahendab turupõhine konkurents, mistõttu ei ole põhjust toetada loomemajandusvaldkondade arengut kuidagi erilisel; kui üldse, siis vaid majanduspoliitika üldiste hoobade kaudu.

Kolmas mudel, kasvumudel (*growth model*), rõhutab loomemajandusvaldkonna kasvu ja majanduse üldise kasvu vahelist positiivset seost. Loomemajandust käsitletakse selles mudelis majanduse kasvu allikana – sarnaselt näiteks töötleva tööstusega 1950.–1960. aastatel ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiasektoriga 1980.–1990. aastatel. Tema panus majanduskasvu toetamisse võib väljenduda nii nõudluse kui pakkumise kaudu: kas majanduskasvust tulenev suurenev nõudlus loomevaldkondade teenuste järele või loomevaldkondades tekkivate uute ideede ülekandmine teistesse sektoritesse. Loomemajandust peetakse oluliseks eelkõige tema võimekuse tõttu võimestada teisi majandusharusid. Sellel baseerub ka avaliku sektori sekkumise vajadus ja põhjendus: loomemajandussektori spetsiifilised toetusmeetmed on vajalikud, et toetada teiste sektorite arengut, mitte loomemajanduse arengut iseenesest.

Neljandat mudelit nimetavad Potts ja Cunningham

loova majanduse mudeliks (*creative economy model*). Selles mudelis loobutakse üldse loomemajanduse käsitlemisest eraldi majandussektorina – selles nähakse kogu majandust läbivat uuendavat elementi. Tõstetakse esile loomemajanduse võimet mõjutada uute ideede teket, tehnoloogiate ja organisatsiooniliste toimimismudelite arengut, võimet kutsuda esile muutusi. Loomemajandus on selles käsitluses (uus) fundamentaalne element innovatsioonisüsteemis (Scott 2006) ja tal on sarnane roll teaduse, hariduse ja tehnoloogiaga innovatsioonisüsteemis (Potts, Cunningham 2011). Loomemajandus panustab majanduskasvu arenguks vajalike tingimuste looja ja soodustajana. Kultuuri tähtsustatakse avaliku kaubana selle dünaamilise olemuse tõttu: see on uue teadmuse looja, kandja ja omaks võtja. Selline lähenedamine tingib vajaduse muuta avaliku sektori sekkumise põhjendust, võrreldes eelmiste mudelitega loomemajandust soodustav poliitika peaks toetama majanduskasvu eelkõige selle innovatsiooni genereeriva rolli tõttu ja kaudu.

Järgnev Eesti loomemajanduse olukorra ja potentsiaali käsitlus ongi üles ehitatud eespool kirjeldatud neljale mudelile.

1.5.3 Kultuuritarbimine Eestis

Loomemajandussektori tähtsuse hindamine kultuuritarbimise ja kultuuris osalemise kaudu haakub eelkõige Potts ja Cunninghami esimese mudeliga. Kultuurisektor on oluline iseväärtusena ühiskonna arengus. Tõsi, samas loob kultuuritarbimine loomemajanduse kui majandusharu arenemisbaasi koos kõigi sellega kaasnevate otseste ja kaudsete efektidega.

Üldjuhul tõdetakse, et suurem kultuuritarbimine kaasneb majandusliku heaolu kasvuga: esmaste kulutuste osakaal leibkonna eelarves väheneb ning kultuuri, meelelahutuse jms tarbimiseks jääb rohkem vahendeid. Eesti puhul on selle seose tõlgendamine keerukam. Kultuuritarbimine Eestis on sama aktiivne kui mitmetes edukates healuriikides (vt lähemalt alapeatükki 4.3 Kultuuritarbimine kultuuriruumi elujõulisuse näitajana). Valdkonniti on pilt siiski erinev. Teatri ja etenduskunstide külastamise poolt on Eesti Euroopa riikide seas esirinnas. Ka muuseumi külastatakse meil aktiivselt. Kehvemad lood on aga kinos ja raamatukogus käimisega. Eeskujuks võiks olla Soome, kus raamatukogude külastamist käsitletakse üldise kultuurilise aktiivsuse olulise komponendina ja sellest lähtudes seda ka oluliselt toetatakse.

TABEL 1.5.1 Loomemajanduse osakaal tööhõivest, SKTst ja ekspordist Eestis ja valitud Euroopa riikides

	EESTI*	SUURBRITANNIA	PRANTSUSMAA	SAKSAMAA	ITAALIA	HISPAANIA
% hõivatutest	4,3%	5,4%	3,7%	4,1%	3,6%	3,5%
% SKPst	2,9%	6,2%	4,9%	4,2%	3,8%	3,6%
% kogu ekspordist**	0,7%	1,8%	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%

Allikad: Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus (2009); Tera Consultants (2010). Eurostat Newsrelease 55/2011, 14. April 2011. Culture in the EU27. Cultural statistics in the spotlight.; Tera Consultants (2010). Building a Digital Economy: The Importance of Saving Jobs in the EU's Creative Industries. <http://www.droittechnologie.org/upload/dossier/doc/219-1.pdf>.

MÄRKUS: *Eesti puhul on kasutatud 2009. a kaardistuse andmeid, teistel riikidel 2008. a andmed

** Ekspordi näitajad pärinevad aastast 2010

1.5.4 Loomemajandussektori koosseis ja osatähtsus Eesti majanduses

Eesti enam kui kümneaastase loomemajanduse diskursuse jooksul domineerivaks olnud lähenemine haakub **Potsi ja Cunninghami (2011)** teise mudeliga ehk loomemajanduse käsitlemisega tavalise allsektoritest koosneva majandussektorina, mille puhul huvitatakse allsektorite käibest, kasumist ja tööhõivest. Suurbritanniast üle võetud (ja kohandatud) käsitlusest lähtudes saab loomemajandust käsitleda majandussektorina, mis põhineb individuaalsel ja kollektiivsel loovusel, oskustel ja andel ning mis on võimeline looma heaolu ja töökohti intellektuaalomandi loomise ja kasutamise kaudu (**Eesti loomemajanduse olukorra... 2013**).

Eestis arvatakse loomemajanduse hulka 13 valdkonda: 1. arhitektuur, 2. film ja video, 3. ringhääling, 4. disain, 5. etendus kunstid, 6. kirjastamine (raamatud, ajalehed-ajakirjad, kataloogid, kaardid jm), 7. käsitöö, 8. muuseumide tegevus, 9. raamatukogude tegevus, 10. kunst (nii kujutatav kui ka tarbekunst), 11. meelelahutustarkvara tootmine, 12. muusika (loomine, esitamine, muusikaga seotud kirjastamine, fonogrammi-tootmine jms, muusikafestivalide korraldamine), 13. reklaam.

Alates 2003. aastast, kui Eestis püüti esimest korda mõõta loomemajanduse mahtu, on loomemajanduse osakaal majanduse kogutoodangust püsinud samana, jäädes natuke alla kolme protsendi SKPst (**Eesti loomemajanduse olukorra... 2013**). See on võrreldav sellise majandussektori osatähtsusega nagu finantsvahendus (3,4% 2012) ja on suurem kui näiteks majutus- ja toitlustussektoril (1,7% 2012) või mäetööstusel (1,3% **2012 Statistikaameti andmed**). Loomemajandussektoris töötavate inimeste arv on mõnevõrra suurenenud (2003. aastal töötas seal alla 20 000 inimese, 2011. aastal juba

üle 29 000 inimese). Mõnevõrra hoogsamalt on suurenenud sektori ettevõtete ja organisatsioonide arv.

Kas ei tuleks, arvestades kultuuritarbimise kõrget taset Eestis ja seda ka teiste Euroopa riikide võrdluses, lugeda meie loomemajanduse osatähtsust liiga madalaks? Eestit **tabelis 1.5.1** rea fooniriikidega võrreldes ei saa väga ühest järeldust siiski teha. Loomemajanduse osatähtsusest SKPs jääme küll natuke maha nii ELi keskmisest (mis oli Euroopa Komisjoni andmetel¹ 3,3%) kui ka enamikust tabelis esindatud foonimaadest, loomemajanduses hõivatute osatähtsusest aga mitte. Tuleb arvestada, et Suurbritannias, erinevalt Eestist, arvatakse loomemajandussektori hulka kogu IT-sektor, mitmetes riikides ka turism ja toitlustamine restoranides ja kohvikutes². Näiteks kultuurikaupade ekspordi osakaalult kogu ekspordis oli Eesti 2010. aastal Suurbritannia järel teisel kohal Euroopas. Tuleb märkida, et **tabelis 1.5.1** nimetatud riigid peale Eesti on suurriigid ja nende loomemajandussektori arengut toetab märkimisväärselt suurem koduturg.

Rõhutame, et need arvud näitavad ainult loomemajanduse otsest majanduslikku mõju, arvestamata kõrvalmõjusid ja positiivset (majanduslikku) efekti teistele sektoritele.

1.5.5 Loomemajandussektor teiste sektorite võimestajana

Loomemajandussektori otsesed ja kaudsed sotsiaalmajanduslikud kõrvalmõjud, mida arvestab Potts ja Cunninghami kolmas mudel, avalduvad mitmeti: teistele

¹ Vt <http://ec.europa.eu/dgs/connect/en/content/creative-industries-promoting-innovation>.

² Sisuliselt tähendab see loomemajanduse käsitluse lähendamist nn elamusmajanduse (experience economy) kontseptsioonile (Pine ja Gilmore 1999).

³ Kultuurikaupade ekspordit sisaldab: raamatud, ajalehed, CD, DVD, muusikainstrumendid, kunstitööd. Ei sisalda litsentse ja autoriõiguste müüki. Ekspordis ei arvestata ELi-sisast kaubavahetust.

sektoritele turu loomises, nende toodete ja teenuste lisandväärtuse suurendamises, avaliku ruumi atraktiivsuse suurendamises ning piirkonna mainekujunduses (Tafel-Viia jt 2011b). Loomemajandussektori allvaldkondade võimekus teiste sektorite arenguid toetada on küllalt erinev (Eesti loomemajanduse potentsiaal 2009b). Disaini, arhitektuuri ja pärandi valdkonnad tõusevad esile teistele, loomemajanduse hulka mittekuuluvatele majandussektoritele otsese majandusliku võimenduse pakkujatena. Kui disain annab lisandväärtust tööstus- ja teenindustevõtetele ning arhitektuur ehitussektorile, siis pärandivaldkonda (käsitöö ja muuseumid) nähakse olulisima turismisektorit võimestava valdkonnana. Oluline on loomevaldkondade võimekus muuta elukeskkond atraktiivseks oma inimestele ning meelitada ligi talente, turiste ja investoreid; märkimisväärne potentsiaal on eeskätt arhitektuuril ja pärandivaldkonnal ning vitaalsust loovatel esitluskunstitel. Oluline roll mitmekesise ja kvaliteetse ruumi tekitamisel on ka mitmesugustel kunstitel.

TNS Emori (2013) Eesti ettevõtete disainikasutuse uuring on hinnatud otsest majanduslikku mõju teiste sektoritele. Tulemused näitavad, et viimasel kahel aastal kasutas mingit liiki disaini 63% küsitletud 400 ettevõttest. Samas ilmnes selgelt, et ettevõtted ei kasuta ära kogu disainis peituvat potentsiaali, sest vaid 15% ettevõtetest on kaasanud disainereid läbivalt kogu arendustöö protsessi. Kõige sagedamini kaasatakse disainereid millegi uue väljatöötamisel viimase lihvi andmiseks või turundusfaasis. Disainist saadavat kasu nähti aga klientide suuremas rahulolus (43%) ja ettevõtte

kasvanud konkurentsivõimes (40%). Vähemalt neljandikul ettevõtetest väljendus see ka käibe, kasumi ja ekspordi kasvus (vastavalt 29%, 25% ja 23%).

Kultuurisündmuste ja kultuuriasutuste külastamisest tulenevat mõju teistele sektoritele on võimalik mõõta külastajate kulutusi analüüsidest. Kultuuriasutuses või sündmuskohas tehtud kulutuste ehk kultuuriasutuste ja/või loomeettevõtete tulude kõrval pakuvad suurt huvi kultuuritarbimisega seotud kaudsemad kulutused, millest võidavad majutus-, transpordi- ja toidustusfirmad (vt tabel 1.5.2). Seda käsitletakse loomemajandusega kaasneva kõrvalmõju ehk nn *spillover*-efektina. Elanikkonna kultuuritarbimise mooduluringu tulemused näitavad, et kõige suuremat tulu saavad teised sektorid sellest, kui inimesed külastavad spordivõistlusi ja muuseume/kultuurimälestisi. Kõige enam teenivad sellelt transpordifirmad. Iga kultuurisündmuse külastuse puhul saavad teised sektorid keskmiselt kolm kuni kuus eurot tulu. Näiteks 100 inimese kinoskäik annab transpordi-, toitlustus- jt sektoritele tulu umbes 300 eurot, sama hulga inimeste spordivõistluse külastus aga juba ligi 600 eurot.

Eesti Konjunktuuriinstituudi 2012. aasta spordi- ja kultuurisündmuste kõrvalmõjude hindamise uuring andis tulemuseks, et kultuuri- või spordiürituste toimimine regioonis kasvatas sealsete ettevõtete käivet 42%. Suurem müügitulu väljendus ka kasumi kasvus. Uuring näitas, et iga ürituse korraldamise eelarvesse panustatud euro töö piirkonda keskmiselt neli eurot.

Lisaks kultuurisündmustest tekkivale majanduslikule kõrvalmõjule tekitavad kultuuriasutused ka teist

TABEL 1.5.2 Keskmised kulutused kultuuriasutust külastades ühe inimese kohta, eurot

	TEATRI, OOPERI-, BALLETI- VÕI TANTSUETENDUS	KONTSERT	KINO	MUUSEUM, KUNSTINÄITUS VÕI KULTUURIMÄLESTIS	SPORDI- VÕISTLUS	MUU KULTUURI- SÜNDMUS
kulutus asutuses sees*	18.15	23.57	8.48	7.61	12.98	14.69
kulutus asutusest väljas**	9.40	11.36	7.45	11.09	12.64	9.35
kõigi, sh kulutusi mitteteinud külastajate kulutus asutusest väljas	4.39	4.74	2.98	4.67	5.99	5.08
kõigi külastajate, sh kulutusi mitteteinud külastajate keskmine kulutus kokku	20.72	19.96	12.43	9.87	12.08	13.72

Allikas: Statistikaamet.

MÄRKUS: * Kulutused asutuses sees näitab kultuuriasutuses/sündmuspaigas kulutusi teinud külastajate keskmisi kulutusi inimese kohta. Siia kuuluvad kulutused piletitele, kavadele, teavikutele, suveniiridele, söögile-joogile (asutuse kohvikus või muu toitlustuskohas), keepidele või muule sellisele.

** Kulutused asutusest väljas näitab kultuuriasutusest/sündmuspaigast väljaspool kulutusi teinud külastajate keskmisi kulutusi inimese kohta. Siia kuuluvad kulutused transpordile (sh parkimisele, trahvidele ja muule), söögile-joogile (sh tubakatoodetele), majutusele, muule (näiteks lilledele, keepidele, riietele, juuksurile vms)

TABEL 1.5.3 Loomeettevõtte võrrelduna teiste ettevõtetega

	LOOMEETTEVÕTE	MUUD VÄIKE- JA KESKMISED ETTEVÕTTED
EESMÄRKIDE SPEKTER	<p>Omane sotsiaalsem väärtusmudel, mis tähendab, et (majandusliku kasu saamise kõrval) võivad eesmärkideks olla kultuurilise mitmekesisuse suurendamine, ruumi atraktiivsuse suurendamine jmt. Tegutsemise olulised motivaatorid on mittehahalised: sõltumatus ja eneseteostuse tähtsustamine kasvu ja kasumi teenimise kõrval. Tähelepanu on ka nende suuremat keskkonnasõbralikkust võrreldes teiste ettevõtjatega.</p>	<p>Sotsiaalsete väärtuste selge teadvustamine ja/või esiletõstmine on pigem erandlik. Nende olemasolu puhul räägime kas eri tüüpi ettevõtlusest nagu sotsiaalne ettevõtlus, roheline ettevõtlus või siis esinevad laiemad väärtused suuremate ja nn liidrettevõtete puhul teadliku mainekujunduse elemendina.</p>
KASVUSTRATEEGIAID	<p>Organisatsioonilise laienemise kõrval (asemel) pigem kasv tänu lisandväärtuse suurenemisele, toodete/teenuste paremale kvaliteedile, rahvusvahelistumisele, võrgustike ja allianssidega liitumisele.</p>	<p>Enamik muid VKEsid ei soovi organisatsiooniliselt laieneda. Ettevõtluspraktika mitmekesistumise tõttu on järjest enam mitmekesistunud ka teiste VKEde kasvustrateegiad.</p>
TOOTE/TEENUSE VÄÄRTUS	<p>Toode seostub pigem sümbolväärtusega. Sümbolväärtuse tajumine on suurel määral subjektiivne, mistõttu loomeettevõtted kauplevad ebamäärase väärtusega toodetega. Toote hinda on eelnevalt keeruline prognoosida. See sõltub sellest, kuidas sümbolväärtust kujundatakse, aga ka võrgustikest, mille kaudu tooteid luuakse ja teadvustatakse, ning referentsgruppide (kliendid, turustajad jt) tagasisidest.</p>	<p>Valdav on toote kasulik väärtus. Sellest tulenevalt on toote/teenuse väärtus (hind) kergemini määratav. Tihti annab hinnataseme võimaliku vahemiku ette sarnaste toodetega turul olijate konkurents; tänu tootmise standardsusele on selgem ka omaenda tootmiskulude struktuur.</p>
ORGANISATSIOONILINE PRAKTIKA	<p>Indiivikesksete struktuuride domineerimine ja projektipõhise toimimise paljus, samuti mittehierarhiliste ja informaalsete suhete (võrgustike ja struktuuride) tähtsus. Võrgustikupõhine organisatsioonimudel tähendab ühtlasi ka võrgustikupõhist ettevõtlusmudelit.</p>	<p>Väikeettevõtte puhul tihti ühe ettevõtja keskne. Vabadust ja paindlikkust tähtsustatakse, aga sellest hoolimata on võimujaoitus ja rollid meeskonnas enamasti paigas. Organisatsiooni kasvades kasvab struktuuri ja formaalsuse osatähtsus.</p>
KESKKONNA TÄHTSUSTAMINE	<p>Tegutsemiskeskond ja „teiste samasuguste“ olemasolu on väga oluline. Seetõttu koondutakse sageli kultuurikvartalitesse ja loomeklastritesse. Eelistatakse elu- ja töökeskkonda, mis võimaldab nautida mitmekesist kultuurielu, pakub võimalusi osaleda mitmesugustes tegevustes ning on avatud atmosfääriga (multikultuurne, tolerantne, kultuuriliselt mitmekesine).</p> <p>Oluline on ka teistpidine seos: loomeettevõtjate kohalolu viitab loova miljöö olemasolule, mis omakorda tõmbab ligi tegutsejaid teistest, sealjuures teadmismahukatest valdkondadest.</p>	<p>Asukoha ja keskkonna olulisus sõltub ärivaldkonnast ja klientuurist. Mitmekesise keskkonna olemasolu on olulisem vaid teatud spetsiifiliste ettevõttegruppidele (nt kõrgtehnoloogiaettevõtted).</p>

Allikas: autorite koostatud.

liiki kaudsemaid mõjusid. Näiteks võib kultuuriasutuse või spordirajatise lähedus mõjutada kinnisvara hindu. 78% Eesti inimestest elab enda hinnangul mõne kultuuriasutuse või spordirajatise lähedal (linnas 10 minuti jalutuskäigu, maal 10 minuti autosõidu kaugusel). Rohkem kui pooled inimesed ei oska nende rajatiste mõju oma kinnisvarale hinnata, 45% leiab aga, et see on nende eluaseme hinda pigem tõstnud. Ainult 1% ringis on neid, kes arvavad, et kultuuri- või spordirajatise lähedus on nende kinnisvara väärtust kahandanud.

1.5.6 Loomettevõtete roll majanduse ja ettevõtluse ümberkujundajana

Selles alapeatükis lähtume Pottsi ja Cunninghami neljandast mudelist: käsitleme loomeettevõtteid kui teistes sektorites võimalikke kvalitatiivsete muutuste esilekutsujaid. Loomettevõtteid peetakse mitmesuguste eripäraste ettevõtluspraktikate esindajaiks ja neid käsitletakse tuleviku-ettevõtluse kehastajana (**The Work Foundation 2007**), eeldades neis kohatava eripära ülekandumist ka teistele valdkondadele. Mõnede autorite arvates võiks seda tõlgendada kui tulevikus enamiku majanduse muutumist loomemajanduseks.

Et loomeettevõtted on valdavalt väike- või keskmised ettevõtted (VKEed), on nende eripära selgitamiseks mõttekas võrrelda neid n-ö tavaliste VKEdega. Loomettevõtte puhul on asjakohane rääkida viiest suuremast eripärast Need on: ettevõtte sotsiaalsete eesmärkide tähtsus (majanduslike eesmärkide kõrval) (**Curran Blackburn 1994**), kasvustrateegiate mitmekesisus (**Bilton 2006; Tafel-Viia jt 2011a**), toote/teenuse sümbolväärtus, võrgustikupõhine organisatsiooniline tegutsemisviis (**Neff, Stark 2003; Barabasi 2002**) ning keskkonna tähtsustamine (**Florida 2002; McGranahan, Wojan 2007; Wedemeier 2010**). Vt tabelit 1.5.3.

Ettevõtlusega alustajaid võib liigitada kas võimalus- või vajadusettevõtjateks⁶. Eesti ettevõtluses tervikuna on võimalusettevõtjate hulk olnud viimased kümme aastat ELi keskmisest väiksem ja vajadusettevõtjate hulk ELi keskmisest suurem. Uuringutulemused (**vt Tafel-Viia jt 2011a; 2012**) näitavad, et loomeettevõtjad on valdavalt võimalusettevõtjad; uuringutes intervjueritud 51 loomeettevõtjast 39 (ehk enam kui ¾) pidas end võimalusettevõtjaks. Sealjuures mitte ükski intervjueritud loomeettevõtjatest ei alustanud ettevõtlusega üksnes vajadustest ajendatuna.

Motivatsioonimustrite erinevused ilmnevad veelgi täpsemalt ettevõtlusega alustamise motivatsioonitegu-

rite üksiknäitajates. Nagu näha tabelist 1.5.4, on loomeettevõtjate jaoks väga olulised motiivid eneseteostus ning võimalus töötada endale meeldival viisil ja sobivas rütmis. Kui eneseteostus ja sõltumatus on tegelikult väga olulised motiivid enamikule väikeettevõtjatele⁷, siis võimalus valida endale meeldivat töötamise viisi ja rütmi on eriliselt iseloomulik just loomeettevõtjatele. Nende puhul on (võrreldes teiste ettevõtjatega) oluline ka soov panustada ühiskonda. Selle põhjal võib rääkida keskmisest sotsiaalsemast väärtusmudelist. Sissetulek on oluline ka loomeettevõtjatele, kuid sissetuleku suurusest olulisem on soov, et sissetulek ja selle saamiseks tehtud pingutused oleksid kooskõlas.

Terav vaidlusküsimus on, kas loomeettevõtte peab endale ilmtingimata eesmärgiks seadma kasvamise? Tegelikult on küsimus, kui kiiret kasvu soovitakse, ükskõik millise valdkonna väikeettevõtjate puhul küllalt komplitseeritud. 2009. aasta Eurobaromeetri VKEde uuringus kõikide ELi riikide vastanutest 74% soovitaks aeglast (või üldse mitte) kasvamist, 17% aga leidis, et ettevõtet tuleks kiiresti kasvatada. Muide, Eesti asetus siin keskmisest suurema kasvusooviga gruppi: ligi kolmandik (29%) vastanud VKEdest soovitaks ettevõtet kiiresti kasvatada. Loomettevõtete puhul on kasvusoovi määratlemine keerukam. Eesti loomeettevõtete kasvuperspektiivi analüüs (**vt Tafel-Viia jt 2011a; 2012**) näitas, et üheselt kasvuettevõtteks pidas ennast 24% küsitletud loomeettevõtjatest. Täiendav 22% vastanutest leidis, et ehkki nende ettevõtte on oma olemuselt elulaadiettevõtte (st kasv ei ole peamine), on teatud kasvutaotlus olemas. Loomettevõtjate suhtumist ettevõtte kasvu näitavad täpsemalt nende hoiakud üksikute kasvu näitavate tegurite lõikes (**vt joonis 1.5.1**), mida kasutatakse kasvu- ja elustiiliettevõtete eristamiseks (**Getz, Petersen 2005**).

Nagu jooniselt 1.5.1 nähtub, domineerib Eesti loomeettevõtjate seas enamike kasvu näitavate tegurite puhul pooldav suhtumine, kuid see suhtumine ei ole väga sirgjooneline ega ühene. Sellega, et „ettevõtet tuleks (pidevalt) kasvatada“ nõustub täiesti 22% vastanulist; kui lugeda juurde aga ka variant „pigem nõus“, saame kasvu pooldajaid kokku soliidselt 60%. Ollakse nõus sellega, et ettevõtet tuleb hoida kasumis, samas ei olda väga veendunud, et ettevõtet tuleb juhtida puhtalt

⁶ Võimalusettevõtja (opportunity-based entrepreneur) loob ettevõtte avastatud äri võimaluse ärakasutamiseks; vajadusettevõtja (necessity-based entrepreneur) on ettevõtlusse n-ö tõugatud, sest puudusid muud töövõimalused või esines oht lähitulevikus töö ja sissetulek kaotada (Jürgenson 2010).

⁷ Flash Eurobarometer 354. ENTREPRENEURSHIP IN THE EU AND BEYOND; Flash EB Series #283. Entrepreneurship; Flash EB Series #192. Entrepreneurship Survey of the EU (25 Member States), United States, Iceland and Norway; FLASH EUROBAROMETER 160. Entrepreneurship; FLASH EB N°146 «Entrepreneurship».

TABEL 1.5.4 Ettevõtlusega alustamise motivatsioonitegurid Eesti loomeettevõtjate seas

VÄIDE UURINGUS	VASTAJAID	%
Vältida töötuks jäämist / töötü olemist	6	12
Saavutada vajalikku sissetulekute taset	3	6
Teenida sissetulekut, mis oleks võrdväärne pingutusega	10	20
Panustada ühiskonda	10	20
Ennast teostada	33	65
Töötada endale meeldival viisil ja sobivas rütmis	31	61
Olla oma tegemistes sõltumatu	17	33

Allikas: Tafel-Viia, K., Viia, A., Terk, E., Ibrus, I., Lassur, G. (2011a). Väike- ja mikroloomeettevõtete arengutsüklitel. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/loomeettevotluse%20uuring_loppraport_TLY%20ETI_2011.pdf; Tafel-Viia, K., Lassur, S., Ibrus, I., Viia, A., Terk, E. (2012). Audiovisuaalvaldkonna klasterdumise perspektiivid. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/AV%20uuring_raport.pdf.

ärilistest kaalutlustest lähtudes. Strateegia luua ettevõtte eelkõige selleks, et see hiljem kasuga maha müüa, ei ole selgelt loomeettevõtjate stiil.

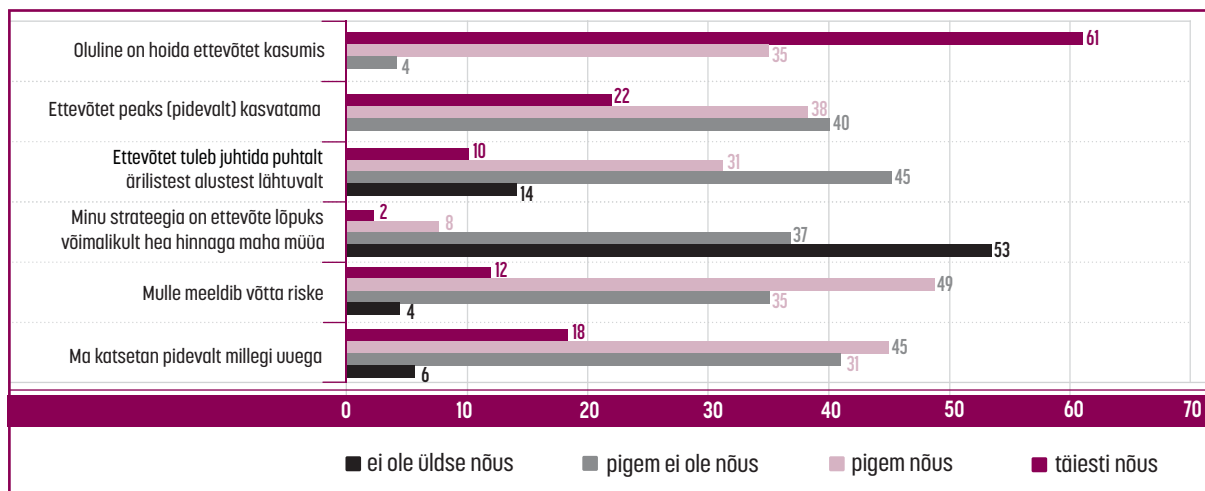
Loomeettevõtete kasvustrateegia analüüs näitab ettevõtte kasvatamise mõiste mitmetahulisust ning seab küsimärgi alla kasvu- ja elustiiliettevõtte kategooriate järga eristamise vajaduse. Kasvuettevõtte ja elustiiliettevõtte tunnused esinevad loomeettevõtete puhul tihti ühel ajal. Võib püstitada hüpoteesi, et tulevikus võib see hakata üha enam kehtima loomeettevõtete kõrval ka teistes valdkondades.

Keskmine Eesti VKE peab oma tugevaimateks külgedeks häid suhteid klientidega, paindlikkust klientide vajadustele reageerimisel ning toodete-teenuste head kvaliteeti. Küllalt olulisel kohal on aga ka konkuren-

tidest madalam hind (Kaarna jt 2012). Eesti loomeettevõtjate konkurentsieeliste esikolmik kujunes aga selliseks: koostöö ja eri kompetentside kombineerimine, kvaliteet, unikaalsus. Kui muud Eesti VKEd mainisid enim püsiklientuuri olemasolu ja paindlikku reageerimist klientide soovidele ning madalamat hinda, siis loomeettevõtjatest olid need asjad olulised vaid üksikutele. Loomeettevõtete toodete väärtus on teiste VKEde omaga võrreldes subjektiivsem, kuivõrd hinnapõhist konkurentsi on loomeettevõtete seas vähem ning unikaalsusel ja omanäolisusel põhinevat konkurentsi rohkem.

Lisaks on loomeettevõtetele omane kalduvus tähtsustada kõrgelt loomingulist ja mitmekesist keskkonda ning paiknemist „omasuguste“ läheduses.

JOONIS 1.5.1 Eesti loomeettevõtjate suhtumine ettevõtlusesse ja ettevõtte arendamisse (% vastajatest; N=50)



Allikas: Tafel-Viia, K., Viia, A., Terk, E., Ibrus, I. & Lassur, G. (2011a). Väike- ja mikroloomeettevõtete arengutsüklitel. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/loomeettevotluse%20uuring_loppraport_TLY%20ETI_2011.pdf; Tafel-Viia, K., Lassur, S., Ibrus, I., Viia, A. & Terk, E. (2012). Audiovisuaalvaldkonna klasterdumise perspektiivid. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/AV%20uuring_raport.pdf.

Loomeettevõtete koondumine n-ö ühisruumi meelitab ligi kõrgtehnoloogiaettevõteteid ja teisi uue majanduse esindajaid. See viitab loomeettevõtete võimekusele suurendada linna/regiooni konkurentsivõimet. Viimase väite tõestamiseks tehtud empiirilised uuringud on kinnitust leidnud mitmete USA linnade puhul (**Florida 2002**). Ka hiljutise Euroopa riikide võrdleva loomemajanduse ruumilist paiknemist käsitletud uuringu tulemused näitavad loomeettevõtete oluliselt suuremat ruumilist kontsentreerumist võrreldes teiste sektorite ettevõtetega (**Boix jt 2013**). Eesti loomeettevõtete uuringud näitavad loomeettevõtete koondumist Tallinna – ligi 2/3 ettevõtetest on koondunud Tallinna ja Harjumaale⁸ –, sealjuures omakorda ülekaalukat kontsentreerumist Tallinnas kesklinna⁹ piirkonda (**Silm jt 2006; Eesti loomemajanduse kaardistus 2009**). Vaatamata sellistele näidetele nagu Guggenheimi muuseumi rajamise mõju Bilbao arengule (**vt lähemalt Plaza, Haarich 2013**), on Euroopa kontekstis suudetud loovklassi koondumise ja majandusliku konkurentsivõime vahelist seost siiski tuvastada vähem kui USAs (**Cooke 2007; Martin-Brelot jt 2010; Andersen jt 2014**). Küsimusele, millisel kujul see seos avaldub Eesti kontekstis, vastuse andmine ei pruugi sõltuda mitte ainult Tallinnast ja Tartust, vaid näiteks ka Viljandist, kus sealse pärandkultuuri ja traditsiooniliste tehnoloogiate klasteri väljakujundamise puhul on näha nii loomevaldkondade tõmbepotentsiaali kui ka kõrvalmõjusid (*spillover effects*).

Loomeettevõtete eripära ilmumine (võrdluses teiste VKEdega) annab aluse püstitada hüpoteesi, et loomemajandus võib tekitada nihke praeguses majandusmudelis. Eriti kui arvestada, et eri loomevaldkonnad kannavad innovatsiooniprotsessi etappides (idee loome-, leviku- ja kinnistumisfaasis) – erisugust rolli (**Potts 2009**). Eespool käsitletud uuringute tulemuste valguses võiks loomeettevõtete tegutsemismustrite uuenduslik mõju teistele sektoritele avalduda: 1) unikaalsust taotlevate toodete ja teenuste kaudu (mis aitaks läbi lüüa järjest tihenevas konkurentsisis); 2) oskusega luua järjest visuaalsemas maailmas pildilisi, mõtestatud sõnumeid; 3) atraktiivse, muutustega kohaneva keskkonna kujundamisega, et oleks hea elada ja huvitav tegutseda.

1.5.7 Vajalikud nihked

Eesti loomemajanduse fookustatud arendamise enam kui kümneaastase protsessi viimasel perioodil (alates aastast 2009) toimunu (**Tafel-Viia jt 2014**) analüüs näitab mitmeid positiivseid nihkeid nii poliitikakujundamises kui ka sektori majandusliku tugevnemise

mõttes. Loomemajanduse osakaal SKPst ei ole aga siiski kasvanud. Loomevaldkonnas tegutsevate ettevõtete arv on küll kasvanud, ent ei ole selge, kui palju see peegeldab ettevõtlusaktiivsuse suurenemist ja kui palju hoopiski loomeettevõtluse killustumist. Hea on, et loomemajandussektor on varasemaga võrreldes oluliselt rahvusvahelistunud ja rahvusvaheliselt tuntum. Seda näitavad mitmete festivalide (PÖFF, Tallinn Music Week) rahvusvaheline tunnustamine ja loomeettevõtete rahvusvahelised edulood. Viimasel ajal on oluliselt tugevnenud loomemajanduspoliitika tugiinstitutsioonide võrgustik: loodud on loomeinkubaatoreid ja arenduskeskusi (Tallinna loomeinkubaator, Tartu loomemajanduskeskus jne) ning riigi tasandil on välja töötatud loomemajanduse arengut toetavaid meetmeid. Oluliselt on suurenenud ka loomemajandussektori esindajate endi tegutsemis- ja koondumisaktiivsus. Seda näitab mitmete loomemajanduse valdkondlike arenduskeskuste teke ja uute (kogukondlike) algatuste tärkamine Eesti eri paigus. Olulist nihet on märgata ka loomemajanduse käsitluses: sektoripõhise lähenemise kõrval arvestatakse üha enam loomemajanduse laiemat mõju. Loomemajanduse arendamisel domineeriva loomeettevõtluse-keskse lähenemise kõrval on järjest enam hakatud tähtsustama loomemajanduse potentsiaali suurendada teiste sektorite lisandväärtust. Sellele viitab ka Euroopa Liidu struktuurivahendite järgmise perioodi toetusmeetmete rõhuasetus: tähtsustatud on loomemajanduse ja teiste sektorite koostöö arendamist. Loomemajandussektori arengut Eestis on ühelt poolt pärssinud üldine majandusstruktuur, teisalt aga senine lähenemine loomemajandussektorile.

Allhanke-keskne majandus ei loo loomemajandussektori potentsiaali esilekerkimiseks ja ärakasutamiseks kuigi häid eeldusi. Lõpptarbijale keskendunud tootmis- ja teenuseettevõtete suurem osakaal pakuks enam põhjust ja võimalust kaasata loomemajandusvaldkondi (nt disain) toodete ja teenuste arendamisse, sest eksisteeriks vajadus mõelda tervikprotsessist lähtuvalt ja kasutaja/lõpptarbija-keskselt. Teisisõnu: nende kategooriate keskselt, mis arvestaksid toodete ja teenuste otseid ja kaudseid kõrvalmõjusid, mille võimendamist pakuks just loomemajandussektor.

⁸ Tallinna ja lähiumbruse on kõige enam koondunud kommertssuunaga loomemajandusvaldkonnad. 87% filmi ja videoettevõtetest, 81% muusikaettevõtetest, 80% reklaamiettevõtetest ja 77% arhitektuuribüroodest on Harjumaal, sh suures osas Tallinnas. Vaid pärandkultuuri valdkonna ettevõteted ja töötajad on jaotunud ühtlasemalt üle Eesti (Eesti Konjunktuuriinstituut 2009a).

⁹ Põhja-Tallinna arengut arvestades võib eeldada, et Põhja-Tallinna osakaal on tänaseks oluliselt suurenenud.

Eestis on valdav olnud loomemajandussektori liiga traditsiooniline käsitlus. Seda on võetud nagu iga teist sektorit: kui ettevõtted näitavad organisatsioonilist kasvu, on mõtet neid toetada, muidu mitte. Sedamoodi toimimine annab vähe võimalust käsitleda loomemajandust kui nihke tekitajat. Sektorikeskne potentsiaali suurendamine on piiratud: Eesti väike siseturg ei võimalda loomemajandussektori mahtu märkimisväärselt kasvatada. Kui loomemajandussektori potentsiaali hindamisel piirduakse selle sektori alla koondatud tegevusalade osatähtsusega majanduses kui tervikus ja vastavate traditsiooniliste kasvunäitajatega (käive, lisandväärtus, tööhõive jne), saadakse poolik pilt, püstitatakse ebareaalseid ootusi ja mõistetakse arengusuunda vildakalt.

Pottsi ja Cunninghami (2011) järgi tuleb rõhutada loomemajandussektori eripära: võimet võimestada teiste sektorite arengut. Kui käsitleme loomemajandust teiste valdkondadele sisendi andja ja nende võimekuse suurendajana, võime näha loomemajandussektori potentsiaali (sh majanduslikku potentsiaali) oluliselt suuremana. Uuringud on näidanud olulisi kõrvalmõjusid teiste sektorite nõudlusele ja pakkumisele: kultuuri tarbimise ja kultuuris osalemisega seotud muud kulutused, loomeetevõtete panus teiste sektorite lisandväärtuse suurendamisel, nende võimekus tõmmata ligi kõrge lisandväärtusega sektoreid jne.

Eespool käsitletud neljanda mudeli realiseerumine eeldaks olulist nihet mitte ainult loomemajandussektori käsitlemises, vaid ka laiemates arusaamades arengust ja innovatsioonist. Loomeetevõtlike eripära ilmneb nende oluliselt sotsiaalsemas ettevõtluse eesmärkide spektris, ettevõtjate suuremas sõltumatusesoovis, elustiili ja kasvuettevõtte tunnuste põimumises, toodete subjektiivse väärtuse rõhutamisega ja nn loovklassi ruumilise

koondumisega seotud võimendusefekti. Kuivõrd loomeetevõtteid võib pidada omamoodi ettevõtluspioneerideks, annab see põhjuse loota muutusi ka teistes majandussektorites. Küsimus on, kuivõrd meie majanduspoliitika seda vastavate meetmetega toetab. See võib otsustada kui mitte lausa taoliste trendide käivitumise või mittekäivitumise, siis vähemalt taoliste muutuste asetleidmise kiiruse.

Kokkuvõtteks

Loomemajanduse areng Eestis vajab vähemalt kaht eeltingimust. Esiteks: loomemajanduse senisest laiemast käsitlemisest, st loomemajanduse ja teiste sektorite senisest tugevamat seostamist ning kõrvalmõjude arvestamist ja hindamist. Kui käsitleda loomemajandussektorit tavapärase majandussektorina, on teiste sektoritega tehtavas koostöös ilmnenud võivate võimendusefektide teke pidurdatud. Võimendusefekt saab tekkida siis, kui nähakse võimalust arendada spetsiifilisi meetmeid, mis oleksid fookustatud teiste sektorite arengu toetamisele loomemajandussektori kaudu.

Teiseks: et loomemajanduse potentsiaal Eestis saaks realiseeruda, on vaja muuta majanduse üldist struktuuri, liikuda eksport-tootmisel allhanke-tootmiselt rohkem lõpptarbija otsesele teenindamisele. Loomemajandussektor võidab sellest ning saab ka ise sellisele nihkele oluliselt kaasa aidata, tugevdades koostööd teiste valdkondadega ja toetades neid omatoodete ja -teenuste arendamisel. Majandusstruktuuri ja -mudelite üldist teisenemist, loovuse kasvavat tähtsustumist ning tarbimis- ja käitumismudelite individualiseerimist arvestades ei tohiks taolise nihke tekitamise vajadusest Eesti majandusmudelisse mööda vaadata. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Andersen, K. V., Bugge, M. M., Hansen, H. K., Isaksen, A. & Raunio, M. (2014). One Size Fits All?: Applying the Creative Class Thesis to a Nordic Context. In Mellander, C., Florida, R., Asheim, B. T. & Gertler, M. (eds), *The Creative Class Goes Global (Regions and Cities)*. New York: Routledge.

Barabasi, A.-L. (2002). *Linked: The New Science of Networks*. Perseus, Massachusetts.

Bilton, Ch. (2006). Creative Systems: Implications for Management and Policy in the Creative Industries. In *Management and Creativity: from creative industries to creative management*. Oxford: Blackwells.

Boix, R., Lazerretti, L., Capone, F., de Propriis, L. & Sanchez, D. (2013). The Geography of Creative Industries in Europe: comparing France, Great Britain, Italy and Spain. In Lazerretti, L. (ed), *Creative Industries and Innovation in Europe. Concepts, measures and Comparative case studies*, 23-44. Routledge.

Bourdieu, P. (1998). *Practical Reason*. Cambridge: Polity Press.

Cooke, P. (2007). *Technology, Talent and Tolerance in European Cities: A Comparative Analysis: Full Research Report ESRC End of Award Report*. RES-000-23-0467. Swindon: ESRC.

Curran, J. & Blackburn, R. A. (1994). *Small Firms and Local Economic Networks: The Death of the Local Economy*. London: Paul Chapman.

Eesti loomemajanduse kaardistus ja analüüs (2009). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus (2009a). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.

Eesti loomemajanduse potentsiaal ja arenguks vajalikud riiklikud toetusmeetmed (2009b) Uuringu raport. Eesti Tuleviku-uuringute Instituut, TLÜ Eesti Humanitaarinstituut http://www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/loomemajanduse%20potentsiaali%20uuring_loppraport.pdf.

- Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus (2013). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.
- Eestis toimuvate kultuuri- ja spordisündmuste regionaalse majandusliku mõju hindamine ning analüüs (2012). Tallinn: Eesti Konjunktuuriinstituut.
- Eurostat (2011). *Culture in the EU27. Cultural statistics in the spotlight*. Newsrelease 55/2011 form 14 April 2011.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class. And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: HarperCollins.
- Getz, T. & Petersen, D. (2005). Growth and Profit-oriented Entrepreneurship Among Family Business Owners in the Tourism and Hospitality Industry. *Hospitality Management*, 24, 219–242.
- Howkins, J. (2002). *The Creative Economy. How People Make Money from Ideas*. London: Penguin Books.
- Jensen R. (2000) Unelmate ühiskond. OÜ Fontese Kirjastus, Tartu.
- Jürgenson, A. (2010). *Ettevõtlusega tegelemise motiivid ning nende muutumine ettevõtte käivitusaas*, Tartu: Dissertatsioon magister artium kraadi taotlemiseks Majandusteaduses.
- Kaarna, R., Masso, M. & Rell, M. (2012). *Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusuundumused*. Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis.
- Kuosa, T. & Westerlund, L. (2012). *Service Design. On the Evolution of Design Expertise*. Lahti University of Applied Sciences Series A, Research reports, Part 16.
- Landry, Ch. & Bianchini, F. (1995). *The Creative City*. Demos.
- Martin-Brelot, H., Grossetti, M., Eckert, D., Gritsai, O. & Kovacs, Z. (2010). The Spatial Mobility of the “Creative Class”: A European Perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (4), 854–870.
- McGranahan, D. & Wojan, T. (2007). Recasting the Creative Class to Examine Growth Processes in Rural and Urban Counties. *Regional Studies*, 41 (2), 197–216.
- Neff, G. & Stark, D. (2003). Permanently beta – Responsive Organisation in the Internet Era. In Howard, P. & Jones, S. (eds), *The Internet and American Life*, 173–188. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pine, J.II & Gilmore, J. H. (1999). *The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Plaza, B. & Haarich, S. N. (2013). The Guggenheim Museum Bilbao: Between Regional Embeddedness and Global Networking. *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2013.817543.
- Potts, J. (2009). Why the Creative Industries Matter to Economic Evolution. *Economics of Innovation and New Technologies*, 18 (7), 663–73.
- Potts, J. (2011). *Creative Industries and Economic Evolution*. UK: Edward Elgar.
- Potts, J. & Cunningham, S. (2011). Four models of the creative industries. In Potts, J. (ed), *Creative Industries and Economic Evolution*, 141–151. Edward Elgar.
- Putnam, R. D. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 4 (13), 11–18.
- Sacco, P. L. (2011). *Culture 3.0: A new perspective for the EU 2014–2020 structural funds programming*. Produced for the OMC Working Group on Cultural and Creative Industries, April 2011.
- Silm, S., Aasa, A. & Ahas, R. (2006). Tallinna loomemajanduse andmebaasi esmane ülevaade: loomemajandussektori struktuur, mahud ja ruumiline paiknemine. Tartu: Tartu Ülikool, Geograafia Instituut. http://loomemajandus.edicypages.com/files/tallinna_loomemajanduse_andmebaasi_esmane_ulevaade_2006.pdf.
- Tafel-Viia, K., Viia, A., Terk, E., Ibrus, I. & Lassur, G. (2011a). *Väike- ja mikroloomeetevõtete arengusükkel*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/loomettevotluse%20uuring_loppraport_TLY%20ETL_2011.pdf.
- Tafel-Viia, K., Viia, A., Purju, A., Terk, E., Keskspaik, A. & Lassur, G. (2011b). *Creative industries spillovers, ESSnet Culture Project*. Tallinn: Tallinn University Estonian Institute for Futures Studies. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/creative%20industries%20spillovers_EIFS_2011.pdf.
- Tafel-Viia, K., Lassur, S., Ibrus, I., Viia, A. & Terk, E. (2012). *Audiovisuaalvaldkonna klasterdumise perspektiivid*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituut. www.tlu.ee/UserFiles/Eesti%20Tuleviku-uuringute%20Instituut/loomemajandus/AV%20uuring_raport.pdf.
- Tafel-Viia, K., Terk, E., Lassur, S. & Viia, A. (2014). *Loomemajandus maailmas ja Eestis: dilemmad ja võimalused*. Riigikogu Toimetised, 29, 137–159.
- Tera Consultants (2010). *Building a Digital Economy: The Importance of Saving Jobs in the EU's Creative Industries*. <http://www.droitechnologie.org/upload/dossier/doc/219-1.pdf>.
- The Work Foundation (2007). *Staying Ahead: the Economic Performance of the UK's Creative Industries*. http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/176_stayingahead.pdf.
- Throsby, D. (1994). The Production and Consumption of the Arts: A View of Cultural Economics. *Journal of Economic Literature*, XXXII (March), 1–29.
- TNS Emor (2013). *Disainikasutus Eesti ettevõtetes ja sihtasutustes*.
- Toffler, A. & Toffler, H. (2006). *Revolutionary Wealth*. Knopf.
- Wedemeier, J. (2010). The Impact of the Creative Sector on Growth in German Regions. *European Planning Studies*, 18 (4), 505–520.

1.6

Eesti arengumudeli tulevik: mis meid edasi viiks?

► ERKKI KARO¹, RAINER KATTEL & VEIKO LEMBER

Sissejuhatus

Hinnangud Eesti arengumudeli edukusele on siiani olnud erinevad: oleme küll integreerunud Skandinaavia ja ka globaalsete innovatsiooni ja tootmisvõrgustikega, kuid rahvusvahelistes väärtusaehelates ülespoole liikumine on osutunud oodatust aeglasemaks. Seetõttu on ka üksikute ettevõtete ja sektorite rahvusvahelise edu kõrval tõusetunud laiemad debaadid meie majandusarengu ja heaolumudeli ajakohasusest ja sobilikkusest. Lisaks presidendi juba klassikaks saanud tõdemusele: „Mis toond on meid siia, see enam edasi ei vii,” nenditakse ka **Tööandjate Manifestis (2014)**, et Eesti arengu lähiaja suurimad väljakutsed tulevad sellest, et: „Oleme ühiskonnana jõudnud nii kaugele, et odavat tööd me enam teha ei taha, aga kallist veel ei oska. Keskmise sissetuleku lõksuna tuntud olukorrast väljamurdmine on Eesti uue arenguetapi suurim väljakutse.“ Hiljutine majanduskriis tõi need vastuolud selgelt välja. Samal ajal muutis kriis ka Euroopa arusaamu majandus- ja regionaalpoliitikast. Ka Eesti on hakanud neid muutunud arusaamu üle kandma oma poliitikatesse ja strateegiatesse, näiteks nutika spetsialiseerumise põhimõtte rakendamise uute ELi struktuurivahendite kasutamisel (vt **alapeatükki 5.9**). Ent need muutused on olnud meie hinnangul pigem kosmeetilised kui Eesti ja Euroopa arengumudeleid struktuursetl ümbermõtestavad.

Keskmise sissetuleku lõksu kontseptsioon rõhutab, et väga vähesed riigid suudavad pikalt (rohkem kui ühe põlvkonna) kasvada ja areneda ilma oma arengumudelit

muutmata. Arengumudeli ümbermõtestamine on vajalik, et kohaneda majandusarenguga tekkiva uue poliitilise ja majandusliku normaalsusega (vt **Kharas, Kholi 2011**).

Riigi suutlikkus oma arengumudelit ümber mõtestada (ehk muutumisvõime) on üks olulisemaid konkurentsivõime allikaid – mitte ainult keskmise sissetuleku lõksu ületamiseks, vaid ka pidevate tehnoloogilismajandusliku arenguga kohandamiseks (**Perez 2002**) – mida aga majanduspoliitika debattides tihti eiratakse. Täna sed populaarsed lahendusedki kipuvad olema suhteliselt staatilised, sest nad tuginevad eelkõige riikide majandusstruktuuride ja nende ülevõtmise analüüsidele (vt nt **Lin, Chang 2009**). Arengumudelite analüüsimisel ja nende mõistmisel oleks aga vaja keskenduda mitte ainult sellele, milliseid tehnoloogiaid, turge, poliitikainstrumente jms eri mudelites eelistatakse, vaid ka sellele, kuidas on riigi ja ettevõtete suhete ning avaliku sektori sisemise töökorralduse kaudu nende valikuteni jõutud (vt ka **Karo, Kattel 2014**).

¹ Kontakt: erkki.karo@ttu.ee. Artikli aluseks olevat uurimistööd on rahastanud Eesti Teadusagentuuri grantid IUT19-13, ETAG13160, ETF9404 ning Teadus- ja innovatsioonipoliitika seire (TIPS) programm (uuring 5.3 TAI poliitika kujundamise ja juhtimise süsteemi analüüs). TIPS on aastatel 2011-2015 Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav programm, mida viib ellu Tartu Ülikool koostöös Tallinna Tehnikaülikooliga (vt ka www.tips.ut.ee). Artiklis esitatud seisukohad ja järeldused on artikli autorite isiklikud seisukohad ega väljenda uurimistööd rahastanud organisatsioonide ametlike seisukohti.

Antud alapeatükis püüame mõtestada lahti Eesti arengumudeli muutmise võimalusi meie poliitilises ja majanduslikus nn uues normaalsuses: kõrvutame Eesti arengumudelit teiste Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide omadega², analüüsime 2008+ muutunud majanduskeskkonna ja pidevalt areneva/kasvava ELi-poolse majanduspoliitika koordineerimise tähendust KIE arengumudelitele ning otsime maailmast võimalikke töötavaid alternatiivseid arengumudeleid, mida Eestis võiks arutada oma arengumudeli ümbermõtestamiseks. Olu korras, kus ühelt poolt on pelgalt üksikutele makromajandusindikaatoritele tuginemine osutunud Eestis liialt üldiseks tejuhiseks, et mõista eri majandussektorite arenguprobleeme, aga kus teisalt on riikidel globaalsete väärtusahelate domineerimise tõttu üha raskem mõjusaid ja kõikehaaravaid lokaalseid meetmeid välja töötada, tuleks Eesti lähiaja võtmeteemana näha suuremat riigi võimekust eksperimenteerida ning oma arengumudelit jooksvalt ja pidevalt ümber mõtestada. Artikkel lõpeb tõdemusega, et sellise muutuse ellukutsumine eeldab uute eksperimentide aheldamist mõne üldtunnustatud sümboli, väärtushoiaku või arengunarratiivi ümber, mis võimaldab ühiskonna osalisi muutusteks mobiliseerida. See eeldab muidugi ka muutumisvõimelist majanduspoliitikat rakendavat bürokraatiat ning bürokraatia ja ettevõtluse hästitoimivaid operatiivseid suhteid.

1.6.1 Balti neoliberalismist Euroopa Liidu neoliberalismi?

Kõigi KIE riikide järelejõudmise (*catching-up*) arengumudelite keskne suund on olnud poliitiline ja majanduslik integratsiooni Euroopa ja läänega. See peaks pakkuma nii poliitilist stabiilsust kui võimekust kutsuda majandusstruktuuris esile kvalitatiivseid muutusi ja parandama seeläbi ka inimeste heaolu. See on endaga kaasa toonud KIE riikide arengu- ja majanduspoliitikate euroopastumise. KIE riigid on nii kohustusliku kui ka vabatahtliku poliitika ülevõtmise kaudu üha enam lähunud ELile omasest majanduspoliitilisest loogikast. Siiski on erinevad KIE riigid säilitanud ka endale oma-eesid tunnuseid. Kapitalismi süsteemide uurijad on KIE riike ja neid arengumudelite variatsioone püüdnud kategoriseerida nii poliitilise kui ka majandusloogika alusel.

² Siin artiklis käsitleme koos Eestiga ELi astunud riike: Eesti, Läti, Leedu, Poola, Tšehhi Vabariik, Ungari, Slovakkia, Sloveenia.

Bohle ja Greskovits (2012) on keskendunud eelkõige arengumudelite poliitilisele loogikale ning nad eristavad KIE riikides kolme gruppi: neoliberalised Balti riigid, n-õ põimitud (*embedded*) neoliberalised Visegrádi riigid (Poola, Tšehhi Vabariik, Ungari, Slovakkia) ja neokorporatiivne Sloveenia. Neoliberalset mudelit iseloomustab teiste mudelitega võrreldes väiksem ja formaalsem huvigruppide kaasatus poliitikate kujundamisse (lihtsakoelisem ja polariseeritum demokraatia), pigem horisontaalsed valdkondlikud poliitikad (nt ühtse keskkonna loomine välisinvesteeringute ligimeelitamiseks vs investeeringute sihipärane riiki toomine maksuerrisuste, toetuste jms soodustustega) ning eelnevast johtuv vähene motiveeritus tasakaalustada majandusarenguga kaasnevat ebavõrdsust (toetada kaotajaid heaoluriigi kombel).

Myant ja Drahokoupil (2012; 2015) keskenduvad oma võrdlevates analüüsides KIE arengumudelite majanduslikule küljele (ja kaudselt ülalmainitud poliitilise loogika mõjudele). Nad näitavad (**vt ka tabelit 1.6.1**), et neoliberalsete Balti riikide arengumudel on põhinenud eelkõige finantsialiseerunud majanduskasvul ning lõimumine globaalsete tootmis- ja innovatsioonivõrgustikega on toimunud eelkõige odava, väheseid oskusi nõudva allhanketöö kaudu. Erandiks on üksikud välisinvestorite loodud kõrgtehnoloogilise(ma)d enklaavid, millel puudub tugev side (loe: teadmiste-oskuste ülekande) kohaliku majandusega. Teisisõnu, nende väitel ei ole Balti riikide majanduse ja heaolu kasv ning põimumine lääne majandusruumiga toimunud mitte tänu meie teadmiste ja oskuste arengule ja paremale läänega sobitumisele, vaid pigem läänest meile saabunud spekulatiivse(ma)te investeeringute (kinnisvarasse, tarbimisse) ning lühiajaliste ja mitte väga jätkusuutlike finantskalkulatsioonide (pidevalt väheneva tööjõu kulueelise ärakasutamise) tõttu. See on omakorda päädinud majandusarengu järskude tsüklitega, mis tsükleid tasakaalustavate poliitikate puudumise tõttu lõhuvad visalt tekkivaid ja arenevaid väärtusahelaid, võimekusi ning õppimisvõrgustikke.

Visegrádi riikides ja Sloveenias on aga domineerinud lõimumine, majandusareng ja heaolu kasv tänu paremini suunatud (ja valivamale) välisinvesteeringupoliitikale (st vähem finantsialiseerumist, v.a Ungaris) ning komplekssemate toodete ekspordile (nt farmaatsiatööstus). See koos poliitilise süsteemi erinevustega on omakorda toonud vähem-järsud majandustsüklid ja sotsiaalselt tasakaalustatuma, stabiilsema majandusarengu.

Lüümine ELiga ja 2008+ majanduskriis on kõiki KIE mudeleid ka tugevasti lähendanud: Visegrádi riikide ja

TABEL 1.6.1 KIE riikide arengumudelid 2000ndate keskpaigani

	NEOLIBERAALSED BALTI RIIGID	PÕIMITUD (<i>EMBEDDED</i>) VISEGRÁDI RIIGID	NEOKORPORATIIVNE SLOVEENIA
ARENGUMUDELI LOOGIKA	Mittesekkuv riik, kus arenguks vajalik dünaamika ja oskused tulevad välisinvesteeringute kaudu.	Pigem tugevalt koordineeriv, kuid avatud riik, mis on püüdnud arenda ajalooliste oskuste/spetsialiseerumise pideva arendamise teel.	Tugevalt koordineeriv riik, mis on püüdnud arenda ajalooliste oskuste/spetsialiseerumiste pideva arendamise teel.
KESKNE POLIITIKA-KUJUNDAMISE LOOGIKA	Välisinvesteeringute meelitamine ning teadmiste ja oskuste arendamine horisontaalsete keskkonda kujundavate tegutsemiskavade kaudu (see tähendab ka horisontaalset ja eelkõige rahvusvahelist teadmiste ülekandel põhinevat mit-teaktiivset innovatsioonipoliitikat).	Teadlik tööstuspoliitika (oma tehnoloogilise ja tootmisvõimekuse säilitamiseks) pluss aktiivne ja suunatud välisinvesteeringute ligimeelitamise poliitika (riigi majanduse arendamiseks).	Välisinvesteeringute kontroll ja valik ning teadlik tööstuspoliitika (sh ettevõtete suurim roll KIE riikides rakendusuuringute rahastamisel ja elluviimisel).
KESKNE POLIITIKATE ELLUVIIMISE LOOGIKA JA VÕIMEKUS	Horisontaalse vaatega bürokraatia, mis keskendub majanduskeskkonnale ja finantssüsteemi üldiste reeglite kehtestamisele ja rakendamisele.	Spetsialistide sektoripõhine bürokraatia, mis keskendub nii üldise majanduskeskkonnale kui ka konkreetsete sektorite vajaduspõhisele arendamisele.	Spetsialistide sektoripõhine bürokraatia, mis keskendub eelkõige konkreetsete sektorite vajaduspõhisele arendamisele.
ARENGUMUDELI MAJANDUSLIK MÕJU	Finantsialiseerunud kasvumudel; lõimumine globaalsete tootmis- ja innovatsioonivõrgustikega kesiseid oskusi nõudva allhanketöö kaudu, killustatud majandus; tugevasti väliskeskonnast mõjutatavad majandusüksused.	Tootmisvõime kasvumudel; lõimumine globaalsete tootmis- ja innovatsioonivõrgustikega tänu komplekssemate toodete ekspordile, väliskeskonna väiksem ja tasakaalustatud mõju majandusüksustele (erandiks tugev finantsialiseerumine Ungaris).	Tootmisvõime kasvumudel; lõimumine globaalsete tootmis- ja innovatsioonivõrgustikega tänu komplekssemate toodete ekspordile; väiksemad ja paremini tasakaalustatud väliskeskonnale mõjud.

Allikas: Autorite koostatud.

Sloveenia arengumudelid on nii poliitilise kui ka majandusloogika seisukohast pigem neoliberaliseerunud või neoliberaliseerumas (vt nt Stanojevic 2014).

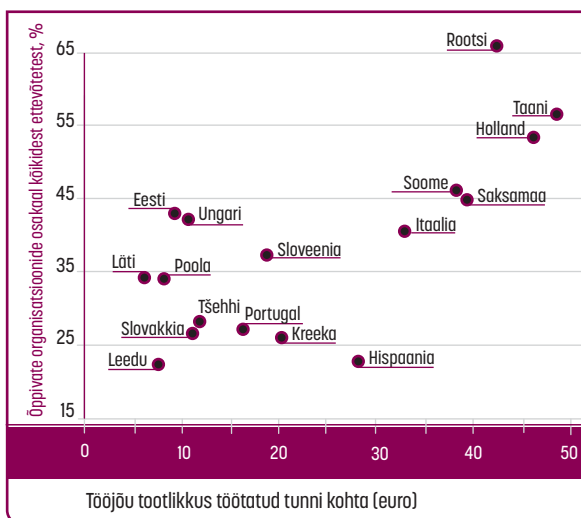
KIE riikide liikumist suhteliselt sarnase kapitalistliku majandusmudeli suunas näeme eriti siis, kui võrdleme neid riike Lõuna-Euroopa perifeersete majandustega ning mõlemat riikide gruppi omakorda Põhja-Euroopa riikidega. Kui Põhja-Euroopa on suutnud viimasel kümnendil eksportida rohkem kui importida, siis nii KIE kui ka Lõuna-Euroopa riikide olukord on vastupidine. Joonistel 1.6.1 ja 1.6.2 näeme nende riikide tööjõu tootlikkuse ja majanduse struktuuri arengut. Viimase kohta kasutame siin tingliku näitajana nn õppivate organisatsioonide hulka kõikide ettevõtete seas. Õppivateks organisatsioonideks nimetame neid ettevõtteid, kus töötajate otsustusvabadus probleemide lahendamisel on väga suur, tööülesandeid mitmekesised ja vähe ükslused ning töötajate autonoomia väga laial-

dane.³ Nimetame neid õppivateks organisatsioonideks, sest nad on väga kohanemisevõimelised ja see toetab ka tootlikkuse kasvu.

Joonised 1.6.1 ja 1.6.2 kajastavad olukorda viie aasta vahega, mõlemal näeme aga küllaltki sarnast pilti: KIE riikide ettevõtluses on suhteliselt suur õppivate organisatsioonide osakaal – erinevalt Lõuna-Euroopa perifeeriast; kuid viimane on endiselt märgatavalt tootlikum. Olukorda kujundav keskne tegur on Põhja-Euroopa ettevõtete tugev kohalolek KIE riikides. Nagu eespool väitsime, on KIE riikide tootlikud struktuurid laias laastus Põhja-Euroopa väärtusahelate osad. Sellega on seletatav ka ettevõtete töökorralduse ja juhtimisviiside ülekandumine.

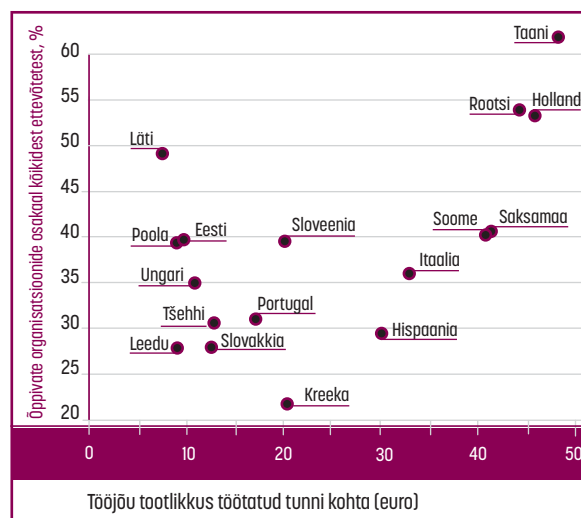
³ Organisatsioonide taksonoomiat on arendanud Lundvall jt (vt nt Holm et al. 2010). Nad kasutavad oma taksonoomia loomisel Euroopa tööjõu-uuringuid.

JOONIS 1.6.1 Õppivad organisatsioonid ja tootlikkus valitud Euroopa Liidu riikides 2005



Allikad: Autorite koostatud Holm et al. (2010) (õppivate organisatsioonide andmed) ja Eurostati andmete baasil.

JOONIS 1.6.2 Õppivad organisatsioonid ja tootlikkus valitud Euroopa Liidu riikides 2010



Allikad: Autorite koostatud Holm et al. (2010) (õppivate organisatsioonide andmed) ja Eurostati andmete baasil.

Teisalt võib neid jooniseid üle-euroopalises kontekstis tõlgendada ka kui senise integratsiooni (osalise) läbikukkumise näidet. 1980ndatel liitunud Lõuna-Euroopa ei ole suutnud Põhja-Euroopa riikidele kuigi võrd järele jõuda, ja KIE riikide märkimisväärselt kiired muutused majanduse struktuuris ei ole toonud loodetud tootlikkuse kasvu.

Kui me ise nimetame ennast tihti KIE edulooks (ja tunnustame meiega nõustuvaid väliseksperthe), siis teisest (KIE) riikidest pärit majandusarengu uurijad näevad meie arengumudelid tihti ka pigem meie poliitilisest ja majanduslikust ajaloost, demokraatia toimimise eripärast jms johtuvat omapärast erandit. Majanduse struktuuri ja dünaamika lahtimõtestamisele keskenduvad näevad Eesti ja Balti riikide viimase majanduskriisi eelse majanduskasvu taga hoopis olulisema tunnuse arengumudeli osalist läbikukkumist. See tuleneb olulisel määral heaolumudeli suhtelisest läbikukkumisest: heaolumudel ei ole investeerinud piisavalt ei dünaamilise võimekuse arendamisse ega ka selle säilitamisse väikeriigile omases kiiresti muutuvast majanduskeskkonnas (vt ka alapeatükki 1.2).

1.6.2 KIE arengumudelite tulevik 2008+ Euroopa Liidus⁴

ELiga liitumisel avaldus KIE arengumudelite lähene mine eelkõige üksikute poliitikavaldkondade kaudu. Ühtse turu tingimustes (inimeste ja kaupade vaba liiku-

mine, riigiabi jms) liikus Sloveenia ja Visegrádi riikide senine sektoripõhine tööstuspoliitika horisontaalse innovatsioonipoliitika suunas, välisinvesteeringute selektiivne koordineerimine ja erinev finantspoliitika asendusid ühtse reeglistikuga jne. Balti riikides tõi ELiga liitumine kaasa varasema mitteseekkuva ja mitteseektiivse poliitikakujundustava kinnistumise (vt ka Karo, Looga 2014).

2008+ majanduskriisi järgses ELis hakkasid toimima hoovad (nii ELi poliitilistes kokkulepetes kui ka rakendamise tasemel), mis lähendavad veelgi KIE riikide arengumudeleid pigem neoliberaalsete tunnustega kapitalismimudelile. Nende suundumuste põhjus ei ole mitte niivõrd Balti riikide edukus ja mudeli levik (vt ka Sommers, Woolfson 2014), kuivõrd see, et EL ise on liikunud läbi Lissaboni Agenda ja sellega esile kerkinud konkurentsivõime-retoorika, Euroopa 2020 strateegia ning 2008+ majanduskriisile leitud lahenduste sotsiaalse turumajanduse arengumudelilt pigem neoliberaalse alternatiivi poole. Kuivõrd see tendents jätkub või ei jätku ka uue (st praeguse) Euroopa Komisjoni ametiajal, seda näitab aeg.

2008+ majanduskriisi loodud Euroopa-üleses poliitilises ja majanduslikus uues normaalsuses määravad KIE riikide arengumudelite tulevikku kaks olulist arengutrendi.

⁴ See osa põhineb osaliselt Karo jt (2014).

Esiteks: ELi 2011+ majanduspoliitika koordineerimine (nn Euroopa semester, tugevdatud kasvu- ja stabiilsuspakt) tähendab liikumist fiskaalpoliitika föderaalsete korralduste suunas. See tähendab, et lisaks finantspoliitika lähenemisele (mis enamiku KIE riikide jaoks realiseerus sisuliselt 2000-ndate keskpaigas) ja föderaliseerumisele algas ka fiskaalpoliitika föderaliseerumine. Rõhutatakse kasinust ja kontrollitakse-koordineeritakse tugevamini eelarvetasakaalu (või struktuurse defitsiidi) reeglitele vastavust. Sellises kontekstis on oluliselt lihtsam järgida pigem mittesekkuvaid arengumudeleid, sest kompleksematel, rohkem siseriiklikku ja sektorite vahelist koordineerimist eeldavatel tegevuskavadel põhinevate arengumudelite tööriistapagas on piiratud. Ka KIE riigid ise on oma poliitiliste valikutega n-ö kaasa aidanud koordineeriva (siseriiklikus tähenduses) majandusmodeli hääbumisele finantseerides strateegilisi investeeringuid üha rohkem (eriti majanduskriisi ajal tehtud kärpemeetmete tasakaalustamiseks) ELi struktuurifondidest (vt nt Myant jt 2013; Kattel, Raudla 2013).

Teiseks: majandusarengut toetavate harupoliitika puhul tuleb pärast 2011+ majanduspoliitika koordineerimise tugevdamist arvestada selgete n-ö kvaasiföderaalsete tendentside ilmnemisega (vt nt Bickerton jt 2014; Bruszt, McDermott 2011). Nimelt langes 2008+ majanduskriisi ja uute ELi majanduspoliitika koordineerimisüsteemide väljatöötamine kokku ka Euroopa 2020 strateegia ning 2014–2020 struktuurivahendite ja (oluliselt teadmiste- ja innovatsioonipõhise kasvu loogikale tugineva) regionaalpoliitika väljatöötamisega. Mitmed selle innovatsioonipõhise kasvu elemendid (eriti mis puudutab KIE jaoks äärmiselt olulist struktuurivahendite regionaalpoliitikat) on saamas ELi keskse majanduspoliitika osaks.

Üks majanduspoliitika uusi koordineerimisvahendeid on nn nutikas spetsialiseerumine: KIE riigid on kohustatud (*ex ante* tingimus) kasutama struktuurivahendeid majandusarengu hüvanguks, järgides ELi ettekirjutusi.⁵ Samamoodi mõjutab Eesti teadus- ja innovatsioonipoliitika suundumusi ELi Euroopa 2020 strateegia keskmes olevate piiriüleste sotsiaalmajanduslike väljakutsete (*grand challenges*) sõnastamine ning nende kaudu teaduse ja innovatsiooni toetamine (vt Karo jt 2014; Karo, Kattel 2015).

Sisuliselt on ELi arengusuundade mõjul tekkimas uus KIE riikide ülene arengumudel, mis põhineb neoliberaalse arengumudeliga kaasnevate poliitiliste valikutega (kasinust, tasakaalust eelarvet jms) ning majandusloogika (ühtsete reeglitega üha laienev ühisturg ja tegut-

semisviiside koordineerimine) omaksvõtul. Kuid selline mudel eirab suuri majandusstruktuuri erinevusi Euroopa tsentris ja perifeerias (vt nt Reinert, Kattel 2014) ning võimekuste erinevusi arengumudelite kohandamisel nende põhimõtetele. Võib karta, et mudeli tegelik mõju võib osutada oodatule vastupidiseks: riikide võime kujundada kontekstipõhiseid poliitikaid võib pigem väheneda ning seega võib väheneda ka üle-euroopalise majanduspoliitika eduka koordineerimise tõenäosus.

Siin avaldubki selle arengumudeli kõige olulisem paradoks KIE riikide kontekstis: ELi poliitikainstrumendid võiksid töötada kui arengumudeli ümbermõtestamise olulised vahendid, kuid see eeldab poliitikakujunduses avatud ja (ettevõtlust, teadlaskonda, muid huvigruppe) kaasavat käitumist. Seda aga ei ole horisontaalsete poliitikatega neoliberaalsetes arengumudelites kunagi tähtsustatud ning seetõttu ei ole see ka tugevasti välja kujunenud. Sisuliselt on EL-i 2011+ arengutrendid kinnistanud Balti riikides ja surunud peale ka teistele KIE riikidele arengumudelit, mis ei oska ennast hästi ümber mõtestada. Seetõttu võivad ka mitmed uued ja teistmoodi ideed sattuda vanade või puuduvate poliitikakujunduse rutiinide ja tavade lõksu. Nutika spetsialiseerumise protsessi kui uue majandus- ja innovatsioonipoliitika põhilise fookuse koordineerimise tõsised probleemid enamikus KIE riikides tunnistavad selle ülesande keerukust (vt Karo, Kattel 2015).

Eesti teadus- ja innovatsioonibürookraatia tegutseb praegu aktiivselt, et sellele keerukale ülesandele võimalikult häid lahendusi leida (vt alapeatükki 5.9). Toimivaid lahendusi tasuks aga otsida ka mujalt kui ELi maadest ja Euroopast.

1.6.3 Töötavad arengumudeli alternatiivid?

Kunal Sen (2013) on nn järelejäädvate riikide analüüsimisel tuvastanud, et alates Teisest maailmasõjast on 13 maailma riiki suutnud hoida jätkuvat kõrget majanduskasvu (keskmiselt vähemalt 7% sissetuleku kasvu vähemalt 25 aasta jooksul). Nendest riikidest on Hongkong, Lõuna-Korea, Singapur, Taiwan ja Malta jõudnud tööstuspõhiste arenguriikide tasemele, st nad on edukalt

⁵ Vt nt ELi soovitusi Eestile töötada välja tugevam nutika spetsialiseerumise strateegia (Council Recommendation 2014).

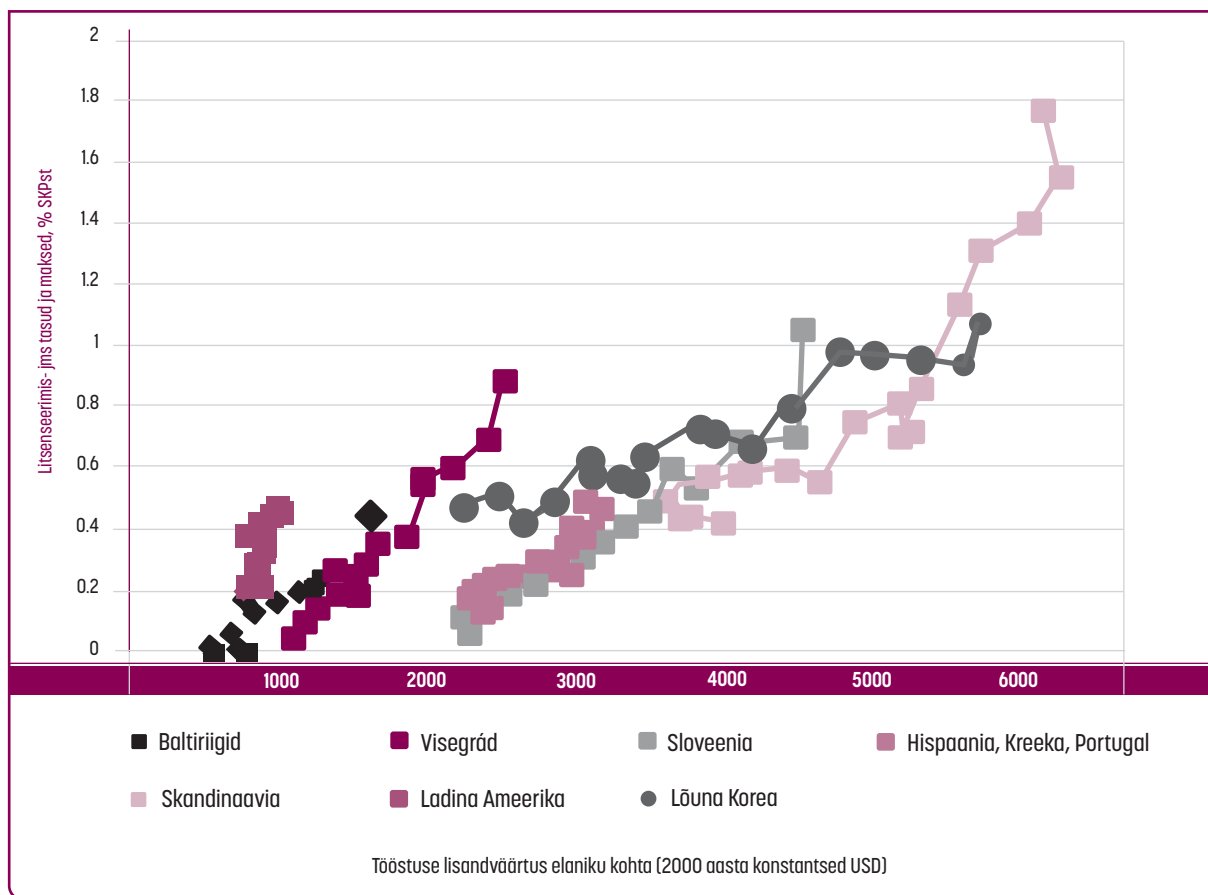
⁶ Teised riigid selles nimekirjas on Botswana, Brasiilia, Hiina, Indoneesia, Malaisia, Omaan ja Taimaa. Nendes riikidest käsitletakse näiteks nii Brasiiliat kui Malaisiat keskmise sissetuleku lõksus debattides.

ületanud nn keskmise sissetuleku lõksu.⁶ Sisuliselt ongi Ida-Aasia riigid lähiajaloo ainsad näited nii töötavast alternatiivsest arengumudelist kui ka riigi ja ühiskonna võimest oma arengumudelit ümber mõtestada ehk liikuda arendava riigi (*developmental state*) mudelilt (mida nad suutsid edukalt rakendada) innovatsioonipõhise ja ettevõtliku riigi mudelile.

Joonisel 1.6.3 näeme KIE, Ida-Aasia, Põhjamaade ning Ladina-Ameerika innovatsioonipõhise majanduse arengu kulgu viimasel 20 aastal (enne 2008+ kriisi). Võtame innovatsioonipõhise arengu näitajateks töötleva tööstuse lisandväärtuse elaniku kohta, mis laias laastus näitab ekspordisektori konkurentsivõimet (mida kõrgem lisandväärtus, seda keerukamad tooted) ning tasud, mida ettevõtted ja riigid maksavad intellektuaalomandi kasutamiseks ja mida nad samadest allikatest teenivad (näitab teadmismahukuse kasvu). Need kaks näitajat moodustavad justkui arenguredeli: mida suurem on lisandväärtus, seda suurem peaks teoreetiliselt olema ka teadmismahukus.

Näeme, et Ladina Ameerika eristub selgelt kõikidest teistest: näeme ainult minimaalset lisandväärtuse kasvu; samuti ei ole märkimisväärselt kasvanud teadmismahukus. Balti ja Visegrádi riigid kinnitavad **joonistel 1.6.1 ja 1.6.2** näidatud arengut: teadmismahukus on selgelt kasvanud, samuti lisandväärtus. Ometi on nende riikide kasvutempo märkimisväärselt aeglasem kui Põhjas ja Lõuna-Koreas, kus eelkõige lisandväärtuse kasv on olnud väga kiire, aga seda saadab ka pidev teadmismahukuse kasv. Lõuna-Euroopa perifeeriariigid tammuvad paigal nii lisandväärtuse kui teadmismahukuse kasvus. Võime öelda, et Balti ja Visegrádi majandused ei ole (veel) suutnud arengutrepist üles ronida ja vahe Ida-Aasia ning Põhjalaga tegelikult kasvab. Lõuna-Euroopa ja Ladina Ameerika riigid jäävad omakorda maha KIE riikidest, eriti teadmismahukuses (mis on seletatav KIE ettevõtete integreerimisega Põhja-Euroopa ja Saksamaa tootmisvõrgustikesse).

JOONIS 1.6.3 Majanduse teadmiste mahukus ja tööstuse lisandväärtus valitud riikides, 1990-2008



Allikas: Autorite arvutused Maailmapanga WDI online andmebaasi alusel.

1.6.4 Arendava riigi ja innovatsiooni- põhise riigi arengumudelid Ida-Aasias kui eeskuju Eestile?

Kuigi majandus- ja sotsiaalteadustes ei ole ühtset seisukohta ei Ida-Aasia arendava riigi mudeli sisus ja selle homogeensuses ega ka selles, millises ulatuses riiklik poliitika on regiooni arengus üldse tõhus ja oluline olnud, on siiski vähemalt enamik Ida-Aasia riikide uurijaid nõustunud, et Ida-Aasia majandusarengus on riigi katsed seda suunata ja mõjutada olnud silmnähtavad (hea ülevaade debattidest on [Haggard 2004](#)). 1990ndate ja 2000ndate liikumine innovatsioonipõhise arengumudeli suunas on riigikesksust küll vähendanud, kuid mitmeid vana mudeli tunnuseid leidub ka tänapäeval ([vt Karo, Kattel 2014; Wong 2011; Yeung 2013](#)).

Mõlemad Ida-Aasia arengumudelid on nii neoliberaalsest Balti ja esilekerkivast ELi mudelist kui ka teise äärmusse paigutuvast Ladina-Ameerika impordi asendamise põhise industrialiseerimise mudelist (*import substitution industrialization*) mitme olulise poliitilise ja majandusliku loogika elemendi poolest erinenud.

Esiteks: geopolitiilisest reaalsusest tulenevalt on majandusarengu mudelite keskmes on olnud rahvuslik julgeolek (see rõhuasetus on olnud omane ka lääne tööstusriikidele – [vt nt Weiss 2014](#)). Ida-Euroopa majanduspoliitikas ja arengumudelites ei ole rahvuslikul julgeolekul alates 1990ndatest praktiliselt mingit rolli olnud. Ladina-Ameerika mudelites oli rahvuslik julgeolek mõtestatud pigem majandusliku sõltuvuse vähendamisega lääne hegemoonidest. Selleks tuli asendada välisvaluutal põhinev import kodumaise tööstuse võimekuse parandamise ja siseturu kaitsmisega.

Teiseks: riikide suhteline väiksus on tinginud seda, et arengumudelites on pööratud tähelepanu rahvusliku julgeoleku tagamisele läbi ekspordipõhise majanduse (millele Singapur ja Hongkong on lisanud kauba- ja finantsvahenduse). Teisisõnu, eksport ei ole olnud eesmärk omaette, vaid see on olnud julgeoleku suurendamise vahend kahel viisil: läbi naabritest ja geograafilisest asukohast sõltumatuse suurendamise ning läbi tööstusliku ja tehnoloogilise võimekuse arendamise, millega panna arenenud riigid endast sõltuma (nt globaalsete standardite kehtestamine mitmetes IKT valdkondades). Poliitikakujunduse mõttes on see tähendanud näiteks (aeg-ajalt) valikulist ja suunatud välisinvesteeringute poliitikat, fiskaal- ja maksupoliitika allutamist tööstus- ja tehnoloogiapoliitika eesmärkidele

jne. [Chalmers Johnson \(1982\)](#) tõlgendas algul selle arengumudeli loogikat plaani-ratsionaalse lähene misena (mis vastandus neoliberaalsele turuideoloogilisele ja kommunistlikule plaani-ideoloogilisele lähene misele). Viimased kaks ideoloogilist vaadet ja eelkõige ratsionaalse/pragmaatilise kesktee puudumine on suuresti iseloomustanud lääne ühiskondade majandusmõtlemist nii külma sõja ajal kui ka pärast seda. Seetõttu on neoliberaalsed Balti riigid olnud erinevates konkurentsiedetabelites peaaegu alati pigem plaani-ratsionaalsusele lähenevate Visegrádi riikide ja Sloveeniaga samaväärsel tasemel või nendes oluliselt eespool (kuigi [joonised 1.6.1–1.6.3](#) viitavad, et vahed ei ole väga suured või on isegi vastupidised).

Kolmandaks: arendava riigi mudelist kasvas välja tööstuspoliitika domineerimine sotsiaalpoliitiliste küsimuste üle: ehk siis kõigepealt pidi tulema majandusareng (ja turvalisus) ja alles seejärel heaoluriik. Sarnaselt neoliberaalsete mudelitega lükati majandusarengus kaotajaks jäänute kompenseerimine tulevikku. Innovatsioonipõhises arengumudelis (ja demokraatliku(ma) riigikorralduse tingimustes) on selle institutsioonilise korralduse ja kompromissi asemel esile kerkinud nõ tehnorahvuslus (*technonationalism*), mis aktsepteerib riigipoolset riskide võtmist tehnoloogilisteks eksperimentideks ja uutele tehnoloogilistele turgudele sisenemiseks (et säilitada ekspordivõimet ja sellest tulenevat julgeolekut), väärtustab ja sisustab loogiliselt loodus- ja täppiseaduste keskset õppimist ja oskusi, riigi ja ettevõtete koostööd ning koordineerimise oskuste ja teadmiste arendamisel jms. Teisisõnu: võime rääkida võimeitava heaolumudeli esilekerkimisest kui demokraatliku innovatsioonipõhise riigi arengumudeli eeldusest ja toetajast ([vt ka alapeatükki 1.2](#)).

Lihtsustatult võib öelda, et Ida-Aasia arengumudelite muutumisvõime on tulnud kahest teineteist täiendavast institutsioonilisest tunnusest, mis on sidunud riigi ja ettevõtluse väga dünaamilisse koordineerimise ja koostöö keskkonda ([vt Evans 1998](#)).

Esiteks, väga hea ja võimekas sektori- ja tehnoloogiabürokratia (muu poliitikakujundamise võimekuse kõrval), mis on suutnud välja töötada ja ellu viia väga detailseid poliitika ja suhelda ettevõtjatega mitte niivõrd ettevõtluse raamtingimuste ja majanduskeskkonna arendamise terminites, vaid sektori- ja tehnoloogiapõhiste probleemide baasil. Sellise bürokratia arendamine on olnud suhteliselt eksperimenteeriv tegevus: alates kõrge palga strateegiast Singapuris kuni avaliku sektori prestiižil põhinevate mudelite ja autonoomsete

arenguagentuuride loomiseni, mis tänu sellele, et nad on igapäeva tähelepanu alt väljas, on seniseid poliitika-kujundusrutiine murdnud. Eriti tehnorahvuslikes arengumudelites (eelkõige Taiwan) on olnud oluline ka tehnoloogia- ja insenerihariduse ning -kogemusega inimeste töötamine nii poliitikas kui ka avalikus teenistuses. Just innovatsioonipõhises riigis on see väga oluline pidevate tehnoloogiliste muutuste ja läbimurrete mõistmise ning operatiivse arengumudeli ümbermõtestamise allikas.

Teiseks, nii arendava kui ka innovatsioonipõhise riigi mudel põhineb väga tugeval koostööl ettevõtlusega. See on poliitika oluline tagasisideallikas (mis töötab ja mis mitte; vrd üldiste makromajanduslike näitajate kui tagasisidemehhanismide kasutamisega Eestis), kuid samal ajal ka oluline partner (uuendaja ja eksportijana) riiklike julgeolekueesmärkide täitmisel. See on tähendanud seda, et riik tagab strateegilistes valdkondades tugeva ettevõtluse, innovatsiooni ja ekspordivõimekuse kas oma ettevõtteid toetades (finantsinstrumentidest riiklike rakendusuringute süsteemideni), ise ettevõtlust arendades (kui kohalikke ettevõtteid ei ole) või valikuliselt väliskompetentsi sisse tuues (kui puuduvad ka kohalikud oskused). Seega on Ida-Aasia eri riikides nii arendava riigi kui ka innovatsioonipõhise riigi detailne mudel (nii tervikuna kui ka sektoriti) kohanenud turusituatsiooniga, olles nii tervikuna kui ka sektoriti kas rohkem riigikeskne (Taiwan) või ettevõtluse võimekusele ja selle arendamisele toetuv (Lõuna-Korea). Riigi majanduspoliitika on muutunud ühes taktis ettevõtete (ekspordi)võime ja peamiste eksporditavate tehnoloogiate arengutasemega.

Kokkuvõttes on Ida-Aasia suutnud ainsa regioonina enam-vähem edukalt vältida nn keskmise sissetuleku lõksu (sotsiaalse võrdsuse probleemid on siiani suuresti lahendamata). Sealse mudeli üheks aluseks on toimiv, pragmaatiline riik, millel on poliitiline legitiimsus võtta riske uute tööstusharude, turgude ja sektorite arendamisel ja toetamisel ning kus riigi, teaduse ja ettevõtluse vaheline koostöö ja koordinatsioon tõesti toimib. Nii poliitilistes kui ka institutsioonilistes lahendustes on pragmaatiliselt ühendatud valikud, mis lääne kultuuris jäävad maailmavaatelistele ja ideoloogilistele barjääride taha. Tõsi, alates 1990ndate lõpu Aasia kriisist on Ida-Aasia riigid üha enam hakanud (Maailmapanga, IMF jms soovitusel ja mõjul) kopeerima läänelike euroopalikke riigivalitsemise mudeleid. See on hakanud piirama ka nende dünaamilisust ja muutumisvõimet, sest riskivalmiduse asemel domineerivad nüüd üha enam minimaalse riigi ja kulutõhususe kalkulatsioonid (vt nt Ginsburg 2001; Hall 2003; Cheung 2005).

1.6.5 e-Eestist tehnoloogia-Eestisse?

Üldistatult võib väita: Ida-Aasia maade kogemuse peamine õppetund Eesti jaoks seisneb selles, et need riigid on suutnud jätkata oma edukäiku just eksperimenterides ja oma majanduspoliitikat muutes. Selline võimekus aga baseerub omakorda mingi selge idee või narratiivi olemasolul, mis võimaldab ühiskonda muutusteks mobiliseerida ja tugineb muutumisvõimelisele majanduspoliitika bürokraatiale ning bürokraatia ja ettevõtluse toimivatele ja operatiivsetele suhetele.

Vaatamata siseriiklikult tärkavale arusaamale Eesti tänase arengumudeli võimalikest puudujääkidest, viitab eelnev arutelu sellele, et ELi majandus- ja fiskaalpoliitika areng võib meie jaoks heade ja sobivate lahenduste leidmist mõneti takistada. Seega on arengumudeli ümbermõtestamiseks vajalik mingi muu ühtne siseriiklik kultuuriline sümbol või väärtushoiak, mis aitaks poliitikuid, ettevõtjaid, teadlasi, ametnikke ning kodanikke kui valijaid ja tarbijaid ühtse idee ümber koondada. Oma senise kogemuse põhjal ning tänase Eesti poliitilise ja majandusliku olukorra kontekstis on meil valida vähemalt kahe vastandliku narratiivi vahel.

Üks võimalus oleks siduda rahvusliku julgeoleku küsimused innovatsiooni- ja majanduspoliitikaga küber-, energia-, bioloogilise jms turvalisuse kaudu. Põhimõtteliselt tähendaks see mingi selgelt tajutava missiooni seadmist arengupoliitika vankri ette, mille ümber saaks riik koondada mitmesugused meetmed (subsiidiumidest ja maksusoodustustest riigiettevõtete valitsemispoliitika ümbermõtestamiseni). Kaitse- ja julgeolekupoliitika eripära tõttu oleks tegemist väga riigikeskse ja mitte just kuigi läbipaistva mudeliga, mis Eestis põhineks nii siseriiklikul kui ka välispoliitilisel vastandumisel. Lisaks eeldab see riigi äärmiselt suuri võimeid, mida aga neoliberaalse taustaga Baltimaades ei ole arendatud ja mille arendamiseks ei ole ka ELi nn uues normaalsuses palju ruumi. Sisuliselt saab see olla ainult laiema arengumudeli üks spetsiifiline osa.

Muutustele avatum ja dünaamilisem oleks tõenäoliselt meie oma juba eksisteeriva tehnorahvusluse – e-Eesti – laiendamine sarnaselt Ida-Aasiaga tehnoloogia-Eesti narratiiviks. Majanduse pelgalt IT-põhise arengu korral on riikidel üha keerulisem arengut endale soovitud suundades mõjutada (vt nt Zysman, Breznitz 2012). Laiema tehnoloogia-Eesti arengumudeli keskne loogika oleks aga majandusarengu (ja ka ülalmainitud rahvusliku julgeoleku) toetamine läbi kõikide “ressurside” (maavaradest, teadmiste, tootmise ja tarbimiseni ning seal kaudu ka nt jäätmete käitlemise, haigustega

võitlemise ja rahvastiku vananemisega kohanemiseni (jms) teadliku "väärindamise" tehnoloogilise arendustegevuse baasil. Nende tegevuste eesmärgiks oleks nii pakiliste kohalike probleemide lahendamine kui ka Eesti "suuremaks tegemine" läbi süsteemse ekspordivõimekuse kasvatamise ja laiendamise.

Sellise arengumudeli kujundamise esimesed sammud peaksid olema tehnoloogiapõhise kompetentsi rakendamine riigivalitsemises (inseneri moodi mõtlemisel tehnoloogilise eripära mõistmiseni nt küpsete ja uute tehnoloogiate arendamise toetamisel jne), kohaliku tehnoloogiapõhise ettevõtluse ärakuulamine ühiskondlikus debatis ning seeläbi riigi ja ettevõtluse vaheliste suhete ja koostööside uue normaalsuse leidmine. See tähendaks eri valdkondade arengu lahtimõtestamist tehnoloogia ja seotud sotsiaalsete muutuste võtmes: kuidas üks või teine uus lahendus jõuab konkreetses valdkonnas kasutusse, mida selles valdkonnas saaks tehnoloogia leviku kiirendamiseks ette võtta ning milliseid probleeme üldse me peaksime tehnoloogiatega konkreetses valdkonnades lahendama?

Teisisõnu, meie majanduspoliitika peaks sisult muutuma väärtusahelakeskseks. Me peaksime oskama mõõta ja hinnata eri sektorites valitsevate väärtusahelate dünaamikat (kas tehnoloogia elutsüklitel on pikem arengupotentsiaal kui paar aastat?) ning panust majanduslikku (lisandväärtuse) ja sotsiaalsesse (tööhõive, palgade) kasvu ja sisulisse arengusse. Näiteks praegu üha

tulisemaks muutuvad vaidlused põlevkivienergeetika küsimustes saaksid siis, kui põlevkivisektori väärtusahel ratsionaalselt lahti mõtestada ning sealseid tehnoloogilisi ja arenguvõimalusi hoolikalt analüüsida, tõenäoliselt palju konstruktiivsema raamistiku ning loodetavasti Eesti majandusarengut ja meie heaolu paremini toetava lahenduse.

Sisuliselt tähendaks see ka täna ELi ettekirjutatud nutika spetsialiseerumise ja väljakutsepõhise innovatsioonipoliitika (mis praegu on laiemas majanduspoliitika raamistikus suhteliselt nišipoliitika) kohandamist kohaliku poliitikakujunduse reaalsusega ja selle muutmist majanduspoliitika keskseks teljeks, allutades sellele pragmaatilise arusaama (ELi reeglistiku sees) kõikidest toetavatest poliitikatest – maksuküsimustest immigratsioonini. Ka heaolumudeli arendamisega seotud tööjõumaksude alandamise ja ettevõtete kasumi maksustamise küsimused võiksid sellises raamistikus saada lahti rikaste vs vaeste eelistamise ideoloogilisest taagast ning leida selgema suunise ja loogika, kus mõne ettevõtja, sektori või väärtusahela maksudega mängimine on hoopiski nutikas poliitika.

Poliitilisel tasandil eeldab see tehnoloogilise arengu ja seda mõista aitavate näitajate esiletõstmist ja rõhutamist, mis omakorda tähendab seda, et Eesti peab olema valmis seletama oma edulugu endale tavapäraseid näitajaid (riigieelarve tasakaal, valitsusvõla suurus, SKP dünaamika) kasutamata. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Bickerton, C. J., Hodson, D. & Puetter, W. (2014). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, doi/10.1111/jcms.12212.

Bohle, D. & Greskovits, B. (2012). *Capitalist diversity on Europe's periphery*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Bruszt, L. & McDermott, G. A. (2012). Integrating Rule Takers: Transnational Integration Regimes Shaping Institutional Change in Emerging Market Democracies. *Review of International Political Economy*, 19 (5), 742–778.

Cheung, A. B. L. (2005). State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance. In Painter, M. & Pierre, J. (eds), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, 225–252. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Council Recommendation (2014). COUNCIL RECOMMENDATION of 8 July 2014 on the National Reform Programme 2014 of Estonia and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Estonia, 2014. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_estonia_en.pdf. (13.11.2014).

Drahokoupil, J. & Myant, M. (2015). Putting Comparative Capitalism Research in its Place: Varieties of Capitalism in Transition Economies. In Ebenau, M., Bruff, I. & May, C. (eds), *New Directions in Critical Comparative Capitalisms Research*, ilmumas. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eurostat andmebaas. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>. (13.11.2014).

Evans, P. (1998). Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies. *The Journal of Development Studies*, 34 (6), 66–86.

- Ginsburg, T. (2001). Dismantling the 'Developmental State'? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea. *The American Journal of Comparative Law*, 585–625.
- Haggard, S. (2004). Institutions and Growth in East Asia. *Studies in Comparative International Development*, 38 (4), 53–81.
- Hall, R. B. (2003). The Discursive Demolition of the Asian Development Model. *International Studies Quarterly*, 47 (1), 71–99.
- Holm, J., Lorenz, E., Lundvall, B.-A. & Valerie, A. (2010). Organizational Learning and Systems of Labor Market Regulation in Europe. *Industrial and Corporate Change*, 1–33.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford: Stanford University Press.
- Karo, E. & Kattel, R. (2014). Public Management, Policy Capacity, Innovation and Development. *Brazilian Journal of Political Economy*, 34 (1), 80–102. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572014000100006>.
- Karo, E. & Kattel, R. (2015). Economic Development and Evolving State Capacities in Central and Eastern Europe: Can 'Smart Specialization' Make a Difference? *Journal of Economic Policy Reform* (ilmumas).
- Karo, E. & Looga, L. (2014). Understanding Institutional Changes in Economic Restructuring and Innovation Policies in Slovenia and Estonia. *Journal of International Relations and Development*, doi:10.1057/jird.2014.23.
- Kattel, R. & Raudla, R. (2013). The Baltic Republics and the Crisis of 2008–2011. *Europe-Asia Studies*, 65 (3), 426–449.
- Karo, E., Kattel, R. & Raudla, R. (2014). The Future of CEE Capitalisms: the 2008+ Policy Paths in Estonia, Slovenia and the Czech Republic. *Artikkel EAEPE2014 aas-takonverentsil*.
- Kharas, H. & Kohli, H. (2011). What is the Middle Income Trap, Why Do Countries Fall Into it, and How Can it Be Avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3 (3), 281–289.
- Lin, J. & Chang, H. J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, 27 (5), 483–502.
- Maailmapanga WDI Online andmebaas. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. (13.11.2014).
- Myant, M. & Drahokoupil, J. (2012). International Integration, Varieties of Capitalism and Resilience to Crisis in Transition Economies. *Europe-Asia Studies*, 64 (1), 1–33.
- Myant, M., Drahokoupil, J. & Lesay, I. (2013). The Political Economy of Crisis Management in East–Central European Countries. *Europe-Asia Studies*, 65 (3), 383–410.
- Perez, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Reinert, E. S. & Kattel, R. (2014). Failed and Asymmetrical Integration: The Baltics and the Non-financial Origins of the European Crisis. In Sommers, J. & Woolfson, C. (eds), *The Contradictions of Austerity. The Socio-Economic Costs of the Neoliberal Baltic Model*, 64–86. New York: Routledge.
- Sen, K. (2013). The Political Dynamics of Economic Growth. *World Development*, 47, 71–86.
- Sommers, J. & Woolfson, C. (2014). *The Contradictions of Austerity. The Socio-Economic Costs of the Neoliberal Baltic Model*. Routledge.
- Stanojevic, M. (2014). Conditions for a Neoliberal Turn: The Cases of Hungary and Slovenia. *European Journal of Industrial Relations*, doi: 0959680113515609.
- Zysman, J. & Breznitz, D. (2012). Double Bind: Governing the Economy in an ICT Era. *Governance*, 25 (1), 129–50.
- Tööandjate Manifest. (2014). *Tööandjate Manifest: Eesti Tööandjate Keskkliidu ettepanekud riigile, tööandjatele ja töönimestele*. http://www.tooandjad.ee/images/pdf/Tandjate_Manifest_2015.pdf. (13.11.2014).
- Weiss, L. (2014). *America Inc.?: Innovation and Enterprise in the National Security State*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Wong, J. (2011). *Betting on Biotech: Innovation and the Limits of Asia's Developmental State*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Yeung, H. W. (2013). Governing the Market in a Globalizing Era: Development States, Global Production Networks and Inter-firm Dynamics in East Asia. *Review of International Political Economy*, 21 (1), 70–101.

KOKKUVÕTE

► ERIK TERK

Viimasel aastakümnel pidurdas heaolu kasvu oluliselt hiljutine majanduskriis. Nüüdseks on kriisi mõjud taandunud ja võiks eeldada, et on tekkinud uus, kriisieelsest oluliselt erinev olukord. Tegelikult aga näitab analüüs, et suur osa probleeme ja disproportsioone on osutunud üllatavalt püsivaks, esinedes varasemaga suhteliselt sarnasel moel. Mitmed probleemid ja takistused, mida on mainitud juba kümne aasta vanuses SE21 dokumendis, on praegugi aktuaalsed. Selline olukord annab märku vajadusest poliitikate värskendamise ja uute lähenemiste järele.

Vaja on uuendada nii majandusarengu stimuleerimise ideestikku kui ka sotsiaalpoliitikaid ning seostada tegutsemisviisid nendes kahes valdkonnas nii, et nad teineteist ei takistaks, vaid et nende vahel tekiks positiivne võimendus.

Püüdes määratleda Eestile heaolu suurendamiseks vajalike sotsiaalpoliitikate suunitlust, rõhutatakse peatüki autorid vajadust tugevdada heolupoliitika neid meetmeid, mis seostuvad investeerimisega inim- ja sotsiaalsesse kapitali ning nende kapitalide võimestamisega nii riigi kui ka ettevõtete ja inimeste endi poolt. Selline rõhuasetus aitab vältida nn heoluriigi lõksu, kus (eriti elanikkonna vananemise tingimustes) tuleb eraldada üha suurenevas mahuks raha mitmesugusteks kompensatoorseteks makseteks. Lõppkokkuvõttes päsiks see majanduse edasise arenguvõime. Välja pakutud võimestava heolupoliitika mudel peaks vähemalt ideaalis andma majanduse edasiseks edukaks arenguks adekvaatsema sisendi. Õnneks ei toonud möödunud majanduskriis kaasa nii tugevaid negatiivseid sotsiaalseid tagajärgi, et nende kõrvaldamine või kompenseerimine

nõuaks sedavõrd suuri summasid, et uut tüüpi võimestavate meetmete jaoks vahendeid lihtsalt üle ei jääks. Et mitmed meie sotsiaalpoliitika on aga „lastud triivima” (kärbitakse või tugevdatakse olemasolevaid instrumente ega asuta uute riskide kallale), on nende ümberorienteerimisega küllaltki kiire. Ümberorienteerimist takistab vananenud arusaam, et sotsiaalpoliitika on oma olemuselt vaid kulupoliitika, mitte arenguressursi loomise poliitika.

Majanduse arengumudelitega tegelevate alapeatükide (1.4–1.6) autorid soovivad orienteeruda sellisele arengustrateegiale, mille puhul edu eelduseks ei peeta niivõrd ärikeskkonna odavamist ja lihtsustamist, vaid pigem just inim- ja sotsiaalse kapitali kvaliteedi parandamist, innovatsiooni ja loovuse eelduste loomist ning mõtestatud koostöö edendamist, ühendades selleks era- ja avaliku sektori jõupingutused. Nii sotsiaalpoliitilise kui majanduspoliitilise vaatenurga puhul jõutakse välja Eesti edasiste arenguvajaduste asjus üpris lähedastele arusaamadele. Peame liikuma võimalikult lihtsatelt ja ühetaolistelt, suuresti keskkonnamuutustele reageerimiseks mõeldud poliitikatelt enam fookustatutele, proaktiivsetele ja eksperimenteerivatele. See kehtib nii sotsiaalpoliitika vallas (kus erineva vajadusega sotsiaalsete gruppide ja eri eesmärkide olemasolu eeldab senisest mitmekesisemaid vahendeid) kui ka majandusarengut aitama kutsutud meetmete suhtes (kus eri majandusvaldkondade arenguvajadused samuti tugevasti erinevad). Nende arusaamade realiseerimine eeldab aga juba tõsisid nihkeid senises poliitikakujundamise üldises ideoloogias ja praktikas. ■



2

SOTSIAALNE SIDUSUS

[EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014/2015]

SISSEJUHATUS

► ELLU SAAR

Käesolev peatükk on pühendatud strateegia „Säästev Eesti 21” ühele neljast Eesti arengueesmärgist, nimelt sidusale ühiskonnale. Strateegia kohaselt on teiste arengueesmärkide saavutamine võimalik vaid siis, kui nendest eesmärkidest tulenevaid hüvesid naudib enamik elanikkonnast. Vähemalt osale Eesti ühiskonnast seostub see termin ilmselt poliitilise satiirisarja „Riigimehed“ peategelase sotsiaalse sidususe ministriga, kes nn intervjuus „Eesti Ekspressile” räägib, et kui tema ei tegeleks sotsiaalse sidususe teemadega, siis ei oleks Eestis üldse sotsiaalset sidusust. Tegelikult on sotsiaalne sidususe ja kaasatus Euroopa Liidu poliitika kesksed mõisted ja ühiskonnapoliitika olulised eesmärgid. Kõik liidu liikmesriigid püüdleval ühiskonna suurema sidususe saavutamise poole. Euroopa Nõukogu defineerib sotsiaalset sidusust kui „ühiskonna võimekust tagada oma kõigi liikmete heaolu, vähendada erinevusi ja vältida polariseerumist; sidus ühiskond koosneb üksikest toetavatest vabadest inimestest, kes saavutavad oma ühiseid eesmärke demokraatlikult“ (Council of Europe 2004). Sotsiaalset sidusust saab

määratleda kui ühiskonna omadust, mis väljendub selle liikmete omavahelistes suhetes ja nende suhete omavahelises seotuses (jagatud väärtused ja tõlgendused, ühine identiteet, kogukonnakuuluvuse tunne ja usaldus) (OECD 2012).

„Säästev Eesti 21” nimetab sotsiaalse sidususe korral kolm alaeesmärki:

1. sotsiaalne kaasatus;
2. regionaalne tasakaal;
3. tugev kodanikuühiskond.

Peamiste ohtudena Eesti ühiskonna sidususele nimetatakse muuhulgas majandusliku ebavõrdsuse kõrget taset, Eesti regionaalse tasakaalustamatuse ja perifeersete elupiirkondade väljasuremise jätkuvat trendi, mitmete marginaliseerunud elanikkonnarühmade jõudmist olukorda, millest tagasitulek aktiivsesse ellu ei ole enam võimalik, tekkivat ajude äravoolu trendi, kolmanda sektori vähest suutlikkust ühiskonna huvide esindamisel, aga ka töökohtade loomisel ja teenuste pakkumisel.

Peatükk jaguneb kaheks suuremaks osaks. Esimene on pühendatud haridusele, sest strateegias „Säästev Eesti 21” pakutud sünteesisenaariumis „Eesti kui teadmushiskond” peetakse hariduse kujunemist elukestvaks õppeks selle mudeli käivitumise üheks oluliseks eelduseks. Hariduse osas on vaatluse all sotsiaalse tausta roll laste õpitulemuste kujunemisel, koolivaliku probleemistik ja selle seotus koolide ebavõrdsuse süvenemisega. Kolmas alapeatükk on pühendatud probleemidele, mis seostuvad venekeelsete keskkoolide üleviimisega eestikeelsele õppele ja sellele, milline mõju on sellel üleminekul olnud ühiskonna sidususele. Neljas ja viimane alapeatükk hariduse osas vaatab eri sotsiaalsete gruppide osalemist elukestvas õppes ja seda, millist mõju on osalemisele avaldanud nõudmise, st tööturu pool.

Migratsioonist räägitakse Eesti ühiskonnas aina rohkem. Muretsetakse, et inimesed lahkuvad küladest linna, Eestist välismaale. Teine suurem osa peatükist ongi pühendatud migratsioonile. Esimene alapeatükk käsitleb Eesti-sisest tööalast pendelrännet: tuuakse välja tõmbekeskused ja nende mõjualad ning antakse pendelrändajate sotsiaal-demograafiliste karakteristikute ülevaade. Teine alapeatükk vaatab Eestist väljarännet, selle ulatust ja põhjust, kirjeldab väljarändajate portreed ning väljarände mõjusid Eesti arengule. Kolmandas alapeatükis antakse ülevaade sellest, millised on väljarändajate kaalutlused Eestist lahkumiseks ja kuidas väljarändajad ise mõtestavad oma seost Eestiga. Migratsiooni viimane alapeatükk keskendub Eesti elanike välismaal töötamisele: kirjeldatakse nende sotsiaaldemograafilist profiili, sihtriike ja vaadeldakse välismaal töötamise eripärasid. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Council of Europe (2004). *New Strategy for Social Cohesion*.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf

OECD (2012). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. OECD Publishing. doi: 10.1787/persp_glob_dev-2012-en.

HARIDUS

2.1

Sotsiaalse tausta roll õpitulemuste kujundamisel

► KRISTINA LINDEMANN

Sissejuhatus

Arenenud riikides on laialdast aktsepteerimist leidnud seisukoht, et võrdsus hariduses pigem soodustab õpilaste kõrget teadmiste taset. Rahvusvahelised haridusuuringud on järjekindlalt näidanud, et õpilaste teadmised võivad olla väga head riikides, kus seos sotsiaalse tausta ja õpitulemuste vahel on nõrk (OECD 2013).

PISA 2012 uuringust selgus, et Eestis mõjutab sotsiaalne taust õpilaste õpitulemusi vähem kui enamikus teistes riikides (OECD 2013). OECD kasutab sotsiaalse tausta analüüsimiseks spetsiaalset ESCS indeksit¹, mis võtab kokku ühte näitajasse õpilase kodu kultuurilise kapitali ja materiaalse heaolu ning vanemate hariduse ja ametipositsiooni. Kuid milline on täpsemalt Eesti õpilaste sotsiaalne taust võrreldes meie naaberriikidega?

Varasemad analüüsid Eesti kohta on viidanud, et kodusel kultuurilisel kapitalil on suur roll õpitulemuste kujundamisel, samas kui materiaalne heaolu on vähem oluline (Lindemann 2013). Antud alapeatüki eesmärk on uurida põhjalikumalt sotsiaalse tausta eri tahkude omavahelisi seoseid ja nende mõju õpitulemustele, pöörates tähelepanu eriti kodusele kultuurilisele kapitalile. Lisaks otsitakse vastust küsimusele, kuidas seostub sotsiaalne taust kooliga. Kas parema sotsiaalse ja kultuurilise taustaga õpilased õpivad sagedamini õpilasi valivates koolides? Kuidas see mõjutab õpitulemusi? Analüüs põhineb OECD korraldatud PISA 2012 uuringul, millega mõõdeti 15aastaste noorte oskusi matemaatikas, loodusteadustes ja lugemises.

2.1.1 Õpilaste kultuuriline ja sotsiaalne taust

Indiviidi tasemel kujundavad omandatud haridustaset nii õpitulemused koolis kui ka haridusvalikud. Õpitulemus sõltub lisaks koolile õpilase varajasest sotsialiseerumisest, kodusest keskkonnast ja vanemate toetusest, aga ka geneetilistest teguritest (Boudon 1974). Seejuures on paljud uuringud kinnitanud koduse kultuurilise kapitali olulisust (nt ülevaade Jæger 2011). Sotsioloogilistes uuringutes laialdaselt kasutatav kultuurilise kapitali mõiste pärineb Pierre Bourdieu kultuurilise taastootmise teooriast (nt Bourdieu 1977). Väga üldistatult eeldab see teooria, et indiviidid ja perekonnad omavad kultuurilist kapitali, mida kantakse edasi järgmisele põlvkonnale ja mis oluliselt aitab kaasa laste edukusele haridussüsteemis. Kultuuriline kapital varustab indiviidid haridussüsteemis toimetulemiseks vajalike teadmiste, praktiliste oskuste ja mängureeglite tundmisega, mida tunnustavad nii õpetajad kui ka kaasõpilased (ibid.).

Kvantitatiivsetes sotsiaaluuringutes saab mõõta kultuurilise kapitali olemasolu ainult lihtsustatud indika-

¹ ESCS (index of economic, social and cultural status) indeksi eesmärk on koondada õpilaste kodune olukord ühte muutujasse sarnaselt kõigis uuringus osalenud riikides. Oluline on märkida, et õpilased ise vastavad küsimustele vanemate ja koduse tausta kohta. PISA uuringus ei küsita vanemate sissetulekut, seetõttu sisaldab indeks ainult kaudselt rahalistele võimalustele viitavaid mõõdikuid (nt mobiiltelefonide arv kodus).

torite kaudu (nt osalemine kultuuriüritustel). Nendest indikaatoritest kõige sagedamini kasutatav on raamatute arv kodus. PISA 2012 andmed näitavad, et Eesti 15-aastastest õpilastest pooltel on kodus vähem kui 100 raamatut. Veerandil õpilastest on kodus vähem kui 26 raamatut. Võrreldes naaberriikidega on Eesti kodude kultuurilise kapitali näitaja suhteliselt hea. **Jooniselt 2.1.1** selgub, et raamatute arv Eesti õpilaste kodudes sarnaneb Soomele. Samas on meil mõnevõrra enam raamaturohkeid kodusid kui näiteks Lätis ja Venemaal.

Sageli on raamatute arv ainuke lapsepõlvkodu kultuurilisele kapitalile viitav näitaja, mida sotsiaaluuringutes mõõdetakse. Siiski küsitakse PISA uuringus õpilastelt põhjalikumalt, kas neil on kodus kirjandusklassikat, luuleraamatuid või kunstiteoseid. Nende küsimuste põhjal koostab OECD kultuurilise vara indeksi (*index of cultural possessions*). Üldiselt olid Eesti ja naaberriikide kultuurilise vara indeksi erinevused väikesed. Oodatult on raamatute arv tugevasti seotud kultuurilise vara indeksiga kõigis neljas riigis. Seega võib järeldada, et Eesti kodude kultuurilise tausta näitajad ei erine märkimisväärselt meie naaberriikide omadest.

Kultuuriline kapital seostub nii vanemate haridustaseme kui ka ametiga. Raamatute arv on suurim perekondades, kus vähemalt üks vanem on omandanud akadeemilise kõrghariduse (37% kodudes oli rohkem kui 200 raamatut ja 13% kodudes vähem kui 26 raamatut). Seevastu oli ainult keskharidusega vanemate lastest vähemal kui viiendikul kodus üle 200 raamatu ja peaaegu kolmandikul oli kodus vähem kui 26 raamatut. Soomes, Lätis ja Venemaal selguvad sarnased suundumused, kuigi suure raamatute arvuga kodusid on

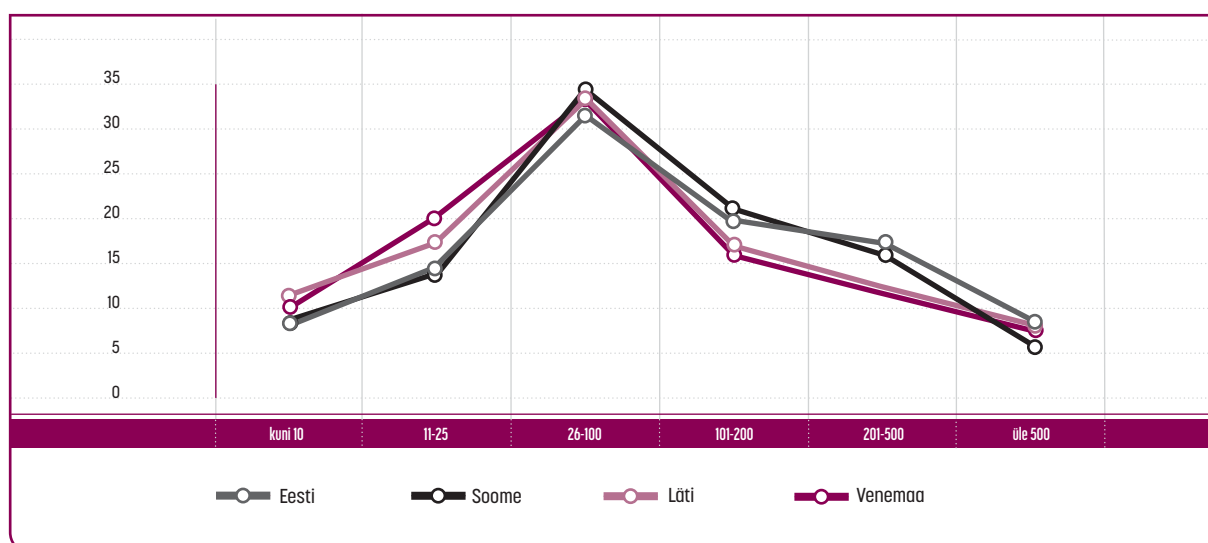
akadeemilise kõrghariduse omandanud vanemate seas mõnevõrra vähem (ligikaudu 30%). Siiski on Eestis ainult keskharidusega vanemate kodune kultuuriline kapital suurem kui Venemaal, kus keskhariduse omandanud vanemate lastest peaaegu pooltel on kodus vaid kuni 25 raamatut. Oluline on märkida, et õpilasi, kelle mõlemad vanemad on omandanud ainult põhihariduse, oli Eestis ja meie naaberriikides üksnes mõni protsent.

Vanemate ametipositsioon ja kodune kultuuriline kapital on tugevasti seotud. **Jooniselt 2.1.2** selgub, et kõige enam on raamatuid nende Eesti õpilaste kodudes, kelle isa või ema töötab tippspetsialistina. Juhtide laste kodune kultuuriline kapital varieerub aga oluliselt. Kui kolmandikul neist on kodus rohkem kui 200 raamatut, siis koguni viiendikul on vähem kui 26 raamatut. Nii sinikrae kui ka teenindaja ja ametnikuna töötavate vanemate kultuurilise kapitali näitaja jääb kõige madalamaks – ligi kolmandikul on kuni 25 raamatut. Siiski on Eestis sinikrae positsioonil töötavate vanemate laste koduse kultuurilise kapitali näitaja kõrgem kui Lätis ja Venemaal, kus peaaegu pooltel sinikraede lastel on kodus vähem kui 26 raamatut. Võrreldes Soomega aga olulisi erinevusi ei ole.

Oluline on märkida, et Eestis ei ole mõlema töötava vanema või töötava üksikvanemaga perede kultuurilise kapitali näitaja oluliselt madalam kui kodudes, kus mõlemad vanemad töötavad. Eestist erineb suuresti Venemaa, kus 42% töötute vanemate kodudes on vähem kui 26 raamatut.

Vanemate ametist ja töökoha olemasolust sõltub perekonna jõukus. Et õpilased ei pruugi vanemate sissetulekut täpselt teada, kasutatakse PISA uuringus

JOONIS 2.1.1 Raamatute arv õpilaste kodudes, %



Allikas: OECD 2013.

indeksit, mis näitab jõukusele viitavate asjade olemasolu kodus (nt telerite, autode või mobiiltelefonide arv). PISA 2012 uuringu põhjal järeldub, et materiaalse heaolu ja raamatute arvu vaheline seos on pigem nõrk.

Kokkuvõtvalt võib öelda: kuigi Eestis seostuvad vanemate kõrgem ametipositsioon ja haridustase suurema raamatute arvuga kodus, on kultuurilise kapitali erinevused sotsiaalsete gruppide vahel Eestis siiski tagasihoidlikumad kui Venemaal ja Lätis. Üldiselt aga võib õpilaste koduse kultuurilise kapitali erinevusi sõltuvalt sotsiaalsest taustast pidada loomulikuks. Oluline küsimus on, kas need erinevused mõjutavad koolis omandatavate teadmiste taset.

2.1.2 Õpitulemused ja sotsiaalne taust

Kuigi Eestis on sotsiaalse tausta mõju õpilaste tulemustele väiksem kui paljudes teistes riikides, on siiski olemas selged erinevused sotsiaalsete gruppide vahel. Järgnevas analüüsis uuritakse sotsiaalse tausta seost matemaatikatumulemustega, sest see valdkond oli 2012. aasta PISA uuringu fookuses.

Mil määral seletavad sotsiaalse tausta näitajad erinevusi õpilaste teadmistes? Tabel 2.1.1 annab ülevaate koduse raamatute arvu, vanemate ameti, hariduse ja tööalase staatuse ning jõukuse olulisusest matemaatikatumulemuse varieeruvuse seletamisel². Selgub, et raamatute arv kodus omab olulist rolli tulemuse kujunemisel nii Eestis kui ka naaberriikides. Seega võib järeldada, et kodu kultuuriline kapital mõjutab oluliselt koolis omandatud teadmisi.

Peale koduse kultuurilise kapitali mõjutab Eesti õpilaste matemaatikatumulemust ka vanemate amet, kuigi selle roll on mõnevõrra vähem oluline. Vanemate haridusel ja tööalasel staatusel on nõrgem mõju ning jõukus ei seostu matemaatikatumulemusega. Soome näitajad sarnanevad Eestile. Seevastu Lätis on vanemate ameti mõju ulatus samaväärne koduse raamatute arvu mõjuga ning märkimisväärne on ka vanemate hariduse roll.

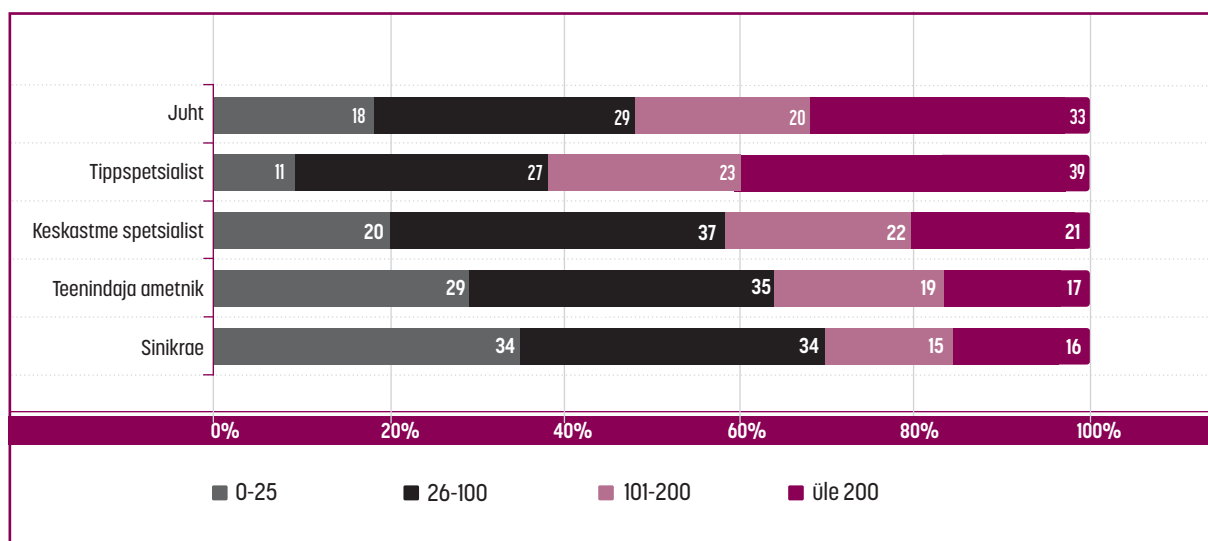
Suurem raamatute arv kodus seostub kõrgema matemaatikatumulemusega (joonis 2.1.3). Eestis said õpilased, kel on kodus kuni 10 raamatut, ligi 92 punkti kehvema tulemuse kui nende eakaaslased, kelle kodudes on 201–500 raamatut. See vahe võrdub rohkem kui kahe kooliaasta jooksul omandatavate teadmistega. Nende kahe grupi erinevus ei ole väiksem ka Soomes (98 punkti), Lätis (86 punkti) ja Venemaal (96 punkti).

Kõige parema matemaatikatumulemuse saavutasid tippspetsialistide lapsed, nõrgima aga sinikraede omad (lihttöölised on arvatud sinikraede alla). Eestis on nende kahe grupi erinevus 57 punkti (võrdub pooleteise kooliaastaga). See vahe on väiksem kui paljudes teistes riikides (OECD 2013). Võrdluses naaberriikidega selgub, et Soomes on erinevus 53 punkti, Lätis 70 punkti ja Venemaal 64 punkti.

Kuid mil määral on vanemate ametist tulenev vahe õpitulemustes tingitud erinevast kultuurilisest kapitalist? Jooniselt 2.1.4 selgub, et Eestis said raamaturohketest kodudest pärinevad õpilased suhteliselt häid

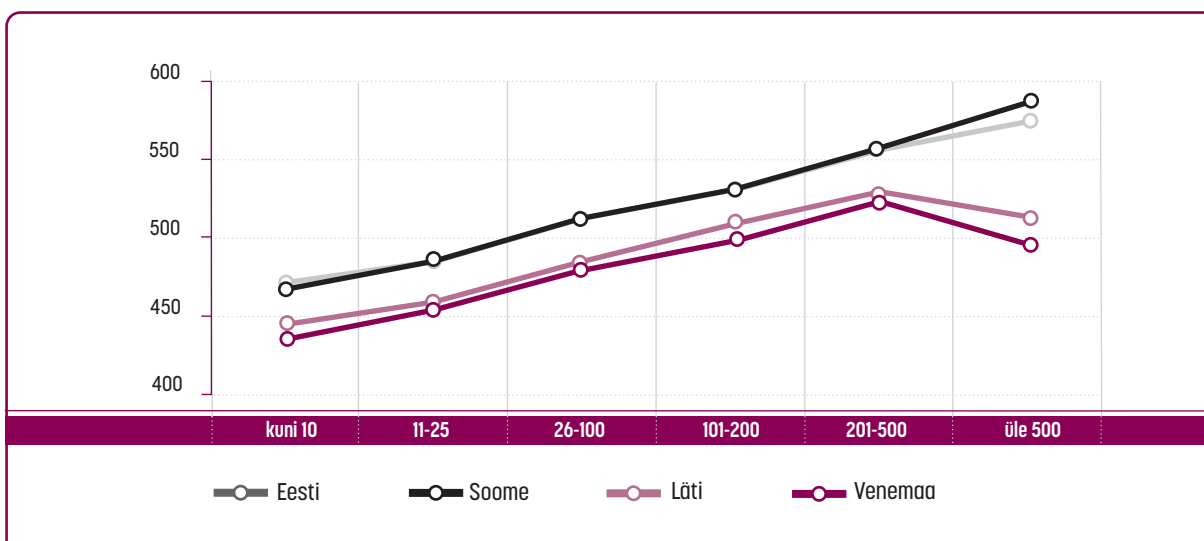
² Lisaks tabelis 2.1.1 esitatud mudelitele arvutati välja ka regressioonanalüüsi mudel kõigi sotsiaalse tausta tunnustega. Olulisema tulemusena selgus, et raamatute arvu ja vanemate ametipositsiooni mõju matemaatikatumulemusele ei ole seletatav teiste sotsiaalse tausta tunnustega.

JOONIS 2.1.2 Raamatute arv kodus vanema kõrgeima ametipositsiooni lõikes, %



Allikas: autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

JOONIS 2.1.3 Raamatute arvu seos keskmise tulemusega matemaatikas



Allikas: OECD 2013.

tulemusi ka siis, kui nende vanemad töötavad sinikraena. Vahe sarnase kultuurilise kapitaliga tippspetsialistide lastega on 33 punkti ehk veidi vähem kui üks õppeaasta. Soome suundumused sarnanevad Eesti omadele. Seevastu Venemaal ja Lätis said raamaturohketest kodudest pärit sinikraede lapsed tunduvad nõrgema matemaatikatumuse kui sarnase kultuurilise kapitaliga tippspetsialistide lapsed (vahe oli vastavalt 68 ja 81 punkti).

Teisalt selgub, et kui kodus on vähe raamatuid, siis ei suuda vanemate hea ametipositsioon õpitulemusi oluliselt tõsta. Eestis said tippspetsialistide lapsed, kelle kodus on vähe raamatuid, 26 punkti kõrgema tulemuse kui sinikraede lapsed. Raamatute arvu ja vanemate ametipositsiooni mõju ei ole seletatav teiste sotsiaalse tausta tunnustega. Järelikult tõstab kõrge kodune kultuuriline kapital õpilaste õpitulemusi ka siis, kui nende vanemate ametipositsioon on madal. Parimaid tulemusi saavad raamaturohketes kodudes elavad tippspetsialistide ja juhtide lapsed.

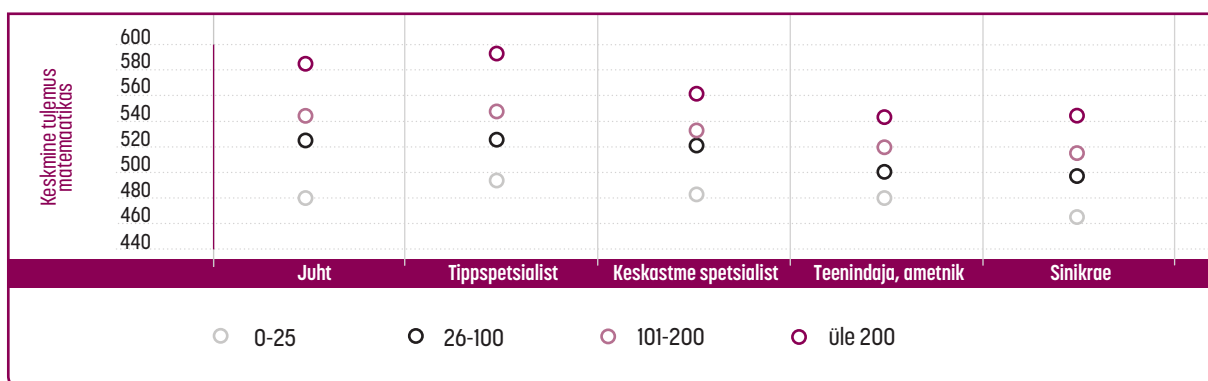
2.1.3 Selektiivsed koolid ja sotsiaalne taust

Sotsiaalse tausta mõju õpitulemustele võib suurenedada, kui kõrgema ja madalama sotsiaalse taustaga lapsed koonduvad õppima eri koolidesse. Teatud erinevused koolide sotsiaalmajanduslikus koosseisus on loomulikud, sest vanemate sotsiaalne taust erineb piirkonniti, kuid õpilaste valimine koolide poolt võib segregeerumist süvendada.

PISA uuringus küsiti koolijuhtidelt, kas nende kooli valitakse õpilasi akadeemiliste tulemuste või sisseastumistesti põhjal³. Samuti küsiti, kui oluline on õpilaste

³ Ankeedi küsimuses ei täpsustatud, kas kool peaks vastamisel lähtuma õpilaste valimisest esimesse klassi või gümnaasiumi. Ligi 37% Eesti õpilastest õpib koolides, kus õpilasi alati valitakse. Samas märkisid mitmed neist koolidest, et valivad alati õpilasi piirkonnas elamise järgi. Selektiivsemate koolide väljaselgitamiseks loeti õpilasi valivateks koolideks ainult koolid, millel ei ole selget piirkonnakooli rolli ehk kus elukoht on valiku tegemise aluseks ainult mõnikord või ei ole mitte kunagi.

JOONIS 2.1.4 Eesti õpilaste keskmine tulemus matemaatikas sõltuvalt vanema ametist ja raamatute arvust kodus



Allikas: Autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

TABEL 2.1.1 Matemaatikatumemuse sõltuvus vanemate taustast: ühe sõltumatu tunnusega lineaarse regressioonanalüüsi mudelite kirjeldusvõime (R^2)

	Raamatute arv kodus	Vanemate amet	Vanemate haridus	Jõukus	Tööalane staatus
EESTI	0,14	0,07	0,03	0,00	0,02
SOOME	0,13	0,06	0,04	0,00	0,03
LÄTI	0,11	0,12	0,06	0,03	0,01
VENEMAA	0,09	0,08	0,07	0,01	0,02

Allikas: autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

MÄRKUS. Erinevate sõltuvate tunnuste võime kirjeldada matemaatikaoskust on leitud eraldi regressioonanalüüsi mudelitega. Et sotsiaalselt tausta näitavad tunnused on omavahel seotud, siis ei saa eri mudelite kirjeldusvõimet kokku liita, et leida sotsiaalse tausta kogu mõju.

valimisel elukoht kooli piirkonnas. Järgnevas analüüsis loeti õpilasi valivateks ehk selektiivseteks koolideks need koolid, kuhu sisseastumine otsustatakse alati õpilase hinnete või sisseastumistesti põhjal ning mitte kunagi ei võeta või ainult mõnikord võetakse arvesse õpilase elukohta. 2012. aastal õppis sellistes selektiivsetes koolides viiendik Eesti õpilastest. Nendes koolides oli keskmine matemaatikatumemus 538 punkti, mis on 22 punkti rohkem võrreldes tavakoolide keskmisega. Selektiivsetes koolides õppivate õpilaste osakaal on kõrgeim Tallinnas. Samuti on õpitulemuste vahed suurimad Tallinnas, kus õpilasi valivate koolide keskmine tulemus oli 555 punkti ja tavakoolidel 525 punkti.

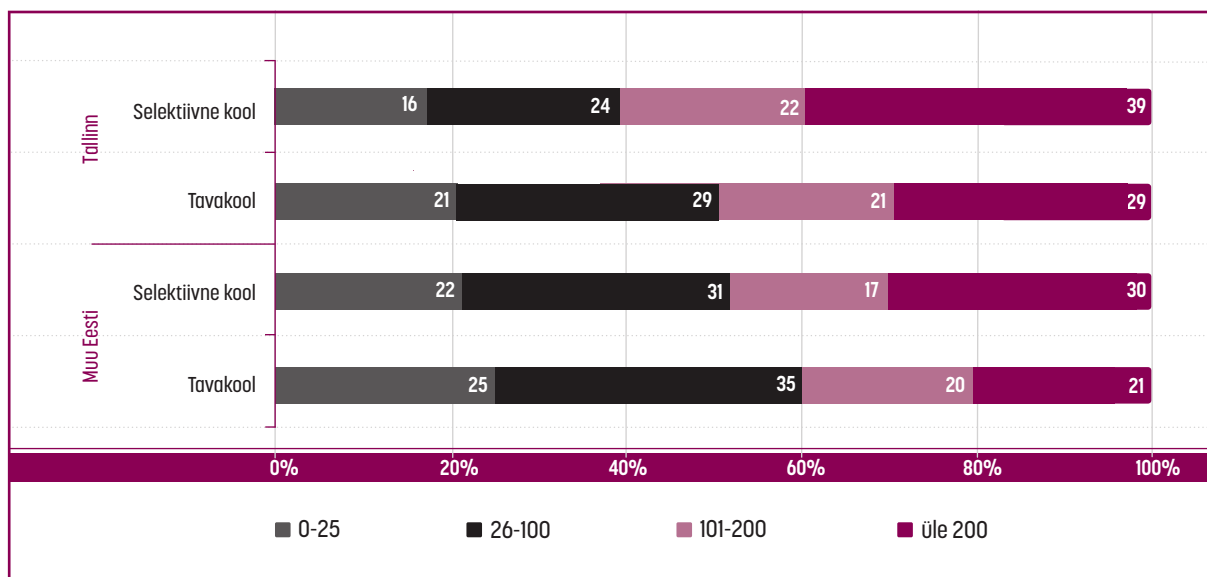
Selektiivsete koolide õpilaste sotsiaalne ja kultuuriline taust on võrreldes tavakoolidega kõrgem. Koduse kultuurilise kapitali tase on kõrgeim nendes Tallinna koolides, mis valivad õpilasi (joonis 2.1.5). Ligi 39% Tallinna selektiivsete koolide õpilastest elab raamatu-

rohkes kodus. Siiski õpib ka nendes koolides noori (16%), kel on kodus vähem kui 26 raamatut.

Tallinnas on õpilasi valivates koolides õppivate laste vanemate ametipositsioon ja haridustase kõrgem kui tavakoolides (joonis 2.1.6). 80% selektiivsete koolide õpilaste vanematest on kõrgharidusega, tavakoolides on kõrghariduse omandanud 65% õpilaste vanemad. Õpilasi valivatesse koolidesse asuvad sagedamini õppima juhtide ja tippspetsialistide lapsed ja vaid kolmandiku õpilaste vanemad ei tööta kõrgel ametipositsioonil. Seevastu Tallinna tavakoolides õppivate õpilaste vanematest on vähem kui pooled juhid või tippspetsialistid. Teistes Eesti piirkondades ilmnevad mõõdukad erinevused selektiivsete ja tavakoolide õpilaste kultuurilises taustas, kuid mitte vanemate ametipositsioonis ja haridustasemes.

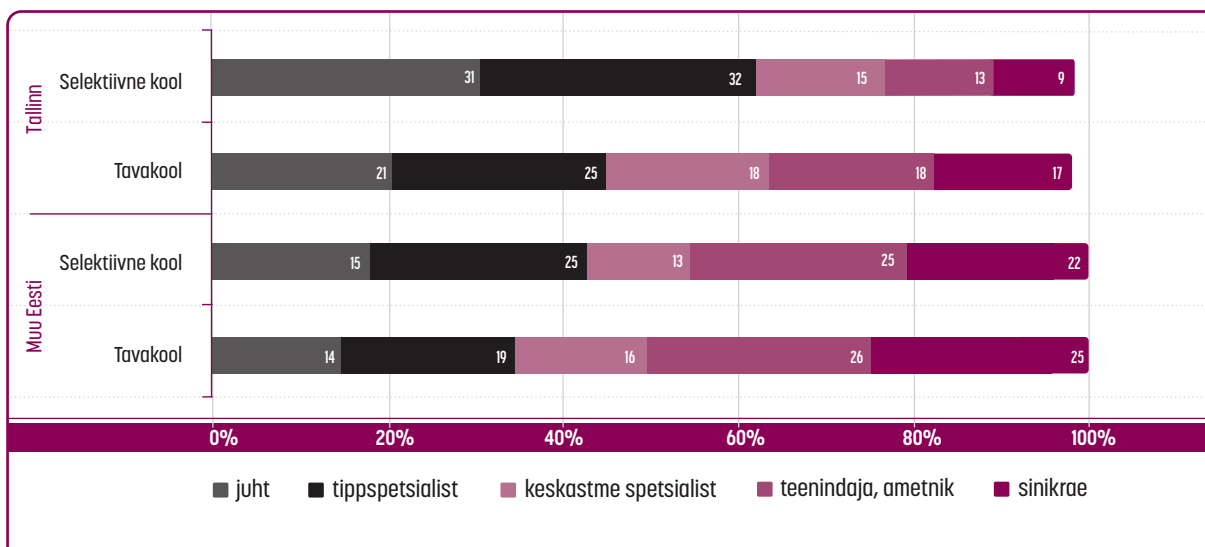
Mil määral on õpilasi valivate koolide head tulemused tingitud õpilaste kõrgemast sotsiaalsest taustast?

JOONIS 2.1.5 Raamatute arv õpilasi kooli selektiivsuse ja asukoha lõikes, %



Allikas: autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

JOONIS 2.1.6 Vanemate kõrgeim ametipositsioon kooli selektiivsuse ja asukoha lõikes



Allikas: autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

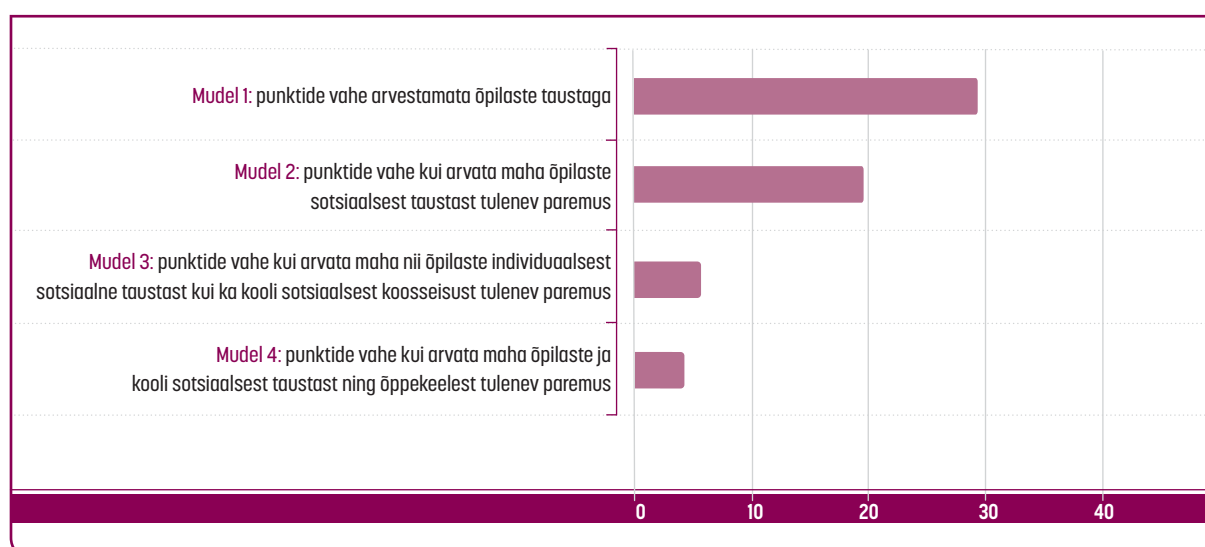
Ühest vastust sellele küsimusele ei ole võimalik anda, kuid sotsiaalse tausta olulisusele viitab tabelis 2.1.2 esitatud Tallinna koolide matemaatikatumemuste analüüs. Selgub, et selektiivsete koolide hea matemaatikatumemus on osaliselt seletatav õpilaste sotsiaalse taustaga (mudeli 1 ja mudeli 2 võrdlus). Kui õpilaste sotsiaalne taust oleks sarnane, siis oleks selektiivsete koolide paremus tavakoolide ees ligi 20 punkti.

Õpikeskkonna kujunemisel koolis võib mängida olulist rolli kaasõpilaste sotsiaalne taust. Võib eeldada, et õpilased kujundavad koolikeskkonda lähtudes pare-

mustest ja puudustest, mida nad kodust kooli toovad (Sampson jt 2002). Seetõttu on analüüsi kaasatud kõigi koolis õppivate õpilaste sotsiaalmajanduslik taust. Selgub, et õpilaskonna sotsiaalmajanduslikul koosseisul on oluline mõju õpitulemusele ning see seletab selektiivsete koolide paremust. Teisisõnu: kui selektiivsete ja tavakoolide sotsiaalmajanduslik koosseis oleks sarnane, siis eeldatavasti oleksid erinevused nende õpitulemustes minimaalsed.

Tallinnas on selektiivsete koolide seas nii vene kui ka eesti õppekeelega koole. Analüüs näitab, et kuigi vene

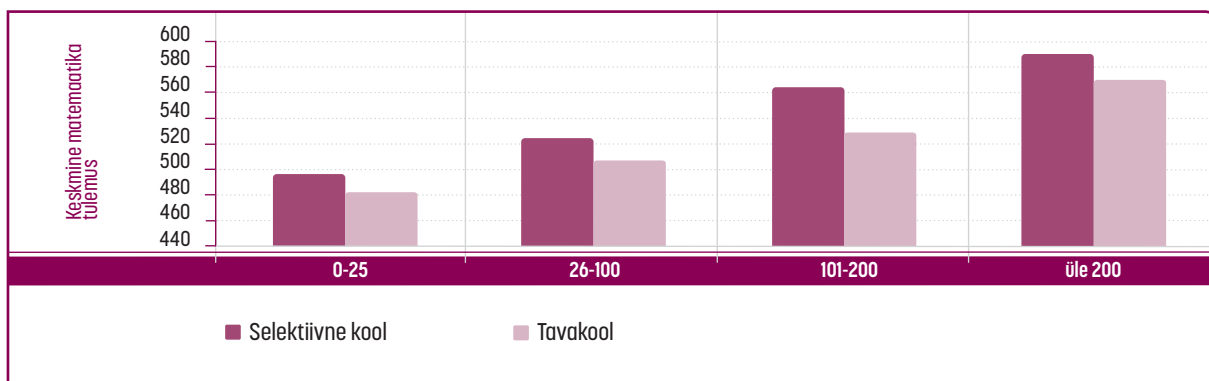
TABEL 2.1.2 Õpilase ja kooli taustakarakteristikute mõju matemaatikatumemustele Tallinnas, kahetasandilise lineaarse regressioonanalüüsi koefitsiendid



Allikas: autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

MÄRKUSED. Kõigis mudelites kontrollitakse sugu. Õpilaste keskmine sotsiaalne taust koolis on arvatud OECD ESCS indeksi põhjal. Mudelisse 4 on kaasatud ka kakskeelsed koolid, kuid nende valimi väiksuse tõttu eraldi tulemusi ei esitata. Mudelis 1 on koolide erinevus oluline nivool $p < 0,01$; mudelis 2 nivool $p < 0,1$; mudelis 3 ja 4 ei ole statistiliselt olulist erinevust.

JOONIS 2.1.7 Keskmise matemaatikatumemus sõltuvalt õpilase kodus olevate raamatute arvust selektiivsetes ja tavakoolides



Allikas: autori arvutused PISA 2012 andmebaasi põhjal.

õppekeelega koolide tulemused on nõrgemad, ei seostu selektiivsete koolide edukus õppekeelega.

Kas tugevamaid õpilasi valiv kool suudab tasandada õpilaste sotsiaalsest taustast tulenevaid erinevusi? Tallinna koolide analüüs näitab, et sotsiaalne taust mõjutab õpitulemusi nii selektiivsetes kui ka tavakoolides. Raamaturohketest kodudest pärit õpilaste õpitulemused on paremad vaatamata kooli selektiivsusele (joonis 2.1.7). Teisisõnu: suure kultuurilise kapitaliga õpilased saavad ka tavakoolides väga häid tulemusi. Vähesse kultuurilise kapitaliga kodudest tulevate õpilaste tulemused on kehvemad isegi siis, kui nad õpivad õpilasi valivas koolis. Sellest järeldub, et kuigi selektiivses koolis õppimine tähendab kõigile õpilastele paremaid õpitulemusi, on need koolid sotsiaalsest taustast tulenevate erinevuste võrdsustamisel või kompenseerimisel sama edukad kui tavakoolid.

Kokkuvõtteks

Eesti hariduse üheks tugevuseks peetakse tugevat ja ühtset põhikooli. Kuigi Eestis on sotsiaalsel taustal õpitulemuste kujundamisel suhteliselt väike roll, joonistuvad ka meil välja selged sotsiaalsete gruppide erine-

vused. Seejuures on eriti kodusel kultuurilisel kapitalil positiivne mõju õpitulemustele – ka siis, kui õpilase vanemad töötavad sinikrae või teenindaja ametikohal. Seega võiks koolis veel enam tähelepanu pöörata ebavõrdsest kultuurilisest taustast tulenevate erinevuste tasandamisele.

Kõige suuremat kultuurilise kapitali ja vanemate ressursside koondumist võib täheldada Tallinna selektiivsetes koolides, mille head tulemused on suures osas seletatavad õpilaste soodsa koduse taustaga. Oluline on märkida, et ressursside koondumine neisse koolidesse ei suurenda ega vähenda nende edukust õpilaste sotsiaalsest taustast tulevate erinevuste tasandamisel – kehvema sotsiaalse taustaga õpilaste teadmised on teiste õpilaste teadmistest nõrgemad nii õpilasi valivates koolides kui ka tavakoolides.

Head õpitulemused on üks oluline eeldus, et olla edukas hilisemal haridusteel, kuid olulised on ka noorte haridusvalikud pärast põhikooli ja keskkooli. Pikaajalisi suundumusi analüüsivad uuringud näitavad, et Eestis on sotsiaalsel taustal olnud püsivalt tugev mõju keskharidustüübi valikule ja kõrgkooli õppima asumisele (Saar, Aimre 2014). Samas vajab Eestis veel vastamist küsimus, mil määral sõltuvad haridusvalikuid õpitulemustest ja mil määral sotsiaalsest taustast. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Boudon, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. New York: Wiley.

Bourdieu, P. (1977). *Reproduction in Education, Society, Culture*. Beverly Hills, CA: Sage.

Jæger, M. (2011). Does Cultural Capital Really Affect Academic Achievement? New Evidence from Combined Sibling and Panel Data. *Sociology of Education*, 84 (4), 281–298.

Lindemann, K. (2013). Eesti õpilaste heaolu kodus ja koolis ning selle mõju teadmistele. Tire, G. (Toim.). *PISA 2012 Eesti tulemused*. Tallinn: Haridus- ja Teadusministeerium, lk 113–125.

OECD (2013). *Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*. Volume II. Paris: OECD.

Saar, E., Aimre, K.-A. (2014). Unequal educational transitions in Estonia: tracking and family background. *European Societies*, 16(5), 694–716.

Sampson, R., Morenoff, J., Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing 'Neighborhood Effects': Social Processes and New Directions in Research. *Annual Review of Sociology*, 28, 443–78.

HARIDUS

2.2

Haridusturgude peidus pool - koolidevahelise ebavõrdsuse süvenemine koolivaliku tõttu

► KAIRE PÕDER, TRIIN LAURI

Sissejuhatus

Lapsevanemate roll ja võimalused oma lapsele kooli valimisel on viimastel aastakümnetel oluliselt suurenenud isegi nendes riikides, kus aastakümneid on tuntud uhkust ühtluskooli põhimõtete üle (näiteks Soome ja teised põhjamaad). See tähendab, et senise valdava kodukohapõhise koolimääramise asemel on üha rohkem koolivalikut. Õigustuseks kasutatakse retoorikat, kus valiku põhjuseks on võrdsuse taotlemine ehk võimalus erakoolidesse pääseda või elukohajärgse segregatsiooni vähendamine, aga ka efektiivsuse taotlemine ehk jalgadega hääletamise võimalus eesmärgiga tõsta nii hariduse taset kui ka suurendada lapsevanemate osalust ja rahulolu.

Lisaks eelnevale peetakse nii Eestis kui ka mujal hariduspoliitilise tööriistana vajalikuks OECD võrdlevat raamistikku. Viimane sisaldab edetabelite loomist ja esiletoomist (näiteks PISA testide alusel), koolide tulemushindamist ning teiste mõõdikute rakendamist. Kui

koolid (ja riigid) toodavad erinevaid haridustulemusi, saab haridusest võrreldav ehk positsioonikaup, st eeldatakse, et koht pingereas (punktid) näitab hariduse väärtust. Selline mõõtmis- ja võistluskeskne hariduskorraldus mõjutab nii hariduse tähendust kui ka eri poolte rolli selles.

Haridustulemuste „tootmist“ seletav teoreetiline ja empiiriline teadmine on vastakas. Küll aga ollakse üksmeelel, et haridustulemuste taga on oluline roll perel (vanemate taustakarakteristikutel), õpetajal, klassil (kaaslased ja klassi suurus), õppekaval jne. Tihti on need näitajad kas omavahel seotud või teistest teguritest põhjustatud. Viimane tähendab, et näiteks õpetaja efekt avaldub väga erinevalt klassis, kus on sarnase tausta ja piisava vanemliku toetusega õpilased – võrreldes klassiga, kus õpilased tulevad väga erinevatest kodudest ja kus paljud ei saa oma perelt toetust. Sama kehtib ka kaaslase efekti puhul: üldjuhul tõmbavad paremini

motiveeritud kaaslaste kaasa ka nõrgemaid. Üha enam ollakse veendunud, et need haridustulemuste kaasloovad näitajad on oluliselt mõjutatud sellest, kuidas koolikohti jagatakse. See seletab, miks koolivalikupoliitika ning nende mõju hariduse sisule ja tulemustele leiavad haridusuuringutes üha laiemat kõlapinda. Meiegi argument on, et koolide ja laste „paaripaneku” reegel mõjutab oluliselt laste haridustulemusi, sest see võimaldab (või pärsib) indiviidi võimetele vastavaid tulemusi ja on seega oluline haridusõiguslik küsimus. Moodsas hariduskäsitluses peetakse õiglaseks sellist haridussüsteemi (koolivaliku eeskirja), mis ei võimalda vanemate sotsiaalse tausta mõju haridustulemustele. Vanemate mõju haridustulemustele jääb kindlasti alles, aga ühtluskooli printsiip peaks tagama sarnased klassi, kooli, õpilase ja ainete spetsiifilist tulenevad efektid sõltumata vanemate sissetulekust või nende sotsiaal-majanduslikust staatusest (SES). Seega on probleemi keses selles, kuidas ühildada alapeatüki alguses viidatud valikuvõimaluste avardumine haridusvõimaluste võrdsusega ehk milline koolivaliku korraldus võimaldaks arvesse võtta mitmekesisust nii lapsevanemate eelistuste kui ka koolisüsteemi tasandil ning ohjata valikuga kaasnevat ebavõrdsusprobleemi. Viimane on empiirilises kirjanduses laialdaselt kinnitust leidnud.

Meie eesmärk on koolivaliku mõju uurimine Tallinnas 2012. aastal tehtud lapsevanemate uuringu põhjal ning siinse koolivalikupoliitika olemuse ja tulemuste asetamine laiemate valikupoliitika arengute konteksti¹. Meie uurimus tõukub Eestis üldisemalt ja Tallinnas kitsamalt levivast praktikast testida õpilasi esimesse klassi astumisel. Tallinnas on need testid koolipõhised ehk nn koolikatsed, mis nõuavad lastelt lugemise, arvutamise jt mittedotsiaalsete oskuste demonstreerimist. Meid huvitab koolikatsete mõju ehk see, kas katsed tekitavad koolide vahel laste sotsiaalse tausta põhised ebavõrdsust. Uurime seost nn selektiivsetesse koolidesse sissesaamise ja vanemate sotsiaalse tausta (õpilaste taustakarakteristikute) vahel ja võrdleme nende seoste võimalikke muutusi Tallinna koolivaliku eeskirjade lõikes. Alapeatüki teises osas asetame siinse kogemuse muu maailma koolivalikute konteksti ja vaeme ebavõrdsust ohjava valikupoliitika kujundamise võimalusi.

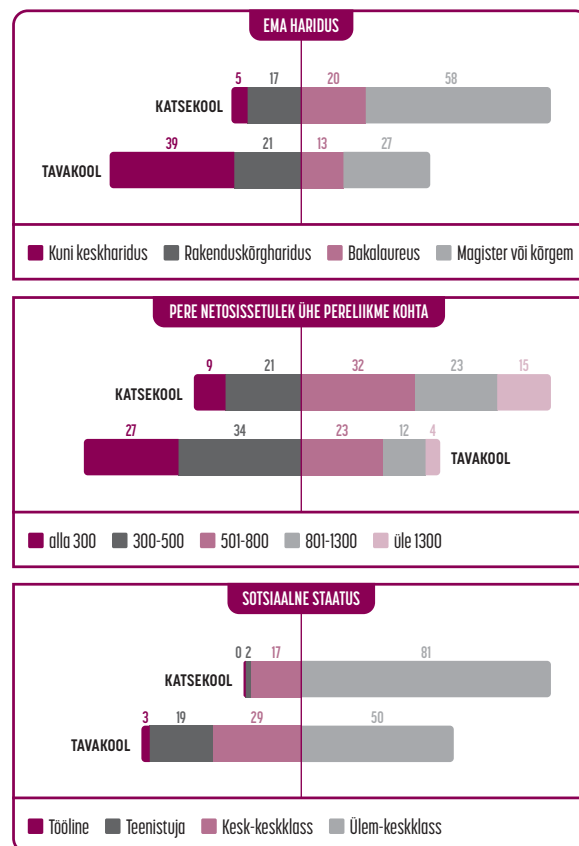
2.2.1 Eesti hariduse kaubastumise näide: Tallinna koolivalik

Eestil on – võrreldes nii Ida-Euroopa kui ka paljude Lääne-Euroopa maadega – haridusvaldkonnas hästi läinud. Näiteks nii PISA 2009 kui 2012 järgi on Eesti koolide keskmised haridustulemused kõrged ning

mõõdetud koolidevaheline ja koolisisene sotsiaalne kihistumus suhteliselt väike (Põder jt 2014). Samas on Eesti edu raske seletada või siduda hariduskorraldusega. Pigem vastupidi: kui vaadata näiteks valikupraktikaid, läheb rakendatav vastuollu nii mõnegi tavaga, mida Euroopa valikupraktikates oluliseks peetakse. Näiteks taunitakse valikulist vastuvõttu algkooli, vabatahtlikke annetusriiklikus koolisüsteemis, lisaained ja/või tunde vaid valikulise vastuvõtuga koolides jms. Probleeme on ka õpetajaskonnaga – õpetajate palk on madal, õpetajaks õppida soovijaid napib ning Eesti kooli õpilased ja õpetajad paistavad silma rahvusvahelistes uuringutes sellega, et tunnevad end koolis õnnetuna (OECD 2013). Põder ja Lauri (2014) spekulatsioonid, et sotsialismiajast päritud ühtluskool on võimaldanud tasandada seni keskestest poliitikest tingitud segregatsiooni, mis suurendab erinevusi „heade” ja „mitte nii heade” koolide vahel.

Traditsiooniliselt on Eestis lapsed läinud elukohajärgsesse kooli. Koolisüsteem on küllaltki ühetaoline:

JOOINIS 2.2.1 Tavakoolide ja katsekoolide laste pereprofiilid



¹ Meie andmed on kogutud Tallinna Haridusametiga koostöös korraldatud internetiküsitluses, mida finantseeris Eesti Teadusfond (Grant ETF-8997).

puuduvad olulised erinevused õppekavades (riiklik õppekava), õpetajahariduses, õpetamispraktikates (mõned Waldorf-koolid) ning erahariduse osakaal on minimaalne. Linnades ja ka paljudes linnalähedastes piirkondades kasvab tendents kooli valida, peamiselt hariduse alg- ja gümnaasiumiastmes. Reformid on haridussüsteemis küll pidevad – koolide autonoomia, õppekavade reformid – kuid nende keskmes ei ole olnud teadlik valikupraktikate kujundamine. Pigem väidame, et lapsevanematele valikuvõimaluse tekkimine on olnud nõukogudeaegse nn kallakkoolide idee iseeneslik ja hiiliv areng, mida pole suudetud või tahetud teadliku poliitikaga ohjata.

Meie fookuses on 2011. aasta koolivaliku korralduse muutus, mis andis igale vanemale õiguse valida oma lapsele suvalise kooli (kaotas koolipiirkonnad ja määramise). Kuigi Tallinnas on piirkonnavahelise ja piirkondliku vastuvõtuga koolidel vahet tehtud juba aastakümneid (ja isegi sotsialismiajal), on konkurents tihenenu just viimasel kümnendil. Selektiivse vastuvõtuga koolidel (edaspidi: katsekoolidel) on antud õigus korraldada koolikatseid. Nii katsed kui ka vastuvõtu-eeskiri on nende puhul koolispetsiifilised. Kuigi 2010. aastal muudetud põhikooli ja gümnaasiumiseadus rõhutas nii koduläheduse kui ka õdedele-vendadele samas koolis käimise põhimõtete sisseviimist, on seaduse interpreteerimisel lähtunud väga erinevatest nägemustest. Tallinnas tõi see 2011. aastal kaasa eksperimendilaadse olukorra, kus peredel oli võimalus valida kõikide koolide vahel. Meie huvi on suunatud eksperimendiaasta ja sellele eelnenud pooltsentraalse koolimääramise (üksikud piirkonnata ja enamasti piirkondlikud koolid) mõjude uurimisele. Meid huvitab, kuidas koolivaliku eeskirja muutus on mõjutanud katse- ja tavakoolide vahelist sotsiaalset stratifikatsiooni vanemate taustakarakteristikute alusel.

Lisaks eelnevale on meie huviorbiidis ka vanemate

käitumuslik pool – laste ettekoolitamine koolikatseteks. Tallinnas on koolispetsiifilised katsed toonud kaasa koolikatseteks valmistumise eelkoolides. Sellised eelkoolid on valikulise vastuvõtuga koolide korraldatavad koolikatseteks harjutamise tasulised kursused. Meie uuringu kohaselt on ligi pooled Tallinnas 2008–2011 kooliteed alustanud lastest osalenud katsekoolide katsetel, kolmandik on osalenud katsekoolide eelkoolis.

Kui kirjeldada meie andmeid kahes grupis – tavakoolide ja katsekoolide õpilased (**joonis 2.2.1**), saame järeldada, et valikulise vastuvõtuga koolide pereprofiilid (sissetulekud, ema ja isa haridus ning sotsiaalne staatus) on mitmekesisemad. Katsekooli õpilaste taustatunnused on jaotunud kõikide **joonisel 2.1.1** kujutatud mõõdikute puhul kategooriate ülemise väärtuste poole.

Tabelis 2.2.1 on toodud võrdlus selektiivse vastuvõtuga koolide ja tavakoolide õpilasi iseloomustavate tegurite alusel. Kõikide näitajate puhul on erinevus grupiti statistiliselt oluline, ehk katsekoolide lapsi sõidutatakse rohkem kooli autoga, neil läheb kooliminekuks kauem aega (ehk nad ei pruugi käia kodulähedases koolis), nad elavad reeglina kesklinnas, ligi kolmveerand nendest on läbinud elitaarse eelkooli, neil on kõrgharidusega vanemad jne.

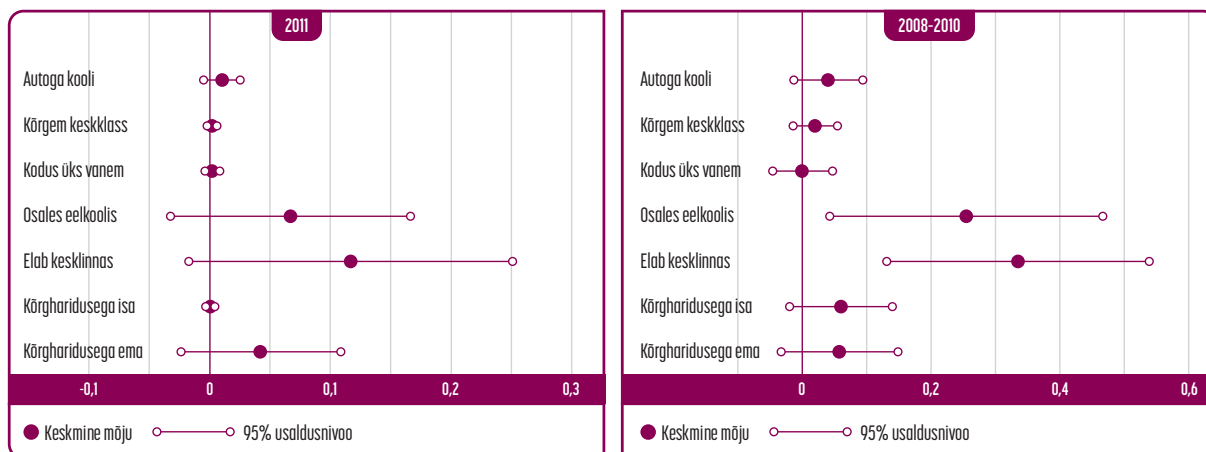
Järgnevalt uurime, kui paljud tunnused mõjutavad katsekooli saamise tõenäosust valikueksperimendi aastal (2011) ja sellele eelneval perioodil (2008–2010), mil kehtis pooltsentraalne koolimääramine (**vt joonist 2.2.2**). Peamine järeldus on, et koolivaliku korraldus, mis sundis peresid kooli valida, pigem vähendas vanemate taustatunnuste mõju katsekoolidesse sissesaa misel. Analüüs näitas, et bakalaureusekraadiga ema positiivne ja statistiliselt oluline mõju võrreldes põhiharidusega emaga säilis. Lisaks võib eeldada, et sissetuleku ja vanemate hariduse kaudne mõju toimib läbi eelkoolitamise – keskklassil on selleks suurem tung või võimalus. Samas ei saa olla kindel, kas koolivalik sunnib teatud tüüpi

TABEL 2.2.1 Selektiivse ja tavakooli õpilaste profiilid vanemate taustakarakteristikute ja käitumuslike erinevuste alusel

	Kõrgharidusega ema	Kõrgharidusega isa	Laps käis eelkoolis mõnes selektiivse vastuvõtuga koolis	Läheb kooli jala	Elab kesklinnas	Elab Tallinnas	Kodus on vaid üks vanem	Keskmine kooliminekuks kuluv aeg	Laps sõidutatakse vajadusel kooli autoga
Laps käib selektiivse vastuvõtuga koolis (n=305)	88%	73%	67%	29%	41%	93%	10%	19 min	64%
Laps käib tavakoolis (n=504)	50%	41%	10%	52%	4%	90%	15%	15 min	43%

Kommentaari: kõik erinevused grupiti on statistiliselt olulised vähemasti 5% usaldusnivool.

Joonis 2.2.2 Vanemate taustakarakteristikute ja haridusstrateegiatega mõju selektiivse vastuvõtuga koolidesse sissesaamise tõenäosusele



vanemaid (neid, kes elavad katsekoolide piirkonnas) oma lapsi eelkoolitama või on ettekoolitamine tõesti keskklassi uks valikulistesse koolidesse.

Joonisel 2.2.3 keskendume ema hariduse mõjude hindamisele katsekooli sissesaamisele juba konkreetse pereprofiili puhul. See profiil on keskklassi kuuluv pere, kes ei ela keskklassis. Meid huvitab ema hariduse mõju suurus eliitkooli eelkoolis käimise (ülemised joonised) ja mitte käimise korral (alumised joonised) ning pooltsentraalse jagamise perioodil 2009-2010 (parempoolne paneel) ja detsentraalsel valikuaastal 2011 (vasakpoolne paneel). Tulemus näitab, et nüüd on ema hariduse mõju statistiliselt oluline. Võrreldes omavahel paremat ja vasakut paneeli, näeme, et ema hariduslik mõju on suurem pea kogu vasema paneeli ulatuses ehk 2011. aastal on ema haridusel suurem mõju just bakalaureuse, mitte sellest kõrgema hariduse korral. Eelkoolitamata laste ema hariduse mõjud erinevatel perioodidel oluliselt ei erine ning avalduvad vaid bakalaureuse- ja magistrikraadi puhul.

Uurime lähemalt sissetuleku mõjusid. Võtame aluseks ülemkeskklassi kuuluva pereprofiili, kus ema on kõrgharidusega ja laps ei ole elitaarses eelkoolis käinud. Meid huvitab lisaks perioodi mõjule ka sissetulekute mõju nii keskklassis elamise kui ka mitteelamise korral. Võib täheldada, et sissetuleku mõju on turuaastal vähenenud. Samas, mõneti üllatuslikult, on keskklassis elamise mõju jäänud väga oluliseks – igal tulutasemel on sellise profiiliga keskklassi lapsel väga suur tõenäosus valikulise vastuvõtuga kooli sisse saada.

Eelnevast võime järeldada, et keskmiselt on piiranguteta koolivalik (2011. aasta) algharidusele ligipääsu ja koolide vanemate taustatunnuste alusel kihistumise

MÄRKUSED. Paremas paneelis on andmed aastatel 2008-2010 ja vasemas paneelis eksperimendiaastal 2011. Mõju suurused näitavad selektiivse vastuvõtuga kooli sissesaamise tõenäosust (nullist üheni) tunnuse esinemise korral.

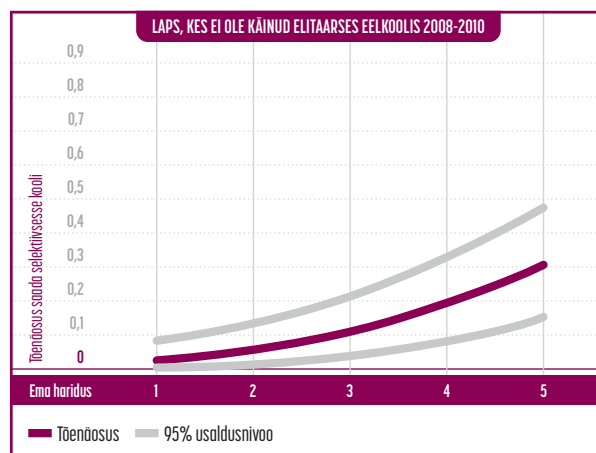
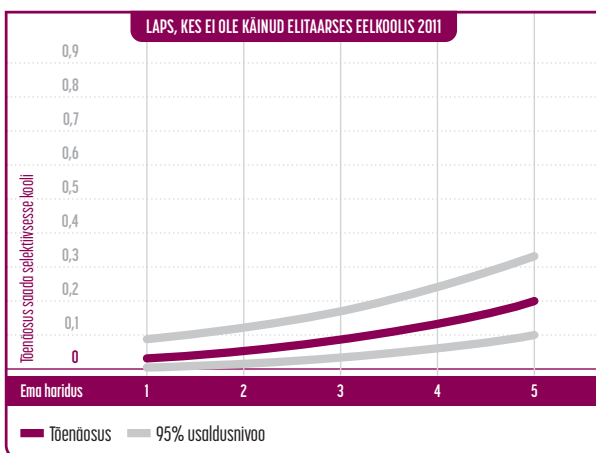
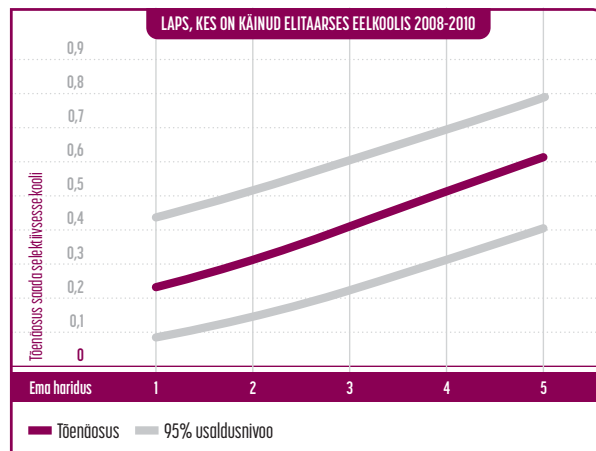
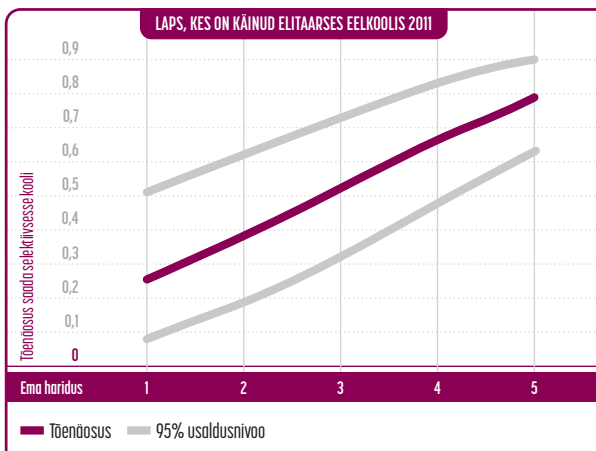
seisukohalt eelistatum kui 2008-2010 kehtinud segane mehhanism, mis oli turupõhimõtete (ülenõudlusega katsekoolid), elukohapõhise vastuvõtu ja veel mõne koolijuhiga valikul põhineva ning vanematele raskesti mõistetava vastuvõtueeskirja hübriid. Üllatuslikult on aga turuaastal ema roll katsekooli sissesaamisel kasvanud vaid teatud profiilides – turuolukorras tagab keskklassi lapsele edu bakalaureusekraadiga ema ja n-õ õige ettevalmistusstrateegia (eelkool). Ehk: turg ei pruugi vähendada (ega ka mitte suurendada) kihistumist kõikide pereprofiilide puhul. Pigem viitavad Tallinna 2011. aasta vastuvõtutulemused kõrgharidusega vanemate ja keskklassi hariduse taastootmisele valikulise vastuvõtuga koolis.

2.2.2 Koolivalikureformide põhjused ja tulemuslikkus

Kuigi liikumine suurema valiku suunas on valdav praktika ning meie empiiriline analüüs viitab, et koolivalik on ebavõrdsusloome seisukohalt eelistatum kui juhuslik ja/või hiiliv poolvalik, jäävad nii sotsiaalse mobiilsuse kui ebavõrdsuse ligipääsu teemad endiselt päevakorda. Kas on paremaid praktikaid kui täielik vabadus kooli valida? Meid huvitavad eelkõige Rootsi ja Soome vastavad kogemused ja nende võimalikud õppetunnid Eestile. Rootsi on huvitav, sest see on üks julgemalt valiku

JOOINIS 2.2.3 Tõenäosus katsekooli sisse saada ja ema haridus

(Ülemistel joonistel on mõeldud last, kes on käinud elitaarses eelkoolis ja joonistel last, kes ei ole elitaarses eelkoolis käinud)



Paneel A: 2011

Paneel B: 2008-2010

ja mitmekesisuse suunas haridust reforminud riike Euroopas. Soome toomine reformiriikide nimekirja võib tunduda esmapilgul arusaamatu, sest selget valikule suunatud reformi ei ole Soomes toimunud. Soome puhul saame rääkida vaid nn hiilivatest koolivaliku praktikat, mis eelkõige seisnevad nn kallakuga klasside selektiivses vastuvõtus elukohajärgse koolisüsteemi sees. Olulise pöörde valikupõhise haridussüsteemi suunas tegi Rootsis sotsiaaldemokraatlik valitsus 1988. aastal. Paari aasta jooksul delegeriti koolide juhtimisõigus kohalikele omavalitsustele ning tutvustati universaalsete haridusosakute ideed. See tähendab, et koole rahastatakse riigi poolt võrdsetel alustel, sõltumata kooli omandivormist. Laiendas valikuvõimalust ka erakoolidele. Universaalsete haridusosakute reform tõi omakorda kaasa suure erakoolide loomise laine. Nüüdseks on nende osakaal kerkinud 12%ni (Böhlmark, Lindahl 2012). Kui esimesed loodud koolid olid pigem haridusentusiastide algatus (pakkusid võimalust raken-

MÄRKUSED. Näites on kasutatud keskklassi last, kes ei ela keskklassis (peres on kaks last, kaks vanemat, keskmine sissetulek pereliikme kohta on 500-800 eurot, vanem loeb kultuuriajakirju ja käib lapsega vähemalt aastas korra kultuuriüritusel). Haridustasemete kategooriad: 1 - põhiharidus, 2 - keskkharidus, 3 - rakenduskõrgharidus, 4 - bakalaureus, 5 - magister või enam.

dada alternatiivpedagoogikat ja toimisid mittetulundusühingutena), siis hilisemad on pigem koolijuhtide, -õpetajate ja koolikorporatsioonide initsiatiiv ja nad tegutsevad äriühingutena (ibid.). Niisiis iseloomustab Rootsi valikureformi see, et valikuvabaduse rõhutamine käib käsikäes koolisüsteemi mitmekesisuse rõhutamisega ja selle tekkimiseks vajalike ajendite loomisega. Nende käikudega loodeti suurendada konkurentsi avaliku ja erasektori koolide vahel ning tõsta nii koolide majanduslikku kui ka pedagoogilist tõhusust (Bunar 2010). Ühtlasi taheti vabaneda senise süsteemi bürokratlikkusest ning vastata seeläbi paremini lapsevanemate

soovidele ja nõuetele (Lundahl 2002; Arnesen, Lundahl 2006).

Soomeski on viimastel kümnenditel detsentraliseerimisele ja autonoomiale suunatud reformid toonud kaasa selektiivsuse ja lapsevanemate valiku (Kalalahti jt 2014). Viimane toimub sarnaselt Eestiga avalikus koolisüsteemis, kus reformide tagajärjel on kaotatud senine koolipiirkonna mõiste ja lapsed määratakse kooli elukoha läheduse alusel. Detsentraliseerimise kaasproduktina on tekkinud nn kallakuga klassid, mis sarnaselt meie nõukogudeaegsete nn eriklassidega püüavad spetsialiseerumisega eristuda. Selline eristumine võib alata eri tasemetel (nii kooliea alguses kui ka hiljem) ja sellistesse klassidesse pääsemine on sageli katsetepõhine. Uuringud näitavad (Kalalahti jt 2014; West, Ylönen 2010), et kallakuga klassidesse pääsemine on eelkõige linnaliku keskklassi püüdlus, kus näiteks Helsingis püüavad ligi pooled 12–13aastastest saada kallakuga kooli või klassi (Seppänen 2003). Sel kallakuga klassideks nimetataval nähtusel on teatavaid valikupoliitika jooni – koolide horisontaalse erisuse algatamine koolide ja õpetajaskonna autonoomia toel. Samas ei ole aga lapsevanema valiku suurendamist kui üht valikupoliitika peaarargumenti Soomes kuidagi julgustatud. Standardiseeritud eksamid ja nendest johtuvad koolide edetabelid on Soomes keelatud, need on asendatud koolide valimipõhise hindamisega. 1990ndate alguse autonoomia- ja mitmekesisuspüüdluste peamine käivitusaeg ei olnud mitte niivõrd usk konkurentsi, vaid pigem usk pedagoogilisse vabadusse ja õpetajate arengusse (Sahlberg 2007).

Meid huvitab eelkõige valikupoliitika mõju hariduslikule ebavõrdsusele, aga ka see, millised võivad olla reformide kõrvalmõjud ning õnnestumise kaastingimused.

Rootsi koolivaliku problemaatikat on suhteliselt palju uuritud. On mitmeid (nt Bunar 2010), kes arvavad: tänaseks on piisavalt tõendeid, et valik on toonud kaasa suurenenud sotsiaalse ja kultuurilise segregatsiooni ning koolidevahelise koostöö kadumise. On suurenenud nende laste arv, kelle tulemused jäävad allapoole baasaset ning probleeme on ka varaste väljalangejatega. (Ibid.) On neidki (Böhlmark, Lindahl 2012, 2007; Sandström, Bergström 2005; Lindbom 2010; Ahlin 2003; Böhlmark jt 2006), kes väidavad, et koolivaliku seostamine nende probleemidega on meelevaldne ning leidub arvestatavaid tõendeid, et valiku ja võistluslikkuse sissetoomine on kaasa toonud Rootsi haridustulemuste paranemise. Valiku soosijad väidavad, et positiivne mõju ei avaldu mitte ainult erakoolide paremates tulemustes, vaid ka nende piirkondade haridustulemuste parane-

mises, kus on koole loodud ehk kus koolidel on olnud tarve oma atraktiivsust lapsevanemate silmis tõsta (Lindbom 2010).

Soome on põhihariduse tasemel üks maailma tipusid, vähemalt selliste rahvusvaheliste võrdlusuuringute põhjal nagu PISA ja TIMSS. Nende kohaselt läheb Soomel suurepäraselt nii kõrge keskmise skoori kui ka õpilaste tausta ja haridustulemuste nõrga seose mõttes. Pooleldi naljatledes on viidatud, et Soomest on saanud OECD musterriik, kuigi ta ei ole ise OECD antud poliitikasoovitusi arvesse võtnud (Varjo jt 2013). Samas ei saa öelda, et Soome haridusmaastik oleks reformidest puutumata. On väidetud (näiteks Rinne jt 2004), et hariduse globaalsetest suundumustest johtuv võistluslikkus on Soomes eeskätt riigi- ja majanduseliidi retoorika ning et valdav osa lapsevanemaid on pigem kantud haridusvõrdsuse ideest. Siiski leidub empiirilisi uuringuid, mis viitavad selektiivsusest tulenevale võimalikule ebavõrdsusohule ka Soome haridusmaastikul. Näiteks Kalalahti jt (2014), Seppänen (2003) ning West ja Ylönen (2010) näitavad, et märkimisväärne osa keskklassi lapsevanematest on tekkinud koolivaliku võimalustega kaasa läinud. Et kallakuga klassidel on õigus korralda laste vastuvõtuks katseid ja kuigi regulatsioonid kohustavad eelistama läheduses elavaid lapsi, ei ole suudetud nn kooreriisumist vältida.

2.2.3 Järeldused ja poliitikasoovitused

Valikupõhise avaliku poliitika kõige suurem kriitika on seotud sellega kaasneva ebavõrdsusohuga. Mõnede autorite (Woessmann jt 2009; Le Grand 2007; Betts, Lovell 2005; Hirsch 2002) arvates on võrdseid võimalusi soodustav valikupoliitika võimalik. Nende autorite hinnangul on sellise poliitika edukaks toimimiseks vaja silmas pidada vähemasti kolme olulist kriteeriumi: (1) pedagoogiline mitmekesisus, (2) kooreriisumise vältimine ja (3) informeeritud valikute toetamine. Meid huvitab, kuidas meie kaasuste koolivalikupoliitikad nendele tingimustele vastavad ja kuidas Eesti vastav poliitika selles valguses silma paistab.

Esiteks, konkurentsi- ja valikuprintsiibid peaksid laienema kitsast ülenõudlusega koolide ringist väljapoole, konkurents peab olema tõeline (Le Grand 2007). OECD hariduspoliitika rõhutab, et raha peab järgnema lapsele – suurem nõudlus toob kaasa ka kooli suuremad tulud. Neid õpetussõnu on enamik Euroopa riike järginud ja nn avalikust rahastamisest täielikult sõltuvad erakoolid on just säärase omandivormi piire kaotava

hariduspraktika märk. Rootsi valikupraktika ongi kooskõlas soovitatuga – sõltumata kooli omandivormist rahastatakse koolikoht universaalse osakuga. (Böhlmark, Lindahl 2012). Paraku on soovitusi ka teisiti tõlgendatud (sealhulgas Eestis). Hea kooli tunnuseks peetakse seda, et lisaks võimele rohkem riiklikku peараhа hankida on lapsevanemad nõus annetuste või õppemaksuna oma laste haridusse juurde panustama. Selliste ülespoole kaldu rahastamissüsteemide eest koolivaliku alane kirjandus (Musset 2012) pigem hoiatab. Tuleks vältida koolivaliku ja lisaraha küsimise segunemist.

Teine kriteerium on vajadus piirata haridusepakkuja te vabadust õpilasi valida, et nn koore riisumist vältida. Koolide autonoomse valikuõiguse asemele on soovitatud kontrollitud valikut (Cobb, Glass 2009). See tähendab tsentraalselt disainitud vastuvõtuprintsiipe ja ka osalisi kvote piirkonna lastele ning haavatavatele peredele (kehv sotsiaalmajanduslik taust, üksikvanem, kodune keel erineb kooli keelest jms). Lisaks võib aidata nõrgemaid koole rahastada näiteks suurem peараhа koolidele, mis on vastu võtnud viletsama sotsiaalmajandusliku taustaga õpilasi. Rootsis rakendatakse koolikohtade jagamisel tsentraalseid mehhanisme. Tallinna näide, kus mõnede koolide selektiivne vastuvõtt toimub avaliku süsteemi sees ja koolid on autonoomsed nii katsete korraldamisel kui ka nende põhjal laste valimisel, on Põhjala kontekstis unikaalne.

Kolmas oluline kriteerium on lapsevanemate toetamine informeeritud valikute tegemisel (Le Grand 2007). See tähendab, et nõustatakse koolivalikul ja luuakse toetavaid teenuseid (koolibuss, pikapäevarühm, huviringid). Kui mitmekesise, eripäraseid pedagoogilisi praktikaid pakuva koolisüsteemi puhul ei ole infojagamise olulisuses kahtlustki, siis vastupidisel juhul kipub säärane info muutuma standarditud eksamipõhiseks koolide edetabeliks. Viimane aga pigem soodustab koolivaliku stratifitseerivat mõju, sest ajendab koole orienteeruma tulemustele ja vanemaid eelistama nimekirja tipus olevaid koole. Eestiski triumfeerivad selektiivsed koolid selliste edetabelite tipus. Vanemad on valmis positsioonikauba saamiseks tegema pingutusi – eelkoolides ettekoolitamisest on saanud teatud gruppides norm või kohustus saada katsekooli.

Kokkuvõte

Kokkuvõtteks: koolivalikust on saanud tänapäevase põhihariduspraktika loomulik osa. On riike, kus lapsevanematele valiku andmine on sajandite pikkune traditsioon (Holland), kuid on ka neid, kus see on viimaste kümnendite selge hariduspoliitiline suund ja eelistus (Rootsi). Soome ja Eestisse on koolivalik tulnud hiilivalt. Eestis on selle kaasa toonud nii paindlikkus koolimääramise eeskirjades, konkurentsi ja võrdlemise soodustamine kui ka surve lapsevanematele lapse haridusteel osaleda. Ka lapsevanemate nõudlikkus koolihariduse taseme osas. Soomes on selektiivsete klasside fenomen paljuski kohalike omavalitsuste autonoomia ja koolipiirkondade kaotamise tagajärg. Empiiriline kirjandus on täheldanud, et valikuga kaasnev ebavõrdsusprobleem on samuti päevakorral. Nagu näitab Tallinna kogemus, võib juhuslik poolvalik olla võrdse kohtlemise seisukohast ebasoovitavamgi. Koolivalik kipub olema haridusringkondi lõhestav teema, tõestusmaterjali jagub nii vastastel kui ka pooldajatel. Üks valiku jõulistest vastuargumentidest on seotud vastumeelsusega hariduse kaubastumise suhtes (vt nt Ball 1998). Olukord, kus koolid peavad õpilaste pärast võistlema, sunnib koole käituma äriettevõttena, kusjuures rõhutatakse juhtimis- ja turunduskompetentsi olulisust. See on toonud kaasa õpetajate hirmu, et viimane tuuakse sisse pedagoogilise kompetentsi arvelt. Selline võistluslikkus ei soosi koolidevahelist koostööd ja partnerlust, mis võiks toetada heade praktikate jagamist ja professionaalset arengut. Tugev rõhk tõhususele koos kesksete tulemusnäitajate ja kontrollimehhanismidega võib kaasa tuua ühetaolisuse ohu, sest mõõtmis- ja efektiivsussurve sunnib kitsama, instrumentaalse haridustähenduse suunas ega soosi mitmekesisust. Ent valiku soosimine ilma horisontaalse mitmekesisuseta on küllaltki sisutühi. Ülalviidatud kirjandus ja Tallinna tulemused annavad alust arvata, et Eesti koolivaliku korraldamisel on arenguruumi, et vältida nii kooreriisumist, ebavõrdsuse kumuleerimist kui ka ühetaolisust suurendavat tulemustele orienteeritust. Ühetaolises süsteemis aga ei ole valikul muud kui tulemustele orienteeritud sisu. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Ahlin, A. (2003). *Does school competition matter? Effects of large scale school choice reform on student performance*. Department of Economics Working paper series, 2, Uppsala University.
- Arnesen, A.-L. and Lundahl, L. (2006). Still Social and Democratic? Inclusive Education Policies in the Nordic Welfare States. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50(3), 285–300.
- Betts, J. R. (2005). (2005). Economic Theory of School Choice. In Betts, J. & Loveless, T. (eds.), *Getting Choice Right: Ensuring Equity and Efficiency in Education Policy*, 14–39. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Böhlmark, A., Hsieh, C., & Lindahl, M. (2006). *Did school choice in Sweden improve student achievement?* Institute for Social Reserach (SOFI), National Bureau of Economic Reserach (NBER).
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2007). *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence*. IZA (Institute for the Study of Labour) Discussion paper series, 2786.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2012). Independent Schools and Long-run Educational Outcomes Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform. IFAU, *Independent Schools and Long-run Educational Outcomes*, 19.
- Bunar, N. (2010). Choosing for Quality or Inequality: Current Perspectives on the Implementation of School Choice Policy in Sweden. *Journal of Education Policy*, 25 (1), 1–18.
- Cobb, C. D. & Glass, G. V. (2009). School Choice in a Post-Desegregation World. *Peabody Journal of Education*, 84 (2), 262–278.
- Hirsch, D. (2002). *What Works in Innovation in Education School: A Choice of Directions*. OECD/CERI Working Papers.
- Kalalahti, M., Silvennoinen, H., Varjo, J. & Rinne, R. (2014). Education for All? Parental Attitudes Towards the Universalism and Selectivism of Comprehensive School System. In Seppänen, P., Carrasco, A., Kalalahti, M., Rinne, R., & Simola, H. (eds.), *On Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: School Choice in Finland and Chile*.
- Le Grand, J. (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*. Princeton University Press.
- Lindbom, A. (2010). School Choice in Sweden: Effects on Student Performance, School Costs, and Segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54 (6), 615–630.
- Lundahl, L. (2002). Sweden: decentralization, deregulation, quasi-markets – and then what? *Journal of Education Policy*, 17(6), 687–697.
- Musset, P. (2012). *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Papers, 66.
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- Pöder, K., Lauri, T. & Veski, A. (2014). *Swedish, Finnish and Estonian Schools: Family Background and Moderating Effect of School Level Choice Policy*. TUT Research Papers Series, No 3. http://www.ttu.ee/public/k/kaire_poder/TUTECON_WP_2014-3.pdf.
- Pöder, K. & Lauri, T. (2014). When Public Acts Like Private: The Failure of Tallinn School Choice Mechanism. *European Educational Research Journal*, 13 (2), 220–234.
- Rinne, R., Kallo, J., & Hokka, S. (2004). Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. *European Educational Research Journal*, 3(2), 454–485.
- Sahlberg, P. (2007). Education Policies for Raising Student Learning: the Finnish Approach. *Journal of Education Policy*, 22 (2), 147–171.
- Sandström, F. M. & Bergström, F. (2005). School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You. *Journal of Public economics*, 89(2–3), 351–380.
- Seppänen, P. (2003). Patterns of 'Public-school Markets' in the Finnish Comprehensive School from a Comparative Perspective. *Journal of Education Policy*, 18 (5), 513–531.
- Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. (2013). Finland's PISA Results: an Analysis of Dynamics in Education Politics. In Meyer, H.-D. & Benavot, A. (eds.), *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*, *Oxford Studies in Comparative Education*.
- West, A. & Ylönen, A. (2010). Market Oriented School Reform in England and Finland: School Choice, Finance and Governance. *Educational Studies*, 36 (1), 1–12.
- Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G. & West, M. R. (2009). *School Accountability, Autonomy, and Choice Around the World*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar.

HARIDUS

2.3

Eesti haridussüsteem kaasava keskkonnana venekeelsete noorte vaatevinklist

► JELENA HELEMÄE

2.3.1 Kaasav haridussüsteem kui sidusa ühiskonna eeldus

Etniline mitmekesisus seab ühiskonna sidususe ette kaks olulist väljakutset. Kui etnilise mitmekesisuse väljund on ebavõrdsus, õõnestab see inimeste ja gruppide õiglustunnet ning kaasatust. Kui alusväärtused kattuvad vaid piiratud ulatuses, avaldab see mõju ka ühiskonnas valitsevatele suhetele ja kahandab koostöövõimet ühiste eesmärkide nimel (vt nt Reitz, Banerjee 2007). Mõlemad väljakutsed on olulised, nende aktuaalsus sõltub paljudest asjaoludest, sh ka haridussüsteemi tõhususest. Haridussüsteemi otsesed ülesanded on nii teadmiste jagamine kui ka väärtuste kujundamine. Nende ülesannete täitmise tulemusena osutub haridussüsteem oluliseks nii võimaluste võrdsuse tagajana (ühiskondades, kus inimeste edukus peaks sõltuma nende endi panustamisest ühiskonna edusse) kui ka ebavõrdsuse tekitajana (parem haridus loob eeldusi tõhusamaks panustamiseks ühisesse eesmärkidesse ja seetõttu ka soodsama positsiooni saamiseks ühiskonnas). Kui haridussüsteemi tulem osutub nii haridusedu kui/või aktiivsete ja kriitiliselt mõtleivate kodanike sotsialiseerimise mõttes etniliselt kallutatuks, võib see ühiskonna sidusust oluliselt nõrgendada.

Euroopa riikide teise põlvkonna immigrandide (edaspidi välispäritolu noored) uuringutes lähtutakse üha enam asjaolust, et riigis sündinud noored erinevad nende mujal sündinud vanematest, sest neil puudub migratsioonikogemus. Need noored on ühiskonna liik-

med alates oma sünnist. Seega vajadus leida oma koht ühiskonnas tuleneb neil (nagu ka selles riigis sündinud vanematega eakaaslastel) noorusest, mitte vanemate (välis) päritolust.

Võrdlevad uuringud on kinnitanud, et Euroopa haridussüsteemid erinevad olulisel määral selle poolest, kuidas nad noori ühiskonda integreerumisel toetavad. Erinevused ilmnevad nii haridussüsteemide ülesehituse, õpetamise praktikate kui ka vanemate eeldatava panustamise poolest. Crul (2012) on leidnud, et välispäritolu noorte haridussaavutuse mõttes osutub kõige soodsamaks kaasav haridusliku integratsiooni keskkond. Sellises keskkonnas sõltub noorte edukus (sh nende juurdepääs akadeemilisele haridusele) eelkõige nende võimekusest; vanemate ressursi maht ei ole oluline edu tegur. Sellistes haridussüsteemides alustatakse kooliteed üsna vara (nt lasteaias), valik üldharidusliku ja kutsehariduse vahel tehakse suhteliselt hilja. Nii võimaldatakse noortele piisavalt teadmisi-oskusi (ja ka aega) iseseisvate haridusvalikute tegemiseks. Borgna ja Contini (2014) jõudsid aga järeldusele, et välispäritolu noorte õpitulemused sõltuvad suuresti sellest, kui võrd need noored on koondunud hariduse vähemedukatesse segmentidesse. Just marginaliseerivates ühiskondades muutuvad probleemseks nii hiline koolitee algus kui ka varajane haridusrööpmetesse jagamine. Marginaliseerimise põhjusteks võib olla nii haridusasutuse kihistu-

mine (stratifitseeritus), koolide eraldatus (segregatsioon) kui ka haridussüsteemi madal standardsuse (nõuete ühtlustamise) tase.

Eesti haridussüsteemil on nii sotsiaalset kaasamist kui ka välistamist soodustavaid jooni. Hariduslikku võrdsust (sh ka etniliste rühmade vahel) soosivad laste laialdane koolieelses õppetegevuses osalemine, hiline (pärast põhihariduse omandamist) süsteemi hargnevus akadeemiliseks vs. kutsehariduslikuks rööpmeks. Kaasamisele töötavad vastu haridussüsteemi kitsaskohad (nt tihe konkurents kõrghariduses), mis soodustavad haridusvõimaluste sõltuvust vanemate ressursidest (Saar, Aimre 2014). Oluline väljakutse kaasamisele ja ühiskonna sidususele on Nõukogude Liidu ajast pärinev Eesti haridussüsteemi jagunemine õppekeelele põhinevateks harudeks. Õpilaste selekteerimine kooli poolt (nagu ka koolide valik vanemate ja õpilaste poolt) toimubki eelkõige õppekeele harude piires. Õpingud mitteemakeelses harus osutuvad võimalikuks eelkõige siis, kui vanemad panevad lapsed sinna õppima varakult; selle võimaluse kasutamine sõltub otseselt vanematest ja on tegelikult vastuolus kaasava haridussüsteemi põhimõtetega. Uuringud ongi näidanud, et vene (ka eesti) rahvusest noorte hariduslik edu on suuresti vanemate kätes. Nii üleminekul põhikoolist gümnaasiumi kui ka gümnaasiumist kõrgkooli loevad eestlastel vanemate ametigrupp ja haridustase, mitte-eestlastel aga vaid vanemate haridustase (Lindemann, Saar 2011). Osaliselt on selline lapsevanemate ressurside rahvusesti erinev tulemuslikkus järelkasvu haridusliku edu tagamisel seletatav ajalooliste põhjustega: Eesti Vabariigi taasiseseisvumisega langes praeguste mitte-eestlastest noorte isade-emade staatus. Tegemist ei olnud mitte niivõrd üksikisikute ebaõnnestumiste, kui-võrd (etnilise kuuluvuse, majandusliku segmendi jms alusel määratletud) grupi alaneva mobiilsusega.

Eesti haridussüsteem on üsna tugevasti standardiseeritud. Haridustee kulgemise võimalused olid ja on aga keeleliselt määratud ning sõltuvad muuhulgas ka haridussüsteemi stratifitseerituse astmest, st kummagi õppekeele alasisüsteemi proportsioonidest nii keskhariduse (õppekohtade suhtarv üldhariduslikes keskkoolides, kutsekoolides ja keskeriõppeasutustes) kui ka keskharidusjärgsete haridusasutuste tasemel (vt Helemäe jt 2000).

Eesti haridussüsteemi puhul on leitud, et noorte haridusteed eristuvad vastavalt etnilisele päritolule. Pärast põhikooli, mis on esimene oluline haridustee hargnevuspunkt, kulgeb mitte-eestlastest noorte haridustee eestlaste omast suurema tõenäosusega kutsekooli. Paljuskki selle tulemusena jõuavad noored mitte-eestlased kõrghariduseni väiksema tõenäosusega kui nende eest-

lastest eakaaslased (vt Lindemann, Saar 2012). Selline stsenaarium erineb kaasava hariduse mudelist, kus kõrgkooli jõudmine on suhteliselt tõenäone ka kutsekooli (mitte vaid gümnaasiumi) kaudu. Olulist rolli mängivad ka kohaliku keelelise keskkonna mõju (nt Tallinn vs. Ida-Virumaa vs. muu Eesti) ning kohalikud haridusvõimalused ja -praktilad (vt Hallik 2010).

Võrreldes Lääne-Euroopaga on Eestis välispäritolu noorte puhul haridusvalikute tegemisel väiksem riskitegur emade-isade väidetav suutmatuse orienteeruda kohalikus haridussüsteemis. Taasiseseisvunud Eesti Vabariigis reformitakse haridussüsteemi pidevalt; selle üksikasjades ei pruugi orienteeruda ka eestlastest lapsevanemad. Ka venekeelse haridusharu olemasolu tõttu ei tohiks vajaliku info hankimine ja haridustöötajatega suhtlemine mitte-eestlastele üle jõu käia. Küll aga sõltub haridussüsteemi keelelise segmenteerituse tingimustes eesti keele omandamine venekeelses koolis hoopis enamal määral vanemate ressursidest, nende valikust (kas vene- või eestikeelses kooli) ja nende toetusest lastele (sõltumata sellest, millises koolis lapsed eesti keelt õpivad). Uuringud on näidanud, et parema eesti keele oskuse ja kõrgema haridustaseme suudavad tagada oma lastele just kõrgharidusega vanemad – isegi siis, kui nad ise eesti keelt ei oska (Lindemann, Saar 2012). Venekeelsed vanemad muretsevad laste toimetuleku pärast rohkem kui eestlased, palkavad abiõpetajaid jne (vt nt Sakk 2013).

2.3.2 Üleminek eestikeelsele õppele

Taasiseseisvunud Eesti hariduspoliitilised otsused on olnud suunatud nn venekeelse haru eestikeelsemaks muutmisele. Kaasava keskkonna kujundamine oleks eeldanud õppekeele reformide alustamist süsteemi algtaasemest, st lasteasutustest. See võimaldaks lastele (ja nende vanematele) aega süsteemiga kohaneda, et olla valmis pädevaid haridusvalikuid tegema. Nii tehakse nt kaasavana tunnustatud Põhjamaade haridussüsteemides (vt nt Siiner, Vihalemm 2013). Üleminekut eestikeelsele õppele alustati aga hoopiski kõrgharidusest. Vene õppekeele koolide üleminek eestikeelsele aineõppele toimus aastatel 2007–2012. Selle tulemusena õpib 88% tudengitest eesti keeles. Õppekeelele põhinevate harude vastastikune sotsiaalne integreerumine ühiseid demokraatlikke väärtusi kujundavaks ühtseks haridussüsteemiks jäi aga hoopiski tahaplaanile.

2007. aastal alanud riiklikku eestikeelsele õppele ülemineku mudelit on järginud kõik vene õppekeele koolid (Metslang jt 2013). Aastal 2014 on jõutud tõde-

museni, et koolid on lõpetanud ülemineku eestikeelsele gümnaasiumiõppele (Raport 2014). Protsessi on uuritud nii üleminekuperioodil (nt Tartu Ülikooli uurimisprojekt „Vene õpilane venekeelse üldhariduskooli eestikeelses õppes”, 2008–2011; TNS EMORi 2008. ja 2011. aastal korraldatud uuring „Eestikeelne aineõppe vene õppekeele koolide gümnaasiumiastmes: mitte-eestlaste teadlikkus ja suhtumine”) kui ka vahetult pärast üleminekut (nt Tallinna Ülikooli Eesti Keele ja Kultuuri Instituudi uuring „Kakskeelne õpe vene õppekeele koolis” 2012–2013; Raport 2014). Seega oleme jõudnud ootuste sõnastamisest ja muutuste taastamise tuvastamisest esimeste kogemuste mõtestamiseni ja astunud sammude tõhususe hinnanguteni. Tõhususele antud hinnangud on olnud valdavalt eesti keele omandamise kesksed. Hoopis vähem näib olevat fookuses reformi deklareeritud eesmärk: „Muukeelsete koolide osalisele eestikeelsele aineõppele ülemineku eesmärk on tagada neile õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, võrdsed võimalused kutse- ja kõrghariduse omandamiseks ning tööturul toimetulekuks, mis omakorda suurendaks muukeelsete elanike lojaalsust ja ühiskonna sidusust.” (Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013, lk 11).

2013. aastal Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed (MISA) projektis „Lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuring“ korraldatud fookusrühmade arutelude materjalid võimaldavad avada ka reformi laiemate mõjude tagamaid. Gümnaasiumis õppivate venekeelsete noorte rühmainterviivid tehti kolmes linnas, mis esindasid Eesti kolme keelelist keskkonda: multikultuurset (Tallinn), eestikeelset (Tartu) ja venekeelset (Narva). Rühmainterviivid kutsekoolinoortega toimusid Tallinnas ja Jõhvis.

2.3.3 Reformis osalemise kogemus ja haridusvõimaluste ebavõrdsus

Integratsiooni Monitooringute (2008, 2011) andmetest on järeldatud, et erinevalt eestlastest on venekeelsed vastajad olnud haridusvõimaluste etnilise võrdsuse suhtes üsna kriitilised (vt nt Kallas jt, 2012). Kõige suuremat ebavõrdsust tajusid venekeelsed vastajad just kõrghariduse puhul. Oluline on seejuures, et isiklik edu ei kallutanud hinnanguid: etniliste rühmade haridusvõimalusi pidasid ebavõrdseks nii edukad kui ka vähem edukad venekeelsed vastajad (Saar 2008).

Ka 2013. aasta lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuringus osalenud gümnaasiumiõpilased olid etniliste rühmade võimaluste võrdsuse suhtes üsna pessimistlikult häälestatud. Kontrastina reformi eesmärki-

dele seostasid nad üleminekut eestikeelsele õppele võimaluste ebavõrdsemateks muutumise ja oma konkurentsivõime kahanemisega. Võimaluste ebavõrdsus paistab omakorda olevat venekeelsete noorte puhul oluline argument oma tuleviku kavandamisel ja selle Eestiga suhestamisel.

Uuringus ilmnis iseloomulik loogika, millest lähtudes noored hindasid üleminekut eestikeelsele õppele. Seda illustreerib tera 2.3.1 esitatud väljavõtte gümnaasiumiõpilaste arutelust. Metslang jt 2013 uuringu aruandes esitatud tulemused on sellise noorte arutlusloogikaga kooskõlas.

TERA 2.3.1

„Alguses oli raske, aga kui on vaja eesti keeles õppida, siis sa ikka õpid. Pean enda jaoks plusiks, et mulle õpetatakse aineid eesti keeles. Võib-olla nüüd ma ei valda (ei tunne) neid aineid nii hästi, kuid eesti keelt oskan palju paremini. Aga võib-olla just see oligi peamine mõte? Mu vanemad mõtisklesid selle üle ... Et see võib-olla oligi tehtud selleks, et vene õpilased õpiksid mitte neid aineid, vaid eesti keelt. Selleks, et nad oleksid vähem konkurentsivõimelised võrreldes eestlastega. Jah, me oskame paremini eesti keelt, aga küsitagu meie käest geograafiat või ajalugu n-ö kiiduväärsel tasemel - me ei oska vastata, sest meile õpetataksegi neid aineid palju lihtsamal tasemel ...”

1. Eestikeelne aineõpe aitab kaasa eesti keele paremale omandamisele. Kuivõrd positiivseks peavad seda noored, sõltub juba suuresti tuleviku- ja plaanidest, ehk siis sellest, kas haridusteed kavatsetakse jätkata Eestis ja/või kas kavatsetakse jääda Eestisse elama.
2. Noored arvavad, et aine sisu omandamine ilmselt kannatab, sest eesti keele ebapiisava valdamise tõttu esitatakse neile ainete sisuline materjal palju lihtsamal kujul ja piiratud mahus. Konkurentsitingimustes maailmas tähendab see kohe oluliselt suuremat kaotusriski. Seda peeti reformist tulenevatest negatiivsetest tagajärgedest üheks olulisemaks. Domineeris ebakindlustunne nii oma keeleliste võimete kui ka sisuliste teadmiste kvaliteedi puhul.

3. Sama haridussüsteemi paralleelses harus omandavad eestlased (nn konkurendid) teadmis- ja emakeeles. Üksmeelselt arvati, et emakeeles omandatud gümnaasiumiharidus on võõrkeeles omandatust igal juhul kvaliteetsem. Siit ka järeldus, et haridusvõimalused on etnilisest aspektist ebavõrdsed ja tajutakse enda kuuluvust marginaliseeritud haridussektoris.
4. Noored rõhutasid, et selline ebasoodsana ja ebavõrdsena tajutud olukord ei ole olnud nende oma valik – emakeelest erinevas keeles õppimise kohustuse seadid võimud vaatamata paljudele vastuhäältele ja ka õpilaste endi arvamused. Noored on mitmel viisil väljendanud oma suhtumist reformi selle algusetapil – kes aktiivsemalt, kes passiivsemalt. Suhtumist oma arvamuse tajuti aga sarnaselt („Keda meie arvamus huvitab?“). Sellega seostusid pessimistlikud kommentaarid oma seisukohtade kuuldavaks tegemise võimatuse teemal.
5. Valikuvõimaluse puudumise tajumine: kui tahad gümnaasiumiharidust omandada, tuleb võimule alluda.
6. Lojalsust kui hääle puudumist seostati laiemalt usalduse puudumisega riigivõimu vastu.
7. Kõige enam erinesid arvamused selle kohta, kuidas olukorraga toime tulla, st mida teha.

2.3.4 Kas jääda Eestisse?

Keskne küsimus, mille vastusest sõltuvad vene õppekeele kooli õpilaste tulevikustrateegiad, sh (ka eesti keele) õppimise motiveeritus, on: „Kas jääda Eestisse?“. Ka **Metslang jt (2013)** jõudsid järeldusele, et vastajate eesti keele õppimise motivatsiooni peamine mõjur ongi just oma tuleviku seostamine Eestiga. Nõrgalt on motiveeritud õpilased, kes tahavad pärast gümnaasiumi lõpetamist Eestist lahkuda. Kõige nõrgemini on motiveeritud need, kes soovivad välismaale õppima minna ega mõtle Eestisse tagasi tulla.

Võimaluste ebavõrdsuse tajumine („Mulle tundub, et eestikeelsetel on tulevikus rohkem perspektiivi siia jääda, aga vene noortel ei ole selliseid võimalusi kui Eesti kodanikel“) ei ole ainus Eestist lahkumise ajend. Peetakse ju õppimist ja töötamist välismaal üheks võimalikuks väljapääsuks venekeelseid noori häirivast olukorrast Eestis (kus „püsib võitlus kahe keele vahel ning ühiskonda jagatakse pidevalt eesti- ja venekeelseks“). Intervjuudest järeldub, et vastus küsimusele

„Kas jääda Eestisse?“ on paljuski kantud subjektsuse puudumise tajumisest, st „siin-me-ei-saa midagi-muuta“ tundeist.

Üsna laialdaselt levinud suundumus lahkuda Eestist on üksjagu retoorilise iseloomuga. Oli ka selliseid noori, kes tegid vahet domineeriva mõttemalli versus reaalse võimaluste ja ratsionaalsete valikute vahel. Realistlikumad noored on hoopis ebakindlamad: kaheldakse ka oma konkurentsivõimes välismaal, sest sealsed eduläbivaated võivad ju osutuda müüdiks. Jaatav vastus sellele noori painavale Eestisse jäämise küsimusele ei pruukinud tähendada, et Eesti poolt oleks olnud palju positiivseid argumente. Eestisse jäämist esitati ka sundvalikuna, põhjenduseks just eestikeelsele õppele ülemineku tulemusena viletsamad teadmised olulistes ainetes, aga ka inglise keele nõrgavõitu valdamine („Meie õpime seda kolmanda keelena, eestlastel on aga emakeeles õppimise tõttu võimalik õppida inglise keelt põhjalikumalt – teise keelena“).

Vastus küsimusele „Kas jääda Eestisse?“ on omakorda seotud vanemate ressursside ja võimalustega toetada last nii Eestis kui ka välismaal ning nende poolt lastes kujundatud ambitsioonidega. Ka Tartu Ülikooli sotsioloogide uuring näitas, et haridusmuutuste suhtes olid kõige kriitilisemad just kõrgharidusega vanemate lapsed (**Kello jt 2011**).

2.3.5 Mis seob Eestiga?

Kuuluvustunne (Eesti oma koduna tajumine) varieerub, sh piirkonniti, sõltuvalt keskkonna etnilisest koosseisust ehk sellest, kas fookusrühma intervjuu toimus Tallinnas (multi-etnilises keskkonnas) või Narvas (kus arvulises ülekaalus on venekeelne elanikkond) või Tartus (kus domineerivad eestlased). Kõigis kolmes keskkonnas olid rühmaintervjuides esindatud noored, kes pidasid Eestit (tervikuna) oma koduks. Regiooniti aga varieerus viis, kuidas noorte enesemääratlus põimus etnilis-kultuurilise kuuluvusega. Oli noori, kelle kodu-(maa)tunnetus osutus lokaliseerituks vastavalt etnilis-kultuurilisele enesemääratlusele (näiteks Tallinnas: „Eestis olen kodus venekeelses keskkonnas“). Ka Ida-Virumaal toimus piirkondlik identiteet riigitasandi identiteedi täpsustusena (koduks peetakse just seda Eestimaa osa). Oli ka noori, kes pidasid riiki ja etnilis-kultuurilist enesemääratlust suhteliselt iseseisvateks kuuluvustunde allikateks („Venemaad kui riiki ... ei pea ma üldse ei koduks ega teiseks kodumaaks. Aga vene kultuuri... võtan vastu kui oma“).

Osalejate hulgas oli noori, kelle arusaam kodumaast

oli väga kitsalt piiritletud: mõnele oli selleks sõna otse- ses mõttes kodu, mõnele aga eelkõige või koguni ainult perekond. Kas Eesti Vabariigi kodakondsus seob inimest Eestiga? Ühelt poolt nõustuti arvamusega, et koda- kondsus aitab kodutunde tekkimisele kaasa. Mõned pooltargumendid olid väga pragmaatilised (arutelu selle ümber, kus on millise passiga mugav reisida). Arvati, et isegi Eesti kodakondsuse saamine ei kindlusta vene- keelsetele noortele ühtekuuluvustunnet Eesti riigiga, sest ühiskonnas eksisteerib etnilis-keeleline eraldatus. Ka eesti keele oskus ja suhtumine selle omandamise ei ole Eestit kodumaana tajumisega üheselt seotud. Eestit kodumaaks pidavate Tallinna gümnaasistide seas oli eesti keelt üpris erinevalt oskavaid noori. Venekeelsete noorte Eestist lahkumise plaan ei pruugi olla otseselt seotud kodu(maa)tunde või eestlastega ühiste väärtuste puudumisega, pigem esitatakse ajendina hoopis rat- sionaalsemaid kaalutlusi (tihti just etnilise päritolu piiratud võimaluste tõttu).

2.3.6 Kodanikuks kujunemine

Haridusreformi kulg osutus oluliseks kodanikuks (mitte)kujunemise kooliks. Tajutakse, et venekeelsete noorte arvamusega poliitilisel tasandil ei arvestata. Poliitilist tegevust ja oma seisukohtade avaldamist peetakse mõttetuks. Sotsiaalse osaluse ja eestlastega kontaktide mustrid on mitmekesisemad. Gümnaasiuminoorte seas on selliseid, kes osalevad üsna aktiivselt ühiskonnaelus, olles kaasatud skautlusesse, noorteorganisatsioonide vabatahtlikku tegevusse ja muudesse koolinoorte ette-

TERA 2.3.2

„Probleemi pole eestlaste ja venelaste vahelises suhtlemises. Probleem on vene rahva ja valitsuse vahel, sest see surub meid väga tugevalt. Nagu seegi, et gümnaasium tehti nüüd eestikeelseks.“

võtmistesse. Üldiselt valdavad need noored teatud määral (suhtlustasandil) eesti keelt. Suheldakse ka eestlastest eakaaslastega (eriti Tallinnas ja Tartus). Sellised noored suhtlemise tasandil tõrjutust eriti ei raju (vt tera 2.3.1).

Teisalt on ka selliseid, kes annavad oma olukorrale pessimistliku hinnangu, öeldes, et nad tunnevad end füüsiliselt ja vaimselt aheldatuna ega suuda ennast ühiskonnas teostada. Arvatakse, et venekeelsete kooli- noorte kaasamine riigi- ja linnataseme ettevõtmistesse ei ole kuigi hästi õnnestunud. Samas tuntakse vajadust osaleda. Vähem aktiivsed nimetavad ka keelebarjääri oluliseks põhjuseks, miks vene ja eesti noored ühisüri- tustel piisavalt kokku ei puutu. Osa gümnaasiuminoori häbeneb (tunneb ennast ebamugavalt ja isegi kardab) suhelda eestlastest eakaaslastega – osaliselt ka ühiskon- nas juurdunud hoiaku tõttu, et riigikeelt võib kasutada vaid siis, kui suudad seda teha korrektselt ja peaaegu aktsenditult (vt ka Siiner, Vihalemm 2013). Koostööd takistavad etnilised barjäärid ei ole aga ületatavad pel- galt eesti keele omandamisega. Sellest kõneleb ka asja- olu, et eesti rahvusest sõpruskonna puudumist mainiti isegi Tartu vestlusringis.

Haridusreformi kulg seab piiranguid ühiskonna sidususele kui koostööle ühiste eesmärkide nimel (ehk kodanikuks kujunemisele) veel seetõttu, et reformi fookus on olnud venekeelse gümnaasiumi eestikeelseks muutmisel, ent õppekeelel põhinevate haridusharude integreerimine on jäänud rahaplaanile. Rühmainterv- juudest selgus, et venekeelsed noored tunnetavad vajadust pideva keelepraktika järele. Nad sooviksid saada seda eestlastest eakaaslastega suheldes – nii indi- viduaalsel kui ka kollektiivsel tasandil (kontaktide toe- tamine nii riigi kui ka MTÜde poolt, s.o ühisürituste, talgute, festivalide jne korraldamine). Eesti keelt ema- keelena kõnelevate noortega koos õppimine oleks aga kõige loomulikum kõnepraktika saamise viis. Etniliste barjääride ületamise potentsiaalset kõneleb rühmain- tervjuudes avaldatud aramus, et nende põlvkonnal on noorte eestlastega hoopis rohkem ühist kui vanema põlvkonna eestlastega, kellel on venelasi raskem mõista.

2.3.7 Veel üks kaotatud põlvkond? Ehk: mida annaks õppida kutsehari- duse eestikeelsele õppele üleviimise tarvis?

„Integratsiooni monitooring 2011“ kokkuvõtetes osu- tavad autorid kahele mitte-eestlaste põlvkonnale, kelle ootusi ja ambitsioone senine lõimumispoliitika ei

täitnud. Üks neist põlvkondadest kujuneb noortest, kes on lõpetanud kooli Eesti Vabariigis ja omandanud siin nii keele kui ka kodakondsuse, kuid ometi puutunud kokku „klaaslae“ fenomeni ning „tõrjuva ja usaldamatu hoiakuga tööturul, ametiasutustes, poliitilises kõnepruugis ja eestikeelses meedias“ (**Integratsiooni monitooring 2011: 254**). Ka nende 1980ndatel ellu astunud vanemaid peavad autorid pettumust kogunud mitte-eestlaste põlvkonnaks, kelle võimalusi kärpisid oluliselt välismaalaste seadus ning keele- ja kodakondsuspoliitika ja kelle ebaedu kujunes kontrastiks eestlastest eakaaslaste ehk nn võitjate põlvkonna edule. Viimased uuringud kõnelevad selle poolt, et ka praegu venekeelsetes gümnaasiumides õppivad noored, kes isiklikult kogevad ühiskondliku kokkuleppe puudumisest tulenevaid probleeme ja vastuolusid eestikeelsele õppele üleviimisel, vaevalt et suudavad pettumuste nõiaringist läbi murda. Eestis ei ole see nende arvates võimalik. Kontrast eestikeelsele õppele üleviimise võimaluste võrdsustamise eesmärgi vahel ja reformis osalemise tulemusena tekkinud ebakindluse vahel isiklikus konkurentsivõimes soodustab nende noorte puhul nii ebavõrdsuse teravdatud tajumist kui ka umbusku reformi teostajate (laiemalt Eesti riigi ja tema institutsioonide) suhtes. Neid noori iseloomustab Integratsiooni monitooringute käigus tuvastatud usaldamatus Eesti riigi ja selle institutsioonide suhtes. Tajuvad ju noored seda, mida **Siiner ja Vihalemm (2013)** nimetasid karistuseks riigi tegemata töö eest eelkooli ja põhikooli tasandil.

Samas kõneles kõigi arutelude õhkkond soovist olla aktsepteeritud kui Eesti ühiskonna loomulik osa, kelle häält kuulatakse ja kuulatakse. Lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuring näitas selgesti, et selle põlvkonna potentsiaal panustada koostöösse Eesti ühiskonna paremaks muutmiseks on alakasutatud, teisisõnu: ühiskond ei suutnud etnilise mitmekesisuse väljakutsele sobivat lahendust leida. Üsna reaalne on oht, et need noored osutuvad „kaotatud“ põlvkonnaks kas sõna otseses mõttes (Eestist emigreerumise tõttu) või ülekanatud tähenduses (loobudes aktiivsest osalemisest koostöös Eesti elu edendamiseks). Võimalik kahju Eesti ühiskonnale on seda suurem, et viimasel kümnendil on suurenenud just kõrgharidusega venelaste Eestist lahkumise tõenäosus (**Anniste jt 2012**).

Seda olulisem on arvestada reformi õppetundidega kutsekeskkoolide üleviimisel eestikeelsele õppele. Kõige suuremaks ohuks ühiskonna sidususele võib pidada uue pettunud põlvkonna kujunemist – nüüd siis 2020. aastatel keskharidust omandavate eesti keelest erineva emakeelega noorte puhul. Kõige olulisem eeldus seda ohtu ära hoida on ühiskondliku kokkuleppe saavuta-

mine eestikeelse õppe eesmärgi ja juhtimise osas. Kutsekoolide eestikeelsele õppele ülemineku meetmete kavandamisel tuleks arvestada sellega, et juba praegu ilmneb mitte-eestlastest noorte polariseerumise märke nende eesti keele oskuse alusel. MISA võrdse kohtlemise projektis korraldatud rühmaintervjuust jäi kõlama eesti keele õpetaja tähelepanek, et „lõhe nõrkade ja tugevate õpilaste vahel süveneb“. Sellele aitab kaasa haridussüsteemi selektiivsus: pärast põhikooli lõpetamist jätkavad tugevamad, vanemate ressursidega enam toetatud, enesekindlamad ja ka parema eesti keele oskusega noored õpinguid gümnaasiumis. Kutsekoolis jätkavad aga viletsamate hinnete, ka viletsama eesti keele oskusega noored, kelle vanemad polnud võimelised toetama oma laste õpinguid ning kelle käekäik on otseselt sõltunud haridussüsteemi enda tõhususest. Et kutsekoolis peavad noored lisaks üldhariduslikele ainetele omandama ka eriala, siis kipub eesti keele õpe kutsekoolis olema kesisem kui gümnaasiumis. Kutsekoolis õppinud noorte riigikeele valdamise tase jääbki oluliselt tagasihoidlikumaks kui gümnaasiumi lõpetanutel. See aga vähendab veelgi nende haridustee jätkamise väljavaateid, sest Eesti haridussüsteemi üleminek eestikeelsele õppele on toimud n-ö ülevalt alla (kõigepealt kõrgkoolis). Lõhe mitte-eestlastest nõrkade ja tugevate õpilaste vahel eesti keele õppes kipub kattuma lõhega tasemeõppes, ka vanemate ebavõrdsete võimalustega toetada laste õpinguid. Tendentsi süvenemise korral võib tulemuseks olla mitte-eestlastest noorte polariseerumine. Teisisõnu: kutsekoolidesse siirdunud noortel on „ülemineku“ keskkonnaga hoopis raskem kohaneda.

Ka lõimumisvaldkonna sotsiaalsete gruppide uuring korraldatud intervjuudest aimus, millist ebakindlust on kutsekoolide noortes tekitanud venekeelse gümnaasiumi üleminek eestikeelsele õppele. Osa õpilasi suunduski kutsekooli just hirmust, et nad ei tule eestikeelse õppega toime. Gümnaasiumis toimunud üleminekukogemuse kriitikavaba analüüs ehk selle kogemusega mitteamestamine võib suurendada niigi suurt väljalangevust kutsekoolidest. Seega siis süvendada ebavõrdsust ühiskonnas.

Olulised haridusreformi edu ja laiema ühiskonna sidususe eeldused on kindlasti ka eesti keele õpetamine juba eelhariduse andmise faasis ning elukestva strateegiaga ettenähtud eesti keele õppe tõhustamine põhikoolis. Seejuures tuleks arvestada ka koolide reaalsete võimalustega, sh õpilaste sotsiaalmajandusliku ja kultuurilise taustaga, mis mõjutab oluliselt õpitulemusi (vt eesti keele õppe puhul **Klaas-Lang jt 2014**). Keele omandamise protsess peaks olema läbi põimunud teiste ühiskonnaelus osalemiseks vajalike teadmiste ja oskuste

omandamisega (Siiner ja Vihalemm 2013). Eriti oluline eeldus on aga kahe õppekeelepõhise haridusharu tihe-
dam koostöö ja integreerumine, mis lisaks eesti keele
õppele soodustab ka suhtlemist ja ühistegevust. Rahvus-
rühmadeülelt koostööoskust peetakse aga oluliseks

supermitmekesises (*super-diversity* – Steven Vertovec
2008 termin) maailmas, kus juba praegu ei ole suure-
mates linnades etnilist enamusrühma ja kus kõik pea-
vad vastastikku integreeruma, st arvestama-kohanema
kõigiga (vt Crul jt 2014). ●

VIIDATUD ALLIKAD

Anniste, K., Tammaru, T., Pungas, E. & Paas, T. *Emigration after EU Enlargement: Was There a Brain Drain Effect in the Case of Estonia?* Tartu: University of Tartu, Faculty of Economics and Business, Administration, Working Paper Series, 87, 1–20.

Borgna, C. & Contini, D. (2014). Migrant Achievement Penalties in Western Europe: Do Educational Systems Matter? *European Sociological Review*, 30 (5), 670–683.

Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012). *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2014). *Super-diversity. A New Perspective on Integration*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hallik, K. (2010). *Koos pole lihtne, aga eraldi ei saa: Eesti rahvussuhete teemal*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Helemäe, J., Saar, E. & Vöörmann, R. (2000). *Kas haridusse tasus investeerida? Hariduse selekteerivast ja stratifitseerivast rollist kahe põlvkonna kogemuse alusel*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Eesti ühiskonna integratsiooni monitoring 2011. Koostajad: Praxis, TNS Emor ja Tartu Ülikool. Tellija: Kultuuriministeerium. (http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Integratsiooni_monitoring_2011.pdf).

Kallas, K., Mihkelsoo, I. & Piaan, K. (2012). *Lõimuv Eesti 2000–2011. Integratsiooni Monitoringute analüüs*. Tartu: Balti Uuringute Instituut.

Kello, K., Masso, A. & Jakobson, V. (2011). *Uurimisprojekti „Vene laps venekeelse üldhariduskooli eestikeelse õppes“ koondaruanne*. Tartu: Tartu ülikool. http://www.curriculum.ut.ee/sites/default/files/sh/vene_6pilane_koondaruanneest.pdf.

Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. (<http://www.hm.ee/index.php?o3236>).

Klaas-Lang, B., Praakli, K., Peedisson, A. & Lašmanova, A. (2014). *Arvamusi ja hinnanguid riigikeele õppe korraldamise kohta vene õppekeele koolides. Uuringu lõpparuanne*. Tartu: Tartu Ülikool.

Lindemann, K. & Saar, E. (2011). Ethnic Inequalities in the Educational Career. In Verik, R. & Helemäe, J. (eds.) *The Russian Second Generation in Tallinn and Kohtla-Järve: The TIES Study in Estonia (59–92)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Lindemann, K. & Saar, E. (2012). Ethnic Inequalities in Education: Second-generation Russians in Estonia, *Ethnic and Racial Studies*, 35 (11), 1974–1998.

Metslang, H., Kibar, T., Kitsnik, M., Koržel, J., Krall, I. & Zabrodskaja, A. (2013). *Kakskeelne õpe vene õppekeele koolis. Uuringu lõpparuanne*. Tallinn: Tallinna Ülikool, Eesti Keele ja Kultuuri Instituut.

Raport Vene õppekeelt kasutatavate gümnaasiumide õppe tulemuslikkusest eestikeelsele (vähemalt 60% kohustuslikest kursustest) gümnaasiumiõppele üleminekul. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. 2014. http://www.hm.ee/sites/default/files/raport_uleminek_viimane_o.pdf.

Reitz, J. & Banerjee, R. (2007). Racial Inequality, Social Cohesion, and Policy Issues in Canada. In Courchene, T., Banting, K. & Wuttunee, W. (eds.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, 489–545. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Saar, E. & Aimre, K.-A. (2014). Unequal Educational Transitions in Estonia: Tracking and Family Background. *European Societies*, 16(5), 694–716.

Saar, E. (2008). *Haridus. Eesti ühiskonna integratsiooni monitoring 2008*. Tallinn: Integratsiooni Sihtasutus ja Rahvastikumistri Büroo.

Siiner, M., Vihalemm, T. (2013). Jätksuutlik keelepoliitika: kas ja kuidas? *Keel ja Kirjandus*, 2:81–94.

HARIDUS

2.4

Täiskasvanuhariduses osalemine: kumulatiivsus ja nõudluse olulisus

► ELLU SAAR

Sissejuhatus

UNESCO 1970. aastate algul tõstatatud elukestva õppimise idee on tänapäeval pälvinud nii akadeemiliste ja poliitiliste ringkondade kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide tähelepanu. Arusaam õppimisest kui noorte kohustusest ja privileegist ei vasta kiiresti muutuva moodsa maailma nõudmistele. Euroopa Liit on aktiivselt asunud edendama täiskasvanute õppimist ja seadnud oluliseks prioriteediks suurendada elukestvas õppes osalemist. Ka säästva arengu strateegia „Säästev Eesti 21“ rõhutab elukestva õppe olulisust ühiskonna sotsiaalse sidususe suurendamisel. Samas on paljudes uuringutes ilmnenud, et elukestvas õppes osaleb ebaproportsionaalselt palju neid, kes on juba niigi kõrgemalt haritud ja kelle oskused on paremad (OECD 2003). Seetõttu on oluline mõista, miks teatud grupid osalevad elukestvas õppes rohkem kui teised ja kuidas saaks erinevate ühiskonnarühmade võimalusi võrdsustada.

Nii täiskasvanuõpe kui ka elukestev õpe laiemalt on ühiskonnas seotud mitmete protsesside ja institutsioonidega. Neid mõjutavad haridussüsteem, tööturg ja selle struktuur, sotsiaal- ja hariduspoliitika ning eri huvigruppide huvid. Seega tuleks täiskasvanuõpet vaadata just selle laiemas kontekstis, püüdes arvesse võtta selle mõjusid elukestvas õppes osalemisele. Eestit võrreldakse

siin nii OECD riikide keskmise kui ka Soomega.

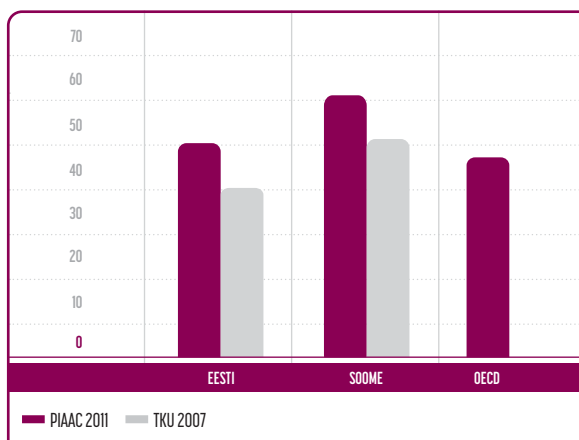
Rahvusvaheline täiskasvanute oskuste uuring PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) mõötis lisaks haridustasemele ka kolme liiki oskusi (funktsionaalset lugemisoskust, matemaatilist kirjaoskust ja probleemilahendusoskust tehnoloogiarikas keskkonnas) ja mitmesuguste oskuste kasutamist tööl. See annab võimaluse analüüsida, mil määral mõjutavad elukestvas õppes osalemist nn pakkumise poole karakteristikud, st inimeste oskused ja haridustase, ning kuivõrd olulised on nn nõudlust iseloomustavad näitajad (eelkõige töö oskusmahukus).

Euroopa haridusterminoloogias on levinud õppimise jaotamine formaalseks, mitteformaalseks ja informaalseteks õppimiseks. Käesolevas osas keskendume just mitteformaalõppes osalemise analüüsimisele. Mitteformaalõpe on vabatahtlik eesmärgistatud õpe, millel on konkreetne läbiviija ning mida iseloomustab paindlikkus ja õppijakesksus.

2.4.1 Gruppide vahelised erinevused mitteformaalõppes osalemisel

Eestis on mitteformaalõppes osalenud umbes pooled täiskasvanutest (vt joonist 2.4.1). Võrreldes 2007. aasta

JOONIS 2.4.1 Osalemine mitteformaalõppes 2007. ja 2011. aastal, 25–65 aastased¹, %



Allikas: PIAAC 2012.

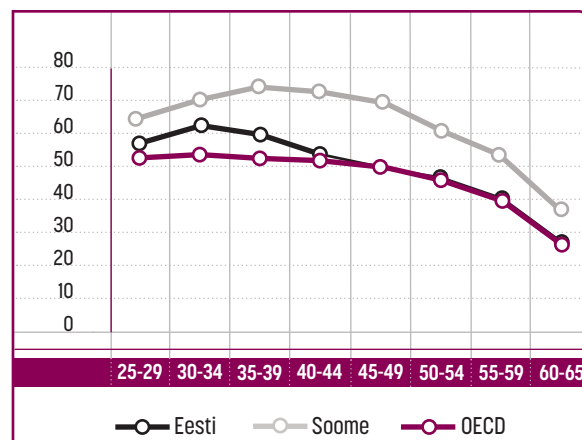
¹ TKU 2007. aasta andmete korral on vanusegrupp 25–64.

täiskasvanute koolituse uuringu andmetega on osalejate protsent Eestis kasvanud umbes 10 protsendipunkti. Hakkab silma, et nendel, kes on juba ühes koolituses osalenud, on suurem võimalus osaleda ka edasistes koolitustes. Seega kipuvad koolitust saama ühed ja samad inimesed, st toimib nn Matteuse efekt.² Järelikult peaks eesmärk olema tuua koolitusse need, kes ei ole seal seni osalenud.

Et Eestis on nende inimeste osakaal, kes tunnevad, et nad vajaksid praeguste töökohustustega toimetulekuks koolitust, oluliselt kõrgem kui PIAACis osalenud OECD riikides keskmiselt, ilmnevad koolitusvajaduse ja tegeliku koolituses osalemise vahel käärid. 68% neist, kelle arvates koolitus on vajalik praeguste töökohustustega paremaks toimetulekuks, on eelneva aasta jooksul koolituses osalenud. Seega ei ole ligi kolmandik neist, kes arvavad, et koolitus on vajalik, küsitlusele eelnenud aasta jooksul siiski õppinud.

Eestis ilmneb tendents, et õppes osalevad vähem need sotsiaaldemograafilised grupid, kes seda teistest oskustes mahajäämuse vähendamiseks just rohkem vajaksid. Mitteformaalõppes osalemist mõjutavad Eestis oluliselt inimeste vanus, kodune keel (venekeelsed osalevad oluliselt vähem), haridustase, hõivestaatus, ametigrupp (valge- ja sinikraede osalemise erinevus on Eestis oluliselt suurem kui näiteks Soomes), majandusharu (rohkem osalevad inimesed, kes töötavad hariduse, teaduse ja tervise valdkonnas), mõnevõrra ka ettevõtte suurus.

JOONIS 2.4.2 Osalemine mitteformaalõppes vanusegrupiti, %



Allikas: PIAAC 2012.

Kui Soomes osalevad õppes rohkem pigem kolme- või neljakümnendates eluaastates inimesed ja vähenevad alga vanusegrupist 50–54 (selline muster ilmneb ka OECD keskmises), siis alga Eestis oluline vähenevus veidi varem, juba vanuses 45–49 (vt joonist 2.4.2). Silma hakkab 40–49-aastaste mitteformaalõppes osalemise suur erinevus Eestis ja Soomes. Nende riikide andmete võrdlus näitab, et Eestis mõjutab haridustase 40–49-aastaste osalemist märgatavalt rohkem kui Soomes: kui Soomes osalevad kõrge haridustaseme omandanud mitteformaalõppes 1,8 korda sagedamini kui madala haridustasemega inimesed, siis Eestis on erinevus nende kahe haridusgrupi osalemisel 2,5kordne. Seega on vaeslapse osas eelkõige just madalama haridustasemega inimesed, kelle osalemist tuleks soodustada. Eestis peavad koolitusi mõttetuks just madalama haridustasemega inimesed, seepärast tuleks ehk mõelda elukestva õppe sisukusele ja eesmärkidele, et muuta õpet sellele grupile atraktiivsemaks. Sellesse vanusegruppi kuulunute ja mitteformaalõppes mitteosalenute võrdlus Eestis ja Soomes näitab ka seda, et Eestis on märgatavalt olulisem mitteosalemise põhjus õpingute maksumus.

Mitteformaalõppes osalemisel ilmnevad sõltuvalt kodusest keelest olulised erinevused: kodus eesti keelt

² Matteuse efekti mõiste sõnastas sotsioloog Robert K. Merton 1968. aastal esialgu teaduslikus maailmas toimiva seaduspärasuse kohta, milles sellele teadlasele või ülikoolile, kelle teadustöö tulemused on juba staatust ja kuulsust toonud, kuhjub ajapikku tunnustust aina juurde, samas kui teised teadlased ja ülikoolid, kes või mis ei olnud küündinud tunnustuse „aja jooksul aina võimenduvasse” ringluse, kaldusid jääma üha kindlamalt tunnustuse piirist allapoole. Täiskasvanute koolituse korral osalevad koolitustel sagedamini need inimesed, kes on seal juba varem osalenud.

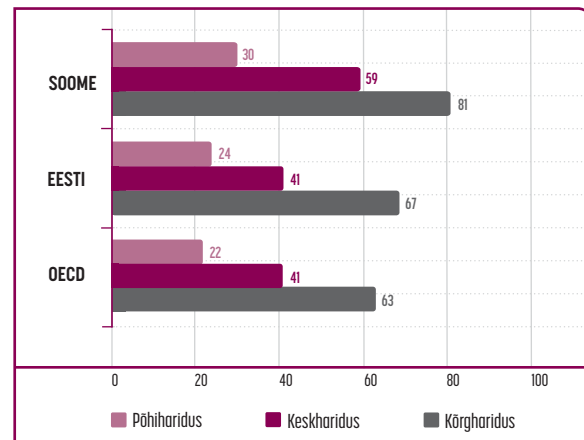
kõnelejate seas on õppes osalenute osakaal märgatavalt suurem kui nende seas, kelle koduseks keeleks on vene keel. Kui võrrelda kodus eesti ja vene keelt kõnelevate inimeste töökoha oskustevajadust, hakkab silma, et oskusmahukatel ametikohtadel töötab pool kodus eesti ja vaid 32% vene keelt kõnelejatest. Seevastu kodus vene keelt kõnelejad töötavad eestikeelsetega võrreldes sagedamini keskmise oskusmahukusega sinikraade ametikohtadel (vastavalt 37% ja 25%). Edasine analüüs näitab, et töökoha oskusmahukus on oluline mitteformaalõppes osalemist mõjutav faktor ja et kodus vene keelt kõnelejad on märgatavalt sagedamini märkinud mitteosalemise põhjuseks koolituse hinna. Samas ei ole kahe rühma vahel erinevusi selles, kuivõrd vajalikuks nad koolitust peavad.

Piirkondade arvestuses osalevad mitteformaalõppes enam Põhja-Eesti elanikud (õppijaid on üle poole 25–65aastastest täiskasvanutest). Mõnevõrra vähem on mitteformaalõppes osalenud Lõuna- ja Kesk-Eestis elavad inimesed ning kõige vähem on mitteformaalõppes õppijaid Kirde-Eestis. Jällegi on ilmselt osaliselt erinevuste põhjuseks töökohtade struktuur: kui Põhja-Eestis on ülekaalus oskusmahukad ametikohad, siis näiteks Kirde- ja Kesk-Eestis on rohkem keskmise oskusmahukusega sinikraade ametikohti. Samuti on neis piirkondades proportsionaalselt mõnevõrra rohkem vähese oskusmahukusega ametikohtadel töötajaid kui teistes piirkondades.

Õppes osaletakse seda rohkem, mida kõrgem on omandatud haridustase (vt joonist 2.4.3). Eestis ja Soomes on haridustasemetete vahelised erinevused sarnased ja samal tasemel OECD keskmisega³. Eesti puhul hakkab silma, et keskhariidusega inimesed osalevad mitteformaalõppes märgatavalt vähem kui näiteks Soomes. Sealjuures ei ole Eestis erinevusi kutsekesk- ja üldkeskhariiduse omandanute mitteformaalõppes osalemises: mõlema hulgas on ka jaotus eri oskusmahukusega ametikohtadele suhteliselt sarnane.

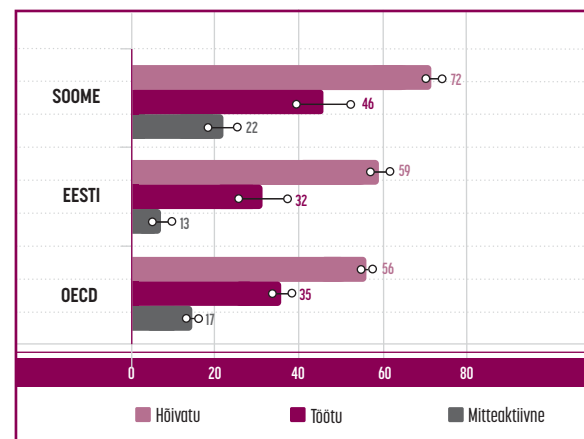
OECD riikides osalevad mitteformaalõppes kõige enam hõivatud, neile järgnevad töötud ja mitteaktiivsed (vt joonis 2.4.4). Hõivatute puhul ei ole riikidevahelised erinevused väga suured. Erandina võib siin välja tuua Soome, kus õppes osalemise määr on teistest riikidest kõrgem. Töötute puhul on osalus mitteformaalõppes nii Eesti kui ka OECD keskmisest kõrgeim Soomes: kui Eestis ja OECD riikides osaleb mitteformaalõppes keskmiselt kolmandik töötutest, siis Soomes on vastav näitaja 46%. 2007. aastal tehtud täiskasvanute koolituse uuringu ja PIAAC andmete võrdlus näitab küll, et Eestis on töötute osalemine mitteformaalõppes nelja aasta jooksul oluliselt paranenud, kuid Soome vastavast näi-

JOONIS 2.4.3 Osalemine mitteformaalõppes haridustasemeti, 25–65 aastased, %



Allikas: PIAAC 2012.

JOONIS 2.4.4 Osalemine mitteformaalõppes hõivestatusesti, 25–65 aastased, %



Allikas: PIAAC 2012.

tajast jääme siiski maha. Eestis on Soomega võrreldes oluliselt rohkem töötuid märkinud mitteosalemise põhjuseks koolituse maksumuse (Eestis vastavalt 31%, Soomes vaid 14%). See võib seotud olla sotsiaalhoolekande ja erinevate sotsiaalsete riskide maandamisega. Mitteaktiivsete hulgas on suurim osalusprotsent mitteformaalõppes Soomes (osaleb umbes viiendik), mis ületab ka OECD keskmise näitaja. Eestis osaleb mitteaktiivseid õppes oluliselt vähem. Eelnevad tulemused on näidanud ka seda, et Eestis on vahed eri hõivegruppide mitteformaalõppes osalemises suhteliselt

³ Võrdluses on lähtutud põhi- ja kõrghariidusega täiskasvanute osalemisprotsentide suhtelisest erinevusest.

suured (vt. ka Roosmaa, Saar 2010). Mitteaktiivsete puhul on Eestis oluline mitteosalemise põhjus koolituse maksumus, eriti võrreldes Soomega.

PIAAC uuringus mõõdeti mitmeid oskusi: funktsionaalset lugemisoskust, matemaatilist kirjaoskust ja probleemilahendusoskust tehnoloogiarikkas keskkonnas. Funktsionaalne lugemisoskus (*literacy*) defineeriti PIAAC uuringus kui oskus mõista, hinnata ja kasutada kirjalikke tekste ning tegelda nendega selleks, et ühiskonnas edukalt toimida, saavutada oma eesmärged ning arendada oma teadmisi ja võimeid. Matemaatiline kirjaoskus (*numeracy*): oskus hankida, kasutada, tõlgendada ning edastada matemaatilist teavet ja matemaatilisi ideid selleks, et tegelda ja tulla toime elus ette tulevate matemaatilisi teadmisi nõudvate olukordadega. Probleemilahendusoskus tehnoloogiarikkas keskkonnas (*problem-solving in technology-rich environments*) tähistas oskust kasutada digitaalset tehnoloogiat, kommunikatsioonivahendeid ja arvutivõrgustikke selleks, et hankida ja hinnata infot, suhelda ja täita praktilisi ülesandeid (Halapuu, Valk 2013). Lisaks uuriti PIAACis, kuivõrd neid erinevaid oskusi tööl vajatakse.

Nii funktsionaalse lugemisoskuse⁴ kui ka tehnoloogiarikkas keskkonnas probleemide lahendamise oskuse puhul saab öelda, et üldjuhul osaletakse õppes seda rohkem, mida kõrgem on oskustase. Eesti erineb Soomest eelkõige selle poolest, et keskmise oskustasemega täiskasvanud osalevad mitteformaalõppes harvemini kui vastav grupp Soomes. Nii madala kui ka kõrge oskustasemega gruppide osalus Eestis ja Soomes ei erine. Probleemilahendusoskus tehnoloogiarikkas keskkonnas diferentseerib mitteformaalõppes osalemist nii OECD riikides kui ka Eestis märgatavalt vähem kui funktsionaalne lugemisoskus. Eestis eristuvad teistest vaid need, kes ei lahendanud ülesandeid arvutis, ja halvima probleemilahendusoskusega täiskasvanud, kes osalevad mitteformaalõppes vähem.

2.4.2 Töö- ja ametikoha mõju

OECD riikides keskmiselt osalevad mitteformaalõppes kõige rohkem tippspetsialistid, kellele järgnevad juhid ja keskastme spetsialistid. Veidi väiksem on osalus ametnike⁵ seas, neist omakorda veel vähem on õppes osalejaid teenindus- ja müügitöötajate, oskustöötajate ja seadmeoperaatorite hulgas. Kõige vähem osalevad õppes põllumajanduse oskustöötajad ja lihttöölised (vt. tabel 2.4.1). Üldjoontes on sarnane muster ka Eestis, kuigi erinevused gruppide vahel ei tule nii selgelt esile. Eestis on valge- ja sinikraede õppes osalemise vahel suhteliselt

suur erinevus. Eesti ja Soome võrdluses hakkab aga silma suur erinevus sinikraede osaluses. Eestis on võrreldes Soomega sinikraede hulgas märgatavalt enam neid, kes märkisid mitteosalemise põhjusena koolituse maksumuse, ja oluliselt vähem neid, kelle koolituse eest on tasunud tööandja. Samas vajaks aga üle kolmandiku Eesti sinikraedest tööülesannetega paremaks toime tulekuks täiendavat koolitust (Soomes on vastav protsent kaks korda väikesem). Seega tunnevad Eesti sinikraed vajadust koolituse järele, kuid nende mitteosalemise oluline põhjus on koolituse maksumus ja ilmselt ka tööandjate väiksem finantstoetus.

Osalemine on suurem avaliku sektori töötajate hulgas. Sealjuures on Eestis eri sektorite töötajate osalemise erinevused kõige suuremad. Üks põhjus on ilmselt see, et teatud ametigruppide (nt õpetajate ja ametnike) osalemist toetab riik (vt ka Saar jt. 2013). Et erasektoris on tööandjate finantstoetus koolitusele Eestis mõnevõrra väiksem kui näiteks Soomes, võib ka see olla üks sektorite vaheliste suurte erinevuste põhjus.

Õppes osalevad kõige rohkem hariduse ja teaduse, tervise, äri- ning muu teeninduse valdkonnas töötajad, kõige vähem aga põllumajanduses ja tööstuses töötajad. Eesti ja Soome võrdluses hakkab silma suur erinevus tööstuses ja äriteeninduses töötavate inimeste mitteformaalõppes osalemisel. Tööstuses hõivatute puhul on nii suurte erinevuste üks põhjus ilmselt see, et oskustase, mida vastavad ametikohad nõuavad, on Soomes märgatavalt kõrgem kui Eestis. Teine põhjus on jällegi koolituste kättesaadavus: Eestis on koolitustes osalemise oluline barjäär märgatavalt väiksem tööandjate poolne finantstoetus ja koolituste maksumus. Äriteeninduse puhul ei ole põhjuseks mitte niivõrd nõutavate oskuste tase, kuivõrd peamiselt just kättesaadavus (st Eestis on oluline barjäär tööandjate pakutav väiksem finantstugi ja koolituse maksumus). Ent nii äriteeninduses kui ka tööstuses hõivatud tunnevad Eestis ise märgatavalt suuremat vajadust täiendava koolituse järele kui vastava valdkonna töötajad Soomes.

Osalus õppes sõltub ka ettevõtte suurusest: üldise mustri kohaselt osalevad suuremates ettevõtetes töötavad inimesed mitteformaalõppes rohkem. Soome ja Eesti erinevad üldisest mustrist selle poolest, et õppes osalemine enam kui 50 töötajaga ettevõtetes ettevõtte suuruse kasvades ei suurene. Eestis takistab just väikse-

⁴ Analüüisiti ka matemaatilist kirjaoskust, kuid et tulemused sarnanesid funktsionaalse lugemisoskuse tulemustega, neid ei näidata.

⁵ Ametigruppide võrdlemisel on kasutatud ISCO ametialade klassifikaatorit. Ametnike all peetakse silmas nii riigiametnike kui ka kõiki rutiinse kon- toritöö tegijaid.

TABEL 2.4.1 Osalemine mitteformaalõppes ametigrupiti, %

	Juhid	Tipp-spetsialistid	Keskastme spetsialistid	Ametnikud	Teenindus- ja müügi-töötajad	Põllumajanduse oskustöötajad	Oskustöötajad ja seadme-operaatorid	Lihttöölised
EESTI	70	82	71	59	60	38	37	31
SOOME	84	87	82	72	67	47	57	55
OECD	66	75	68	56	49	36	42	32

mate ettevõtete puhul õppes osalemist koolituse maksumus. See on kahtlemata ka üks põhjus, miks väike-ettevõtetes on mitteformaalõppes osalemine harvem. Väga suur osa Eesti ettevõtetest ongi kuni 10 töötajaga.

2.4.3 Õppes osalemist mõjutavad tegurid

Joonisel 2.4.5 on esitatud riskisuhked, mis võimaldavad võrrelda omavahel kahe grupi õppes osalemise šansse. Kõiki küsitluses osalenud täiskasvanuid hõlmav analüüs näitab, et oluliselt mõjutavad õppes osalemist nii sugu, vanusegrupp, laste olemasolu ja noorima lapse vanus ning haridustase kui ka funktsionaalse lugemisoskuse tase. Meeste tõenäosus osaleda mitteformaalõppes on võrreldes naistega väiksem. Siiski on soo mõju pigem kaudne: mehed osalevad mitteformaalõppes naistest vähem seetõttu, et nad töötavad majandusharudes ja töökohtadel, kus osalemine ongi väiksem. Erinevused ilmnevad ka vanusegrupiti: võrreldes 35–44-aastastega on nooremate (25–34 -aastaste) inimeste tõenäosus osaleda mitteformaalõppes veidi suurem ja vanemate (45–65 -aastaste) oma veidi väiksem. Oluline tegur on ka piirkond: Kesk- ja Lõuna-Eesti elanikud osalevad mitteformaalõppes veidi vähem. Võrreldes kodus eesti keelt rääkijatega on kodus vene keelt rääkijate mitteformaalõppes osalemise tõenäosus väiksem, kuid ka kodukeele korral on mõju pigem kaudne, st kodus vene keelt kõnelejate väiksem osalus on tingitud sellest, kus ja kellel nad töötavad.

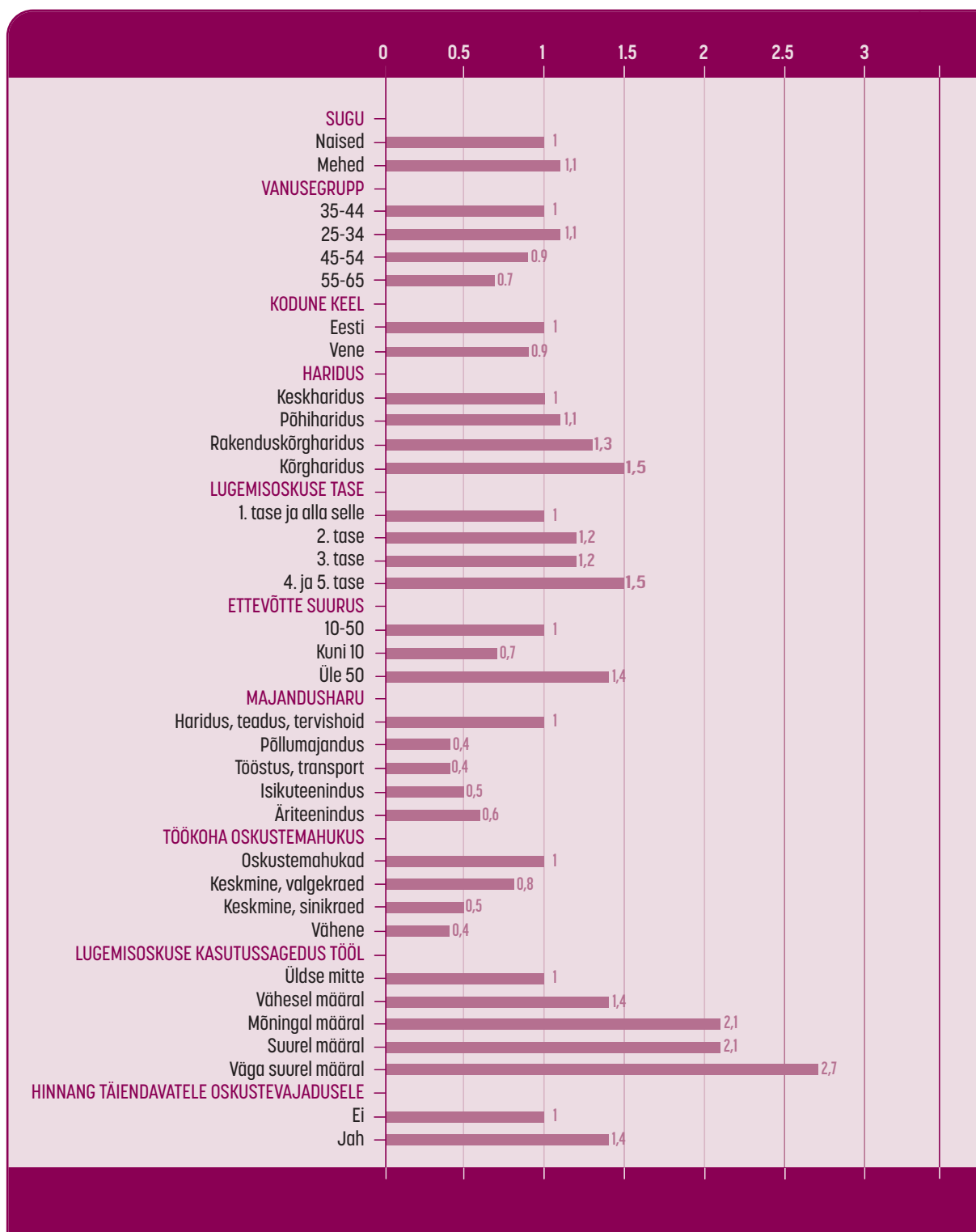
Haridustase mõjutab oluliselt mitteformaalõppes osalemise tõenäosust: suurim on see kõrgharitudel ja väiksem vaid põhiharidusega piirdunudel. Haridustaseme mõju on funktsionaalse lugemisoskuse taseme mõjust olulisem. Seega on koolituses osalemise võimalused seotud rohkem haridustaseme kui omandatud oskustega. Mitteformaalõppe puhul näib toimivat **Thurow' (1975)** kirjeldatud järjekorra mudel, st haridustunnistusel on tööandja jaoks signaaliv roll, mille alusel

ta valib, kellele koolitust pakkuda. PIAAC andmete analüüs on näidanud, et see reegel kehtib ka hõive ja palga puhul, st tööandjad hindavad pigem omandatud haridustaset kui oskusi (**Halapuu, Valk 2013**). Samas ei pruugi inimese tegelik oskustase olla otseses seoses haridustasemega: ühest küljest sõltub see hariduse kvaliteedist, teisalt võib inimene omandada elu jooksul uusi oskusi ja oma oskustaset tõsta, aga ka varasemaid oskusi minetada.

Tööandjat ja töökohta kirjeldavad muutujad mõjutavad ka mitteformaalõppes osalemist oluliselt. Võrreldes keskmise suurusega (10–50 töötajaga) ettevõtetega on väikeettevõtte töötajate tõenäosus osaleda mitteformaalõppes väiksem ja rohkema kui 50 töötajaga ettevõtete töötajate oma suurem. Õppes osalemine erineb ka majandusharuti: põllumajanduse, tööstuse ja transpordi ning isiku-, äri- ja muu teeninduse valdkonnas töötajad täiendavad end kaks korda väiksema tõenäosusega kui haridus-, teadus- ja tervishoiutöötajad. Mitteformaalõppes osalemine erineb ka sõltuvalt sellest, kui võrd oskusmahukal ametikohal inimene töötab. Sõltuvalt inimese subjektiivsest hinnangust tööolulisele vajalikule funktsionaalse lugemisoskuse tasemele eristub ka mitteformaalõppes osalemise tõenäosus: mida vajalikum see on, seda tõenäolisem on õppes osalemine. Töökohtadel, kus see vajadus on suur, on mitteformaalõppes osalemine mitmeid kordi tõenäolisem kui võrdluse aluseks olevatel vähest funktsionaalset lugemisoskust nõudvatel töökohtadel. Tuleb silmas pidada, et oskusmahukus ei ole sama, mis oskuste vähene või pidev kasutamine. Paljuski need ilmselt küll kattuvad, aga definitsiooni järgi on oskusmahukus paika pandud ISCO peakategooriate ja oskuste kasutussagedus inimese subjektiivse hinnangu alusel.

Õppes osalemise võimalused on suuremad inimestel, kelle haridus- ja/või oskustase on kõrge. Seega ilmneb täiskasvanuõppes osalemise korral kumulatiivne mõju, mis pigem suurendab osalemise ebavõrdsust (rohkem osalevad need, kellel on niigi head oskused, kõrgem haridustase ja ametipositsioon), mitte ei vähenda seda.

JOONIS 2.4.5 Mitmesuguste gruppide mitteformaalõppes osalemise tõenäosuste võrdlus, 25-65 aastased, riskisuhted



Allikas: PIAAC 2012.

MÄRKUS. Riskisuhe on sageduste suhe kahe võrreldava grupi jaoks. See võimaldab võrrelda omavahel kahe grupi õppes osalemise šansse. Riskisuhe alla 1 näitab, et grupi võimalused õppes osaleda on võrreldes võrdlusgrupiga väiksemad. Väärtus üle 1 näitab, et grupi osalusvõimalused on paremad. Kõigi joonisel esitatud gruppide osalemise tõenäosus eristub taustagrupi omast. Võrdlusgrupiks on grupp, kelle puhul riskisuhe on 1.

Kokkuvõtteks

Analüüsi olulisim tulemus on järeldus: Eestis mõjutavad töö sisu ja töökoha karakteristikud elukestvas õppes osalemist olulisemalt kui inimese enda karakteristikud (sealhulgas tema haridus- ja oskustase). Seega on õppes osalemisel olulisem just nõudluse pool; koolitusest või õpingutest saadavatel uutel oskustel ja/või kõrgemal haridustasemel ei ole ilma rakendusvõimaluseta iseseisvat väärtust. Kuigi oskused on olulised, sõltub nende väärtus õppes osalemise tagajana ikkagi sellest, kas neid tööturul ka vajatakse. See tulemus viitab ka varem tehtud järeldusele (Desjardins, Rubenson 2011), et töö sisu ja iseloom on märgatavalt olulisemad õppes osalemist mõjutavad faktorid kui töötaja oskused ja haridustase. Nagu näitas PIAAC andmete esmane analüüs (Halapuu, Valk 2013), jääb Eesti tööl kasutatavate oskuste poolest rahvusvahelisele keskmisele alla. Eestis on inimestel oskusi rohkem kui tööturg neile rakendust pakub. Seega ei pruugi inimeste oskustaseme tõus kaasa tuua nende aktiivsemat osalemist täiskasvanuõppes (nagu eeldab näiteks inimkapitali teooria ning millest lähtuvad mitmed poliitikadokumendid ja vastavad programmid). Kui tööturul puudub reaalne nõudlus oskuste järele, siis on ka täiskasvanuõppes osalemine vähene. Ainult pakkumise poole (indiviidi oskuste ja hariduse) arvestamine jätab vaatluse alt välja struktuursed faktorid (töökohtade oskumahukuse), mis

mängivad õppes osalemisel olulisemat rolli. Kui ei ole piisavalt oskumahukaid töökohti, ei ole tööandjatel vajadust õpet pakkuda ja töötajatel vajadust omandada täiendavaid oskusi. Seega madala oskustasemega inimeste oskus- ja teadmistaseme tõstmise programm tuleks tingimata siduda töökohtade innovatsioonile (töökultuur, töö organiseerimine jne) suunatud programmidega.

See tulemus kinnitab varasemate teistes riikides oskustaseme tõstmise programmide tulemuste analüüsi põhjal tehtud järeldust: inimeste oskustaseme tõstmine ei pruugi nende jaoks kaasa tuua paremaid võimalusi tööturul, kui neid oskusi seal ei vajata ja kui majandus on orienteeritud pigem madala oskuste tasemega ja madalapalgalisele tööjõule (vt Payne 2007). Polariseerunud tööturg, kesisele tasustatud ja madalat oskustaset nõudvate tööde domineerimine, töötajate oskuste alakasutus ettevõtjate poolt ja ettevõtjate püüd lükata töötajate ettevalmistamisega seotud vastutus vaid riigi ja inimeste endi õlule tähendab, et selline töötajate oskustaseme tõstmise programm jääb vaid ühekordseks ega too kaasa pikemaajalisi muutusi. Vaja on integreerivat lähenemist, mis ei käsitle töötajate ettevalmistust lahus kogu majandus- ja tööturupoliitikast. See kriitika on kooskõlas kapitalismi variatiivsuse käsitlusega (vt Hall, Soskice 2001), mis rõhutab just institutsioonide ja poliitikate omavahelist seotust. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Desjardins, R., Rubenson, K. (2011). *An analysis of skill mismatch using direct measures of skills*. OECD Education Working Papers No. 63.

Halapuu, V. & Valk, A. (2013). *Täiskasvanute oskused Eestis ja maailmas. PIAAC uuringu esimesed tulemused*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In Hall, P. A., Soskice, D. (Eds.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

OECD (2003). *Beyond rhetoric: Adult learning policies and practices*. Paris: OECD Publishing.

Payne, J. (2007). Skills in context: what can the UK learn from Australia's skill ecosystem projects? *SKOPE Research Paper No. 70*.

Roosmaa, E.-L. & Saar, E. (2010). Employees' participation in training. In *Estonian Human Development Report 2009*. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Saar, E., Roosalu, T., Roosmaa, E.-L., Tamm, A. & Vöörmann, R. (2013). Developing Human Capital in Post-Socialist Capitalist: Estonian Experience. In Saar, E., Ure, O. B., Holford, J. (Eds.), *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 372–396.

Thurow, L. C. (1975). *Generating inequality: Mechanisms of distribution in the U.S. Economy*. New York: Basic Books.

RÄNNE

2.5

Tööränne Eestis

► ANU TÕNURIST

Sissejuhatus

Eesti tööjõu geograafiline mobiilsus kasvab aasta-aastalt – nii riigisiselt kui ka välisriikide suunal. Tööga seotud mobiilsus ei tähenda niivõrd kolimist, vaid on tihedamini seotud pika ajaperioodi jooksul suurte vahemaade läbimisega kodust tööle jõudmiseks (Landesman, Seward 2013). Praegu on tööalane pendelränne niivõrd levinud, et rohkem kui kolmandik kõigist Eesti hõivatutest töötab elukohast erinevas omavalitsusüksuses või pendeldab tööle välisriiki. Eestisiselt pendeldavad inimesed enamasti tööle maalt linna. Töökohtade defitsiit maapiirkondades suurendab maal elava tööjõu sõltuvust linnade tööturust (Partridge jt 2010). 1990ndatel alanud eelinnastumine tõmbab üha suuremat hulka inimesi igapäevasesse töörändesse.

Tööalane pendelränne on nii indiviidi kui ka ühiskonna tasandil oluline teema. Ühelt poolt mõjutab see inimeste subjektiivset heaolu, teiselt poolt võetakse inimeste eelistused elu-, töökohta ja muude tegevusruumide valikul aluseks riiklike strategiate ja plaanide koostamisel. Seetõttu on oluline uurida pendelrände muustrites toimunud muutusi – millised on tänases Eestis tõmbekeskused ja tööjõuareaalid ning millised sotsiaal-demograafilised omadused iseloomustavad töö- ja elukoha vahel liikujaid.

Järgnev töörände analüüs põhineb peamiselt 2011. aasta rahva- ja eluruumide loenduse andmetel, kuid võrdlusena kasutatakse ka eelmise, 2000. aasta loenduse tulemusi. Alapeatükis käsitletakse pendelrändena töö-

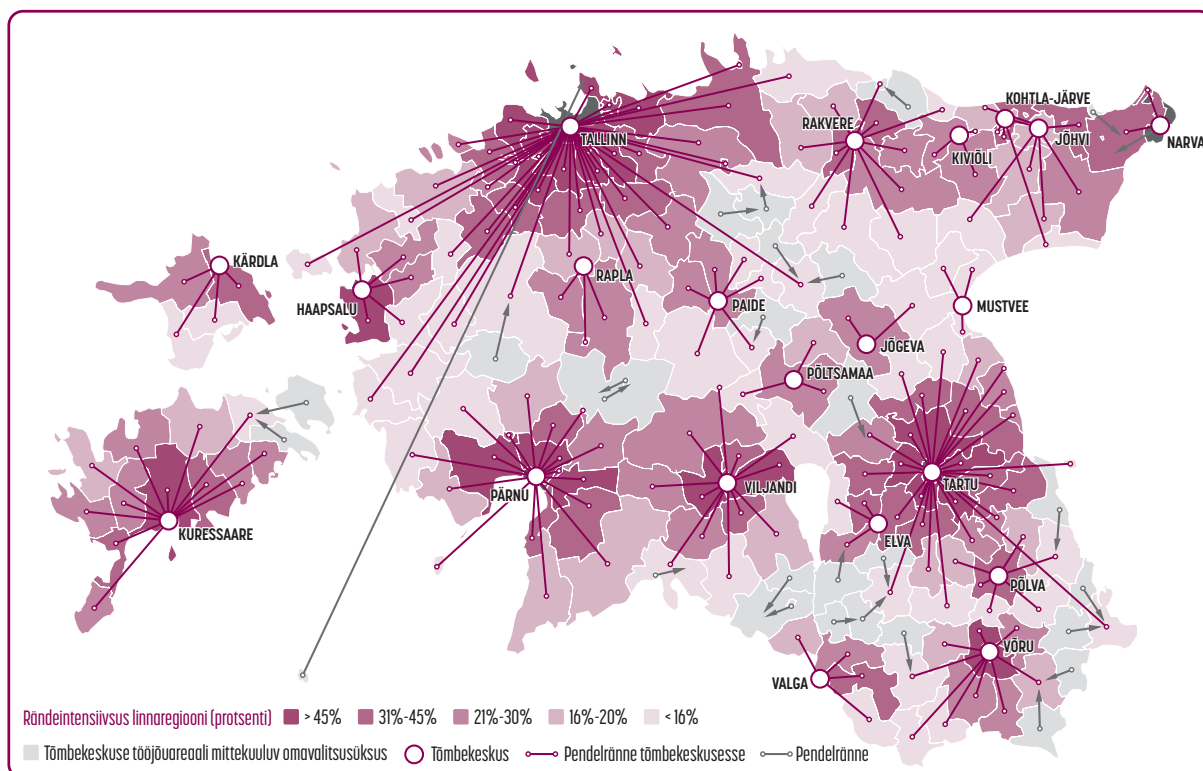
käimist elukoha omavalitsusüksusest erinevas omavalitsusüksuses. Pendeldajaks on loetud ka mobiilse töökohtaga inimesed, kui neil oli ankeeti märgitud töökohta asukoht omavalitsusüksuse tasemel.

2.5.1 Tõmbekeskused

Eestis on suuremad tõmbekeskused püsinud pikka aega muutumatuna. Need on enamasti olnud regiooni- ja maakonnakeskused (Tõnurist 2013; Ahas, Silm 2013; Raagmaa 2011; Tammaru 2001). Viimase rahvaloenduse tulemuste järgi võib öelda, et Eestis on 19 tõmbekeskust¹. See tulemus kattub küllaltki hästi Ahas jt (2010) mobiilpositsioneerimise andmetel põhinevas uuringus leitudga, mille kohaselt Eestis on 18 keskuslinna. Suurima mõjuga tõmbekeskus Eestis on mõistagi pealinn Tallinn, mis on peamine pendelrände sihtkoht 43 omavalitsuse, sh kõigi Harju maakonna valdade, lisaks ka naabermaakondade valdade ja mõningatele suhteliselt kaugel asuvatele linnade (Pärnu, Valga, Kärdla) inimestele. Tallinna ulatuslik mõjuala näitab, kui võrdluskohaks võetakse töökohtade koondumiskoht võib väikeses riigis olla pealinn. Kaugemalt pärit inimesed ei pendelda mõistagi iga päev töö ja kodu vahet. 19% maakonnaüleses pendelrändes osalejatest elab osa ajast teises elukohas,

¹ Tõmbekeskuseks hinnati linnad, mis olid peamised töörände sihtkohad vähemalt kolme omavalitsusüksuse inimestele.

KAART 2.5.1 Tõmbekeskuste tööjõuareaalid, 31.12.2011



Allikas: Rahva ja eluruumide loendus, 2011.

samas maakonnas elavatest ja töötavatest inimestest vaid 10%. Eksisteerib ka seos teises elukohas viibimise aja ja pendeldamise vahel – võrreldes maakonnasiseselt pendeldajatega on maakonnaüleses töörändes osalejate seas rohkem neid, kes veedavad teises elukohas 3–6 kuud (vastavalt 27% ja 31%) ja üle 6 kuu (vastavalt 6% ja 26%). Niisiis võib teise elukoha omamise üks põhjus olla ka elukohast kaugel asuv töökoht.

Lisaks Tallinnale on Eestis olulised tõmbekeskused veel Tartu, Pärnu, Kuressaare, Rakvere, Viljandi ja Võru linn (*vt ka Tammaru 2001, Ahas jt 2010*). Väiksema tõmbekeskusega on aga maakonnakeskused Kärkla, Haapsalu, Rapla, Paide, Valga, Põlva, Jõhvi, Jõgeva, lisaks ka Põltsamaa, Elva, Kohtla-Järve ja Kiviõli linn. Jõgevamaa on ainus maakond, kus maakonnakeskus ei vasta formaalselt tõmbekeskuse tingimusele. Jõgeva linn on peamine töörände sihtkoht vaid Torma ja Jõgeva valla inimestele. Põltsamaa on olulisim pendelrände sihtkoht Pajusi, Põltsamaa ja Kõo valla hõivatutele. Põltsamaa tugevamat staatust Jõgeva linna ees näitab ka kõrgem positsioon kohalike omavalitsusüksuste võimekuse indeksi alusel koostatud pingereas (*Noorkõiv, Ristmäe 2014*). Jõgevamaal kerkib tõmbekeskusena esile ka Mustvee, mis on peamine sihtkoht Kasepää, Avinurme ja Lohusuu valla inimestele. Arvestades, et Jõgeva linna käib mujalt tööle rohkem kui 800 ja Mustvee linna rohkem kui 130 in-

mest, on selge, et reaalsuses on Jõgeva täna kindlasti tugevam keskus kui Mustvee.

Eestis on ka üksjagu valdasid, mida võib pidada kohalikeks väikesteks tõmbekeskusteks, sest sealsete ettevõtte pakuvad tööd suurele osale kodukoha ja lähikümbruse hõivatutele. Sellised on näiteks Helme vald Valgamaal, mis on peamine pendelrände sihtkoht Põdrala valla ja Tõrva linna hõivatutele, Vastseliina vald, mis varustab töökohtadega Meremäe ja Misso valla elanikke, Orissaare vald, kuhu käivad tööle Muhu ja Põide valla hõivatud ning Koeru vald, kuhu liiguvad tööle Järva-Jaani ja Rakke valla inimesed (*kaart 2.5.1*).

Linna tugevust tõmbekeskusena näitab ka see, kui paljudele elanikele ja väljastpoolt tulijatele linn töö pakub. *Drobne jt (2012)* osutavad, et kui tõmbekeskuses töökohtade arv ületab seal elavate hõivatute oma, võib tõmbekeskust pidada välistööjõule keskendunuks, vastasel juhul aga elanikele orienteerituks. Eesti kontekstis näeme siin mõneti üllatavaid tulemusi. Kõige suurem tööjõupotentsiaal on Jõhvi vallasisesel linnal. Jõhvi linnas töötavate ja seal elavate hõivatute suhtarv 1,31 näitab, et töö käijate arv ületab oluliselt linnas elavate hõivatute arvu. Järelikult suudab Jõhvi töökohta pakkuda ka paljudele muude omavalitsusüksuste inimestele (*joonis 2.5.1*). Hea tööjõupotentsiaal on tõmbekeskustest veel Tartul, Põlval, Rakverel, Tallinnal, Pärnul ja

Kuussaarel. Kõigis nimetatud linnades on töökohti rohkem kui seal elab hõivatuid. Need on linnad, mis vajavad töökäsi väljastpoolt, et katta kõigi ettevõtete tööjõuvajadus. Kõige nõrgema tööjõupotentsiaaliga Kohtla-Järve linnas (0,61) on küll palju hõivatud elanikke, kuid vähe linnas töötajaid. Kohtla-Järve erineb teistest: kui üldjuhul on linnades tööajal rohkem inimesi, siis sellest linnast liigutakse ulatuslikult väljapoole. Selle tendentsi mõistmiseks tuleb pöörata tähelepanu Ida-Virumaa töökohtade struktuurile. Maakonnas on peamised tööandjad põlevkivi kaevandamise ja töötlemise ning elektrienergia tootmisega tegelevad ettevõtted, mis enamasti asuvad aga suurtest linnadest väljas.

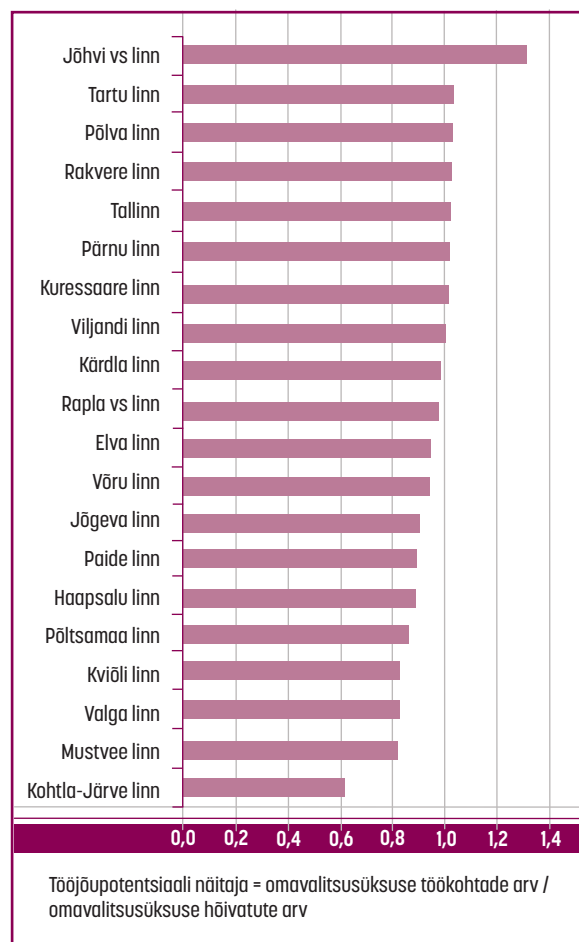
2.5.2 Tööjõuareaalid

Tõmbekeskuse mõjuala, kuhu kuuluvad keskusega töörande kaudu seotud omavalitsusüksused, nimetatakse tööjõuareaaliks. Selle osad on linnaregioon, tõmbekeskuse tagamaa ja ääremaalised alad. Kõige tugevam side tõmbekeskusega on linnaregiooni kuuluvatel omavalitsusüksustel, kust käib keskusse tööle üle 30% Eestis hõivatuid. Iga tõmbekeskuse ümber ei pruugi tekkida linnaregiooni, kuid kõigil neil on olemas tagamaa. Tagamaa omavalitsusüksused on keskusega nõrgemini seotud – nende Eestis hõivatuid käib keskuslinna tööle 16–30%. Sõltuvalt sellest, kui suur osa linna või valla elanikest tõmbekeskusesse pendeldab, võib selle liigirada kas lähi- või kaugtagamaaks. Ääremaaks loetakse omavalitsusüksused, kust käib keskusesse tööle vähem kui 16% Eestis hõivatutest.

Eesti linnaregioone võib üldjuhul käsitleda monotsentrilistena. See tähendab, et regioonis domineerib üks suurem linn, mille ümbruses ei ole keskuslinnaga võrreldavas suuruses konkureerivaid tõmbekeskusi ning suuremate linnade tagamaad ei põimu üksteisega (Ahas 2010: 19). Suurimad linnaregioonid tekivad Eestis Tallinna, Tartu, Pärnu ja Viljandi linna ümber (Kaart 2.5.1). Üle poole hõivatuid käib Tallinna tööle Viimsi, Harku, Kiili, Rae, Saue, Jõelähtme ja Saku vallast ning Saue linnast; Pärnusse liiguvad tööajal rohkem kui pooled Sauga ja Paikuse valla hõivatud ning Tartusse paljud Ülenurme, Tähtvere, Luunja, Haaslava ja Tartu valla hõivatutest. Nii Tallinna kui ka Tartu linnaregiooni piirid ulatuvad üle maakonnapiiride. Tallinna linnaregiooni osaks on Rapla maakonna Kohila vald ning Tartu linnaregiooni kuulub Jõgevamaa Tabivere vald.

Töökohtade puhul tõmbekeskusest sõltuvaid linnaregiooni omavalitsusüksusi ei saa enam ammu nimetada

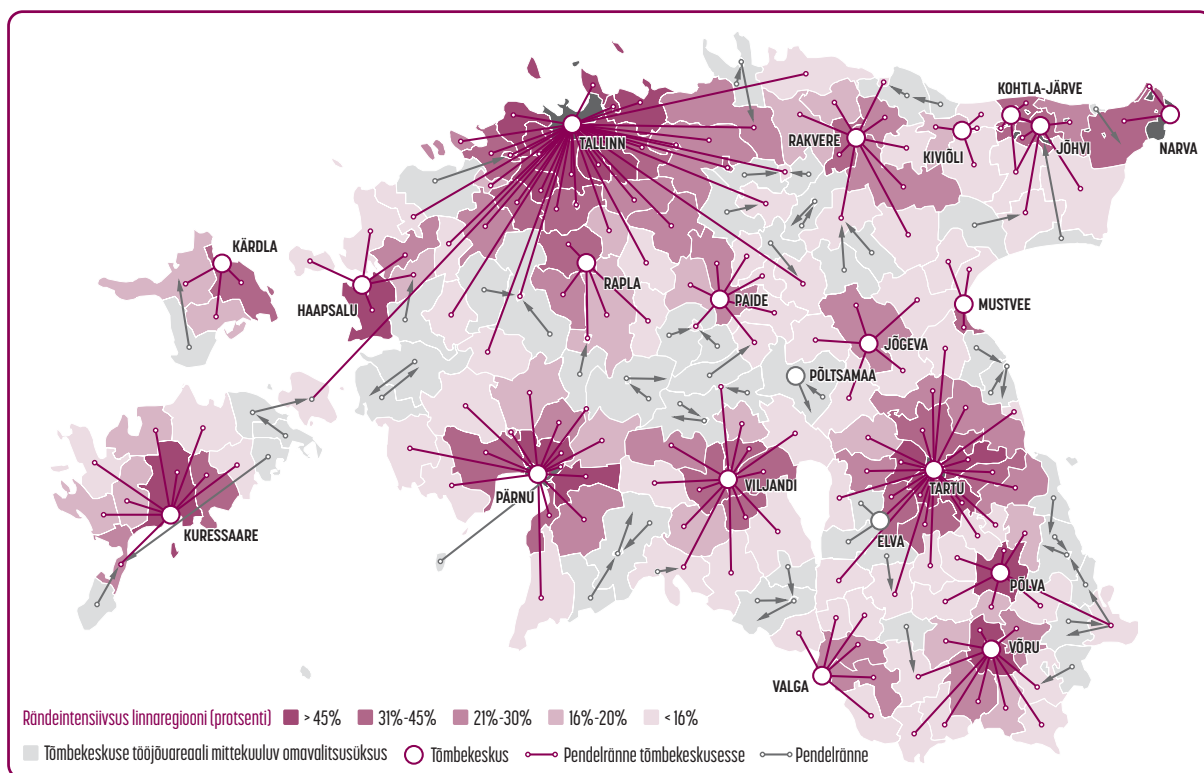
JOONIS 2.5.1. Tõmbekeskuste tööjõupotentsiaal



Allikas: 2011. a rahva ja eluruumide loendus, autori arvutused.

maa-asulateks. Sisuliselt on tegemist eeslinnadega, mis jagavad teatud funktsioone (nt töökohad, ostuvõimalused jm) keskusega. Põhja- ja Lääne-Euroopas, Põhja-Ameerikas ja Austraalias peetakse eeslinnastumise algusajaks 1960ndaid, mil rahvaarv mitmekordistus just linnade tagamaal (Champion 2001). Eestiski on inimeste eluasemevaliku võimaluste avarumise ja subjektiivse heaolu kasv viinud selleni, et paljud väärtustavad rahu-likku ja puhast elukeskkonda ning eelistavad kodukohana pigem linnamüra eemal asuvat asulat, mis ühtlasi paikneb mugavas kauguses keskuslinnas tööl käimiseks. Linnalähedaste valdade elanike jaoks on tegevusruumide (töö, perekondlikud ja vabaajategevused) jagamine tõmbekeskuse ja elukoha omavalitsusüksuse vahel harjumuspärane. Ory jt (2004) lisavad, et ka tööle ja tagasi koju sõitmine ei ole inimestele mitte alati vastumeelne tegevus. Paljud kasutavad seda aega mõtetegevuseks, muusika kuulamiseks, lugemiseks, magamiseks vm kasulikuks (ibid.). Elukoha omavalitsusüksustele on selline olukord isegi kasulik – elanike maksuraha eest on võimalik arendada taristut, ehitada

KAART 2.5.2 Tõmbekeskuste töjõuareaalid, 31.03.2000



Allikas: Rahva ja eluruumide loendus, 2000.

koole ja lasteaedu, pakkuda elanikele mitmesuguseid vaba aja veetmise võimalusi, ja kinnistada elukeskkonna arendamisega inimestes soovi oma elu pikaajaliselt valgata siduda. Samal ajal on aga elanikele töökohtade pakkumise funktsiooni linnaregiooni kuuluvatelt asulalt üle võtnud lähedal asuv tõmbekeskus.

Linna töjõuareali osa on ka tagamaa, kuhu kuuluvad omavalitsusüksused asuvad tavapärastel tõmbekeskustest veidi kaugemal, väljaspool linnaregiooni, ja/või ei ole pendelränne kaudu keskusega väga tugevalt seotud. Üldjuhul kuuluvad keskuse tagamaale oma maakonna omavalitsusüksused, kuid Tallinna ja Tartu linna puhul on näha tagamaa ulatumist märksa kaugemale. Pealinna tagamaa osaks on ka mitmed Rapla ja Lääne maakonna vallad. Tartu tagamaa piirid ulatuvad Jõgeva- ja Põlvamaale. Nõrgema tõmbejõuga linnades (Põltsamaa, Jõgeva, Mustvee, Rapla, Paide ja Kiviõli) puudub linnaregioon sootuks, ent tagamaa on siiski olemas. Näiteks kuuluvad Paide lähitagamaale Paide ja Väätša vald ning linna kaugtagamaale Roosna-Alliku, Kareda ja Türi vald. Rapla vallasisesel linna lähitagamaa osaks on Raikküla ja Kehtna vald. Kiviõli linna lähitagamaale kuuluvad Lüganuse, Maidla ja Sonda vald (kaart 2.5.1).

Ääremaalisi valdu, mis on tõmbekeskusega töörande kaudu nõrgalt seotud, on Eestis küllaltki palju, kuid neid

kõiki ei saa käsitleda tüüpilise ääremaana. Klassikaliselt loetakse ääremaaks kahaneva ja vananeva rahvastikuga vallad, kus suure osa elanikkonnast moodustavad kas tööturul mitteaktiivsed ja/või töötud. Kivilaiu ja Servinski (2013) koostatud omavalitsusüksuste elujõulisuse indeksi väärtusi ja nende muutusi ning rahvaloenduse pendelränne andmeid kõrvutades võib tüüpiliste ääremaa valdade näidetena nimetada Hanila, Lihula, Varbla, Koonga, Käru, Kõo, Laekvere, Koeru, Roosna-Alliku, Aseri, Laheda, Antsla ja Taheva valda (kaart 2.5.1). Ent ääremaa alla kuulub ka valdasid, mis ei ole tõmbekeskusega töörande kaudu tugevalt seotud, sest kohapealsed ettevõtted suudavad elanikele töökohti pakkuda ja inimesed ei pea töö leidmiseks kodukohast väljapoole liikuma. Sellised teistest omavalitsusüksustest sõltumatute valdade näited on Imavere vald Järvamaal, Värskja ja Rāpina vald Põlvamaal, Koeru vald Järvamaal ja Otepää vald Valgamaal. Nimetatud valdades töötab kohapeal vähemalt 69–73% Eestis hõivatutest. Osa omavalitsusüksusi liigitub ääremaaks, sest sealt väljapoole suunatud pendelränne ei ole seotud ühe konkreetse tõmbekeskusega, vaid jaguneb mitme omavalitsusüksuse vahel. Näiteks Põlva maakonna Laheda valla inimeste peamine töörande sihtkoht on Põlva linn, kuhu käib tööle 13% hõivatutest. Kohapeal leiab

rakendust 37% valla hõivatutest. Valla jaoks olulised pendelränne sihtkohad on veel Võru linn ning Võru ja Kanepi vald.

Kui linnaregioonist tömbekeskusesse pendeldamine tuleneb inimese võimalusest hoida elu- ja töökoht ruumiliselt üksteisest eraldatuna, siis vahemaa poolest kaugel asuvast tagamaa või ääremaa omavalitsusüksusest tömbekeskusesse töölkäimine tuleneb selgelt vajadusest – kohapealne tööturg ei vasta elanike ootustele. Põhjuseks võib siin olla kas üldine või struktuurne tööpuudus elukohas või lootus teenida suuremat tõi sissetulekut. Maapiirkondade ettevõtete tegevusalade struktuur pakub madalama taseme kvalifikatsiooni nõudvaid töökohti ja sunnib kõrgelt kvalifitseeritud tööjõudu otsima tööd suuremates linnades (**Partridge jt 2010**).

Pendelränne on kaugetest asulatest inimeste jaoks nii materiaalselt kui ka emotsionaalselt kulukas ettevõtmine. **Stutzer ja Frey (2008)** on Saksamaa näitel leidnud, et töö tõttu liikumine tähendab enamiku inimeste jaoks stressi, füüsilist ja vaimset koormat ning subjektiivse heaolu langust. Miks siis valitakse kolimise asemel pendelränne? Majanduslikust aspektist vaadatuna on pendeldamine inimese üks paljudest ratsionaalsetest valikutest: selle kasuks otsustakse, kui liikumiskulud kompenseeritakse kas parema töökohta või elamuturu olukorrast saadava kasuga (**Stutzer, Frey 2008**). Teisest küljest hoiab inimesi kodukohast püsivalt lahkumast sotsiaalne võrgustik, sugulussuhted ja nn kodutunne – emotsionaalne side elukohaga. Olgugi et pikkade vahemaade läbimine vähendab oluliselt aega, mis jääb sõprade ja perekonnaga veetmiseks ning vabaajategevusteks, ei taheta kolida. On hinnatud, et iga töörännele kulutatud kümme minutit vähendab tema sotsiaalseid suhteid 10% võrra (**Putnam 2000**). Subjektiivsete ja majanduslike aspektide võrdlemisel võib leida paradoksi, mille **Stutzer ja Frey (2008)** võtsid kokku nii: „Pendeldamine hõlmab stressi, mis ei tasu end ära” ehk ratsionaalsed ja majanduslikud kasud ei seleta kõiki pendeldamisotsuse mõjutegureid.

Võrreldes tänaseid töörändemustreid aastaga 2000, mil toimus eelmine rahvaloendus, on näha eeslinnastumise trendi süvenemist. Eeslinnastumise trendid said alguse juba pärast Nõukogude Liidu lagunemist, kui ulatuslikud poliitilised ja majandusreformid viisid töökohtade kadumiseni maapiirkondadest ja põllumajandussektorist (**Puur 1997**). 2011. aastaks on suurte linnade linnaregioon ja tagamaa veelgi kasvanud: aastal 2000 ei ulatunud Tartu ja Tallinna linnaregioon üle maakonna piiri (**kaart 2.5.2**). Samuti on suurenenud Pärnu ja Rakvere linnaregiooni kuuluvate omavalitsuste arv.

Ajaloosündmuste (okupatsiooniaastad, taasiseseis-

vumine, Euroopa Liiduga liitumine jm), rahvastiku- ja majandusprotsesside ning asustussüsteemi arengu mõjul on tömbekeskuste nimekirjas ja mõjualade ulatuses toimunud muutusi. Võrreldes paarikümne aasta taguse ajaga, kui Nõukogude Liit lagunes, on tänaseks oma tähtsuse töökohtade pakkujana ümberkaudsetele valdadele kaotanud mõned tööstuslinnad Ida-Viru maakonnas, nt Püssi ja Sillamäe. Töökohtade koondumine põllumajanduse ja tööstuse asemel pigem teenindussektorisse on viinud suuremate linnade tugevnenemiseni. Tallinna mõjuala laienemine on kahandanud Rapla linna tähtsust tömbekeskusena. Tartu laienemine aga kahandanud Jõgeva mõjuala. Samas tõusevad tömbekeskustena pildile paar väiksemat linna, Elva ja Põltsamaa, mille tööjõuareal viimaste rahvaloenduste vahelisel ajal veidi laienes.

Tömbekeskuste tugevust ja nende mõjualade ulatust mõjutab üha enam ka rahvastiku vananemine (tõõrealisi jääb maakondades aina vähemaks), inimeste Eesti-sisene ränne (kolitakse linnadele ja seega ka töökohtadele lähemale), välisränne (parema töö ja tõise tulu lootuses minnakse elama välismaale, tihti koos perekonnaga). Nimeetatud muutused rahvastiku koosseisus mõjutavad ja saavad mõjutusi ka ettevõtlusmaastikul toimuvast. Paljud väikesed linnad on tänaseks oma tömbejõu kaotanud, sest sealt kadusid töökohad. Töökohad aga kaovad, sest puudub kas ettevõtjale sobiv tööjõud ja taristu või kohapealne teenuse ja toote tarbija. Suur mõju on olnud ka Euroopa Liiduga liitumisel, millega seoses lihtsustusid välisriigis töötamise tingimused. Viimase rahvaloenduse andmetel käib välismaal tööl rohkem kui 4% riigi hõivatutest ehk ligikaudu 25 000 inimest.

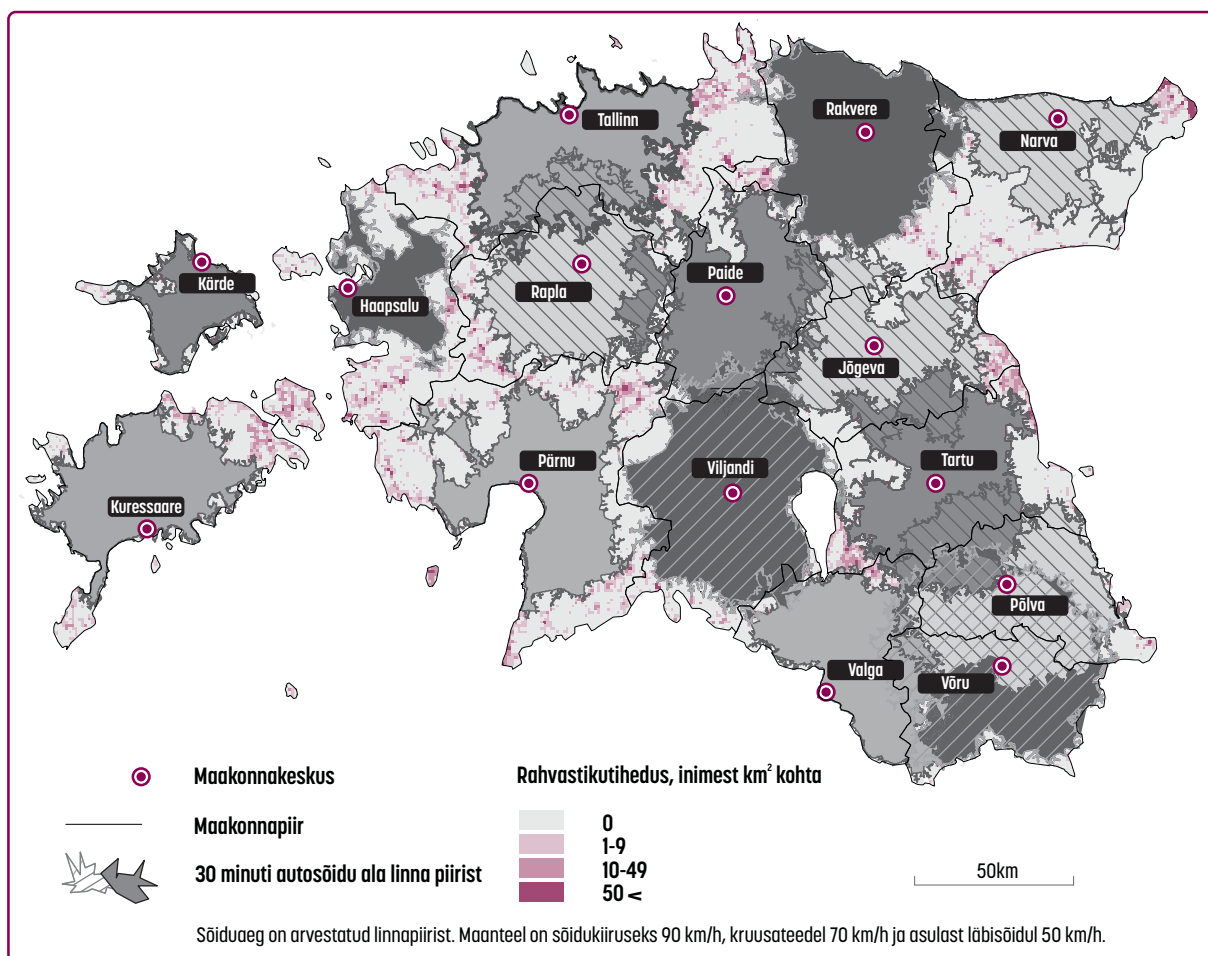
2.5.3 Ajakulu tööle jõudmiseks

Alates 1990ndate algusest kadus maapiirkondades lühikese ajaga üle 80% töökohtadest (**Raagmaa 2011: 178**). Seoses linnadesuunalise siserändega on mõistetav, et ka tulevikus tuleb arvestada majandustegevuse koonduumisega tömbekeskustesse ja nende ümbrusse, kus on olemas ettevõtetele vajalik tööjõud, klientuur teenuste ja toodete müügiks ning taristu logistika ja toodete jaotuse korraldamiseks. See omakorda tähendab maal elavate töötajatele pikemat töökohta ja kodu vahelist distantsi.

Stutzer ja Frey (2008: 341) toovad välja, et keskmine

² *Inglisekeelne väljend:* „Commuting seems to encompass stress that does not pay off“.

KAART 2.5.3 Poole tunni autosõiduga maakonnakeskuste jõudmise alad



Allikas: Maa-amet. Rahva ja eluruumide loendus, 2011.

pendelrändele kulutatav aeg on EU15 riikides 37,5 minutit ja USAs 48,8 minutit. Eesti paigutub riikide võrdluses Ungari, Rumeenia, Ameerika Ühendriikide ja Läti järel 47,1 minutiga viiendale kohale (*ibid.*). Eesti „Üleriigilises planeeringus 2030+“ leitakse, et optimaalne aeg kodust tööle jõudmiseks on pool tundi. Ent täpsustamata jääb liikumiseks kasutatav transpordivahend (auto, ühistransport, rong vms) ja kas ajakulus arvestatakse ka linnaliiklust. Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuringust selgub, et üle poole Eesti inimestest kasutab tööle jõudmiseks autot (**RAKE 2011**). Ajakulu tööle jõudmiseks jääb 46% vastanute puhul alla 15 minuti ja 25% puhul 15–29 minuti vahemikku (**RAKE 2011: 39**). Seega jõuab kokku 71% vastanutest tööle poole tunniga (*ibid.*). Ent neid tulemusi ei saa üldistada kogu Eestile, sest uuringusse ei kaasatud Harju ja Tartu maakonna omavalitsusüksusi. Just nende maakondade kaugetest asulatest liigutakse tööle suurtesse tömbekeskustesse, kusjuures lisaajakulu tekitab ka linnaliiklus.

Maakonnakeskuste 30 minuti autosõidu raadiusest jäävad välja peamiselt hõreasustusega ääremaalised

vallad, kuid mitte ainult need, vaid ka ka üksjagu tiheasustusega alasid suuremates maakondades (**kaart 2.5.3**). Kõige teravam on probleem Harju, Ida-Viru ja Pärnu maakonnas, kus poole tunni sõidu raadiusest jäävad välja kõige suuremad alad. Saaremaal jäävad Kuressaare sõidualast kaugemale Orissaare, Põide ja Muhu vald, Läänemaal Lihula ja Hanila vald ning osa Kullamaa valla suure asustustihedusega asulatest, Raplamaal maakonnakeskusest kaugel asuv Vigala vald. Lääne-Virumaal ei jõua Rakverre 30 minuti autosõiduga Tapalt, Laekverest ja Rakkest tööle käijad ning osa Väike-Maarja ning Vinni valla elanikest. Viljandisse ei jõua poole tunniga tööle maakonna lõunapiirilt (Karksi, Abja vald, Mõisaküla linn). Jõgeva- ja Tartumaal jääb katmata osa tiheasustusega Peipsi-äärsest piirkonnast (Kallaste linn, Peipsiääre ja Pala vald). Väiksemates maakondades hõlmab 30 minuti autosõiduala peaaegu kogu maakonna territooriumi. Poole tunniga maakonnakeskusesse tööle jõudmine ei ole suuremale osale elanikkonnast probleemiks Hiiu, Valga, Põlva (v.a Värskä vald), Võru ja Paide maakonnas.

Ometi ei ole pikk vahemaa ja sellega kaasnevad sõidukulud ainsad tegurid, mille põhjal inimesed pendeldamisotsuse langetavad (Partridge jt 2010). Töörände sihtkohaks valitakse tihti pigem suurem linn (nn majanduskasvu mootor) kui lähedal asuv väikelinn (ibid.). Inimeste valik läbida pikki vahemaid võib lisaks lihtsalt töökohta leidmisele olla motiveeritud ka võimalusest teha suuremas tömbekeskuses karjääri, saada oskustele sobivam või tasuvam töökoht, samal ajal säilitades turvaline, rahulik ja ilus elukeskkond maal (vt ka Partridge jt 2010, RAKE 2011). Samasugune tendents kehtib ka Eestis ning seda ilmestab Tallinna ja Tartu tööjõu-areaalide laienemine ja paljude väiksemate linnade töökohtade koondumispaiga rolli kahanemine.

Asustussüsteemi tasakaalustatud arengu eeldus on keskuse ja tagamaa parem transpordiühendus (Eesti regionaalarengu strateegia 2020). Inimeste mobiilsuse kasvu arvestades peaks tulevikuperspektiivis pikenema ka tööle jõudmiseks läbitav vahemaa 30 km-lt 40 km-le (suurlinnadesse pendeldatakse 50 km raadiusest), kuid ajakulu peaks tänu parematele teedele ja ühistranspordile jääma samaks – 30 minutit (Üleriigiline planeering 2030+). Seega on maakonnakeskustest kaugel asuvate asulate ühendamine tömbekeskustega tasakaalustatud regionaalarengus üks võtmetähtsusega teemadest.

2.5.4 Pendeldajate sotsiaal-demograafilised põhjooned

Pendelrände muustrid erinevad rahvastikurühmade kaupa. Üldiselt on varasemates uuringutes läbivaldt leitud, et pendeldavad pigem noored ja kõrgharitud inimesed ning et mehed pendeldavad naistest pikemaid vahemaid (Crane 2007, White 2001, Tammaru 2005). Võib öelda, et ka Eestis peavad samasugused tendentsid suuresti paika. Selles analüüsis võrreldi sotsiaaldemograafiliste põhijoonte järgi üksnes peamisse pendelrände sihtkohta liikujaid.

Sugu

Eestis silmatorkavaid soolisi erinevusi pendelrände intensiivsuses ei ole. Peamisse pendelrände sihtkohta liikujate seas on naisi veidi rohkem kui mehi (53% vs. 47%). Ent mehed läbivad tööle jõudmiseks üldjuhul pikemaid vahemaid, naised töötavad kodule lähemal. Naised on võrreldes meestega arvulises ülekaalus neis pendelrände voogudes, mis suunduvad linnaregiooni kuuluvatest omavalitsusüksustest tömbekeskustesse

ning neis, kus liigutakse elukohast naabervalda. Meeste ülekaal iseloomustab tagamaa omavalitsusüksustest (eriti kaug-tagamaalt) tömbekeskusse suunduvaid ja suuremaid linnu ühendavaid pendelrändevogusid.

Eestis võib olla mitmeid pendelrände muustrite sooliste erinevuste põhjusi. Esiteks: küllaltki traditsiooniline ühiskonnakorraldus, millega kaasneb naiste suurem roll koduste tööde tegemisel ja laste kasvatamisel ning mehe roll perekonna ülalpidajana. Parema teenistuse nimel on mehed nõus pikema vahemaa läbimise ja ajakuluga. Naised soovivad töö ja pereelu ühitamise nimel töökohta kodu lähedal. Crane (2007) toob välja, et abielus mehed läbivad tööl käimiseks pikemaid vahemaid kui vallalised mehed. Abielus naised aga pendeldavad lühemaid vahemaid kui vallalised naised (ibid.). Üheks seletuseks pakub autor abieluga lisanduvaid perekonnakohustusi, mis nõuavad naistelt kodule lähedal olekut ja meestelt vastupidist. Kui perekond peab valima, kas kaugemal käib tööl mees või naine, siis saab tihti määravaks ka naiste ja meeste palgalõhe – naiste madalam palk ei õigusta pikkade vahemaade läbimist (Crane 2007).

Vanus

Eri vanuses inimesi iseloomustavad erinevad, selgelt eristatavad ja iseloomulikud pendelrändemuustrid. Tammaru (2005) leidis Tallinna ja selle lähiümbruse töörändes osalejaid hõlmavas analüüsis, et pendeldajad on üldiselt nooremad kui kohapeal töötajad ja et vanuse kasvades tõenäosus pendeldada kahaneb.

Noori, 20–29-aastasi, iseloomustab töölkäimine tömbekeskusest kaugemal asuvast maa-asulast suurematesse linnadesse. Selline liikumismuster selgitab noorte valikuid: atraktiivseks peetakse suurtes keskustes asuvaid töökohti isegi siis, kui elukoht on linnast kaugel. Noored liiguvad ka suurte linnade vahel (vt ka Ahas jt 2010). Näiteks on Tartust Tallinna liikujatest 36%, Pärnust Tallinna liikujaist 35% ja Valgast Tallinna liikujaist 30% kahekümnendates eluaastates.

Kolmekümnendates eluaastates pendelrändajate liikumismuster erineb oluliselt nooremate omast ja selle oluliseks tunnuseks võiks pidada liikumist linnaregiooni kuuluvast omavalitsusüksusest keskusse. Tallinna ja Tartu lähivaldadest tömbekeskusse liikujate seas on 30–39-aastased võrreldes teiste vanuserühmadega enim esindatud. Linnalähedastes uuselamupiirkondades elavad Eestis ennekõike nooremad tööeas perekonnainimesed, kelle töökoht asub keskus.

Paljudes omavalitsusüksustes moodustavad neljakümnendates eluaastates töörändajad võrreldes teiste

vanuserühmadega suurima tömbekeskuste suunal liikujate voo. See on loogiline tulemus, arvestades, et paljudes omavalitsusüksustes on ka hõivatuid kõige enam just selles vanuses inimeste seas. Kui noortele oli omane liikumine suurtesse linnadesse ja linnade vahel, siis vanemaid, neljakümnendates eluaastates inimesi iseloomustab liikumine maa-asulatest väiksematesse tömbekeskustesse. Eesti kontekstis tähendab see pendeldamist nii maakonnakeskustesse (v.a Tallinn ja Tartu) kui ka mõningatesse tugevama tõmbejõuga valdadesse.

Haridustase

Üldine tendents, et pendelrändes osalejate seas on kõrgharitudte osatähtsus kõrgem kui kogu rahvastikus (Sandow 2010), kehtib ka Eestis. Peamisse pendelrände sihtkohta liikujatest on 44% omandanud kõrghariduse, kogu Eesti rahvastikust moodustavad kõrgharitud ligikaudu 30%. Kutseharidusega pendeldajaid on 28%, keskharidusega 18% ja põhi- või sellest madalama haridustasemega 10% kõigist peamisse sihtkohta liikujatest.

Kõrgharidusega töötajatele on iseloomulik liikumine suurte linnade vahel ja suunal. Näiteks on 54% Tartust Tallinna ning 44% Pärnust Tallinna tööle käijatest kõrgharitud. Palju on kõrgharidusega hõivatuid ka linnaregiooni ja tömbekeskuse vahel liikujate seas. Näiteks 64% Viimsi vallast, 59% Harku vallast ja 55% Rae vallast Tallinnasse liikujatest on kõrgharidusega.

Tammaru (2005) toob välja, et lähiümbruse valdadest Tallinnasse töөлkäijate seas on kõrgharitudid rohkem kui kohapeal töötajate hulgas. Samuti on nende seas rohkem valgekraedena töötajaid (ibid.). Autor seletab tulemusi sobiva töö puudumisega eeslinnastunud valdades: eeslinnastunud valdadesse koonduvad tegutsesema linnast väljapoole kolinud tööstusettevõtted, kus raketuse leidmine ei ole kõrgharitud ja valgekrae ametit pidavale töötajale atraktiivne. See tingibki nende töötamise Tallinnas. Tammaru kirjeldatut võib laiendada ka teistele eeslinnastunud piirkondadele Eestis, näiteks Tartu ja Pärnu linna ümbrusele.

Kokkuvõte

Viimase kümne aasta jooksul on Eesti inimeste tööga seotud mobiilsus oluliselt suurenenud. Kõige selgemini väljendub see Tallinna ja Tartu aina laienevates tööjõuareaalides – suurtesse linnadesse liigutakse tööle nii maakonna kaugematest omavalitsusüksustest kui ka

linna lähedalt uuselamurajoonidest. Asustussüsteemi hierarhia on küll Eestis püsinud praktiliselt muutmatusena pikka aega, kuid väiksemaid muutusi on nii ajaloosündmuste, rahvastiku- kui majandusprotsesside mõjul siiski toimunud. Peamised tömbekeskused on Tallinna ja Tartu kõrval veel maakonnakeskused ja mõned väiksemad linnad. Võrreldes seekordse rahvaloenduse tulemusi töörande osas eelmisega, on selgelt näha suurte keskuste tööjõuareaalide aasta-aastast laienemist. Mõnede väikelinnade ja nõukogude-aegsete tööstuslinnade tõmbejõud aga väheneb.

Pendelrändes osalejate sotsiaal-demograafilised põhijooned sarnanevad nii Eestis, Euroopas kui USAs. Eestis on peamisse pendelrände sihtkohta liikujate seas veidi enam naisi kui mehi, kuid nagu mujal maailmas, läbivad ka Eesti mehed võrreldes naistega töөлkäimiseks pikemaid vahemaid. Kodust kaugel töөлkäimine iseloomustab veel noori, kahekümnendates eluaastates inimesi. Pereloomiseas (kolmekümnendates) inimeste puhul peegeldavad pendelrände muustrid osaliselt teadlikku valikut ja soovi hoida kodu ja töö tegevusruumidena lahus: töötatakse linnas, kuid elatakse linnast väljas. Pendeldajate seas on rohkem kõrgharitudid kui rahvastikus keskmiselt. Kõrget kvalifikatsiooni nõudvate ja hästi tasustatud töökohtade koondumine tömbekeskustesse tingib ka kõrgharitud inimeste töörande sinna.

Kuigi riiklikes dokumentides on seatud eesmärgiks säilitada ka järgmistel aastakümnetel olukord, kus kodust tööle jõuaks 30 minutiga, võib töökohtade jätkuv koondumine tömbekeskustesse ja nende lähedusse tähendada, et maakonna äärealadelt linna liikuvad inimesed sellise ajakuluga hakkama ei saa. Tuleviku jaoks võiks eesmärgiks seada linna ja maapiirkondade parema integreerimise. See seisneb ühelt poolt inimeste elukeskkonna parandamises, teisalt aga elanikele töөлkäimise võimalikult mugavaks muutmises. Et juba täna on paljude inimeste eelistus elada linnast eemal kaunis, rahulikus asulas, tuleb ka edaspidi teha pingutusi inimeste kodukoha võimalikult atraktiivseks muutmiseks, väljendugu see kergliiklusteede ehitamises, vaba aja veetmise võimaluste loomises, aktiivse kogukonnatöö edendamises vms. Samal ajal tuleb tagamaa ja ääremaa omavalitsusüksused siduda transpordihenduste ja teedevõrgu kaudu tömbekeskustega, et töөлkäimine oleks kiire ja mugav. Sel viisil on võimalik elamist maal ja töөлkäimist linnas lõimida. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Ahas, R; Silm, S; Leetmaa, K; Tammaru, T; Saluveer, E; Järv, O; Aasa, A; & Tiru, M. (2010). *Regionaalne pendelrändeuring. Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool. https://www.siseministeerium.ee/public/Regionaalne_pendelrändeuring_11.06.2010.pdf. (01.10.2014).
- Champion, T. (2001). Urbanization, Suburbanization, Counterurbanization and Reurbanization. Paddison, R. (ed.), *Handbook of Urban Studies* (143–161). London: SAGE Publication.
- Crane, R. (2007). Is There a Quiet Revolution in Woman's Travel? Revisiting the Gender Gap in Commuting. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 73, No. 3 (Summer 2007), 298–316. Academic Search Complete: EBSCO Host. (10.11.2014).
- Drobne, S; Bogataj, M. & Lisec, A. (2012) Dynamics and local policy in labour commuting. *Business Systems Research*, Vol. 3, No. 2. (September 2012), 4–26. Academic Search Complete: EBSCO Host (10.11.2014). Business Source Complete: EBSCO Host. (10.11.2014).
- Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020. Siseministeerium. https://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf. (07.10.2014).
- Kivilaid, M. & Servinski, M. (2013). Elujõulisuse indeks. Narusk, E. (toim), *Eesti piirkondlik areng* (59–90). Tallinn: Statistikaamet.
- Landesman, J. & Seward, R.R. (2013). Long Distance Commuting and Couple Satisfaction in Israel and United States: An Exploratory Study. *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 64, No. 6 (Nov-Dec 2013), 765–781. OmniFile Full Text Select (H.W. Wilson): EBSCO Host. (10.11.2014).
- Noorkõiv, R. & Ristmäe, K. (2014). *Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013. Metoodika ja tulemused*. Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia. https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2014_Loppversioon.pdf. (13.11.2014).
- Ory, D.T; Redmond, L.S. & Collantes, G.O. (2004). When is Commuting Desirable to the Individual? *Growth and Change*, Vol. 35, No. 3 (Summer 2004), 334–359. Business Source Complete: EBSCO Host. (10.11.2014).
- Partridge, M.D; Ali M.K; Olfert M.R. (2010). Rural-to-Urban Commuting: Three Degrees of Integration. *Growth and Change*, Vol. 41, No. 2 (June 2010), 303–335. Business Source Complete: EBSCO Host. (10.11.2014).
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Puur, A. (1997). Emergence of unemployment: Evidence from Estonia 1989–1995. *Trames*, Vol. 1, No. 3, 247–276.
- Raagmaa, G. (2011). Mitmest tükist koosneb Eesti? Narusk, E. (toim), *Eesti piirkondlik areng* (173–180). Tallinn: Statistikaamet.
- Sandow, E. (2010). *Till Work Do Us Part – the Social Fallacy of Long-distance Commuting*. Conference Paper: ERSA-NECTAR Special Session on Commuting, Migration, Housing and Labour Markets: Complex Interactions, Jonköping, Sweden.
- Stutzer, A; Frey, B.S. (2008). Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 339–366. Business Source Complete: EBSCO Host. (10.11.2014).
- Tammaru, T. (2001). *Eesti linnade võimalad ja pendelränne*. Lõpparuanne. Tartu: Tartu Ülikool, Rahvastikuminstri büroo.
- Tammaru, T. (2005). Suburbanisation, employment change, and commuting in the Tallinn metropolitan area. *Environment and Planning A*, vol. 37(9), 1669–1687.
- Tõnurist, A. (2013). Tööränne Eestis. Narusk, E. (toim), *Eesti piirkondlik areng* (116–146). Tallinn: Statistikaamet.
- Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. Lõppraport. (2011). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE. http://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toov_aldkond/pendelrände_l6ppraport_11.11.2011.pdf. (13.11.2014).
- White, M.J. (2001). Sex Differences in Urban Commuting Patterns. (1986). *American Economic Review*, Vol. 76, No. 2 (May 1986), 368–272. Business Source Complete: EBSCO Host. (10.11.2014).
- Wrede, M. (2013). Heterogenous skills, migration, and commuting. *Papers in Regional Science*, vol. 92 No. 2 (June 2013), 345–360.
- Üleriigiline planeering Eesti 2030+. (2013). Vabariigi Valitsuse korraldus 30.08.2012 nr 368. Tallinn. <http://eesti2030.files.wordpress.com/2014/07/eesti2030.pdf>. (7.10.2014).

RÄNNE

2.6

Nüüdisaegne väljaränne: ulatus, põhjused ja mõjud Eesti arengule

► TIIT TAMMARU, RAUL EAMETS

Sissejuhatus

Eestis on vist vähe neid teemasid, mis inimestele sedavõrd korda lähevad kui tänane ulatuslik ja igal aastal kasvav väljaränne. Lahkumise põhjused on erinevad ning seotud nii pettumuse, töö, pere, õpingute, maailma avastamise, uute ja põnevate kogemuste otsimise kui ka muude teguritega (**Anniste 2014; Anniste, Tammaru 2014; Tammaru jt 2010**). Nagu me hästi teame, asetub Eesti ränne seejuures laiemalt idast läände suunduva rände konteksti Euroopas (**Castles, Miller 2009; Cook jt 2011; Ivlevs 2013**). Selle rände mõistmisel on olulised kaks struktuurset tegurit: Ida-Euroopa riikide demograafiline koosseis ja elatus-tasemete erinevus. Eesti ja Läti puhul lisandub kolmanda struktuurse tegurina nõukogude aja suur sisseränne. Nii pole üllatav, et rändepiirangute vähenemine, eriti seoses Euroopa Liidu (EL) laienemisega Ida-Euroopasse, on märkimisväärselt kasvanud ka ränne Ida-Euroopast Lääne-Euroopasse. Sellele rändele andis uut hoogu 2008. aastal alguse saanud majanduskriis, mis tabas Ida-Euroopat (ja Lõuna-Euroopat) eriti valusalt. Majanduskriis langes ajale, mil ühelt poolt oli palju tööturule sisenejaid ja teiselt poolt töökohti kokku tõmmatud ka nende jaoks, kes juba olid tööturul. Nii oligi Ida-Euroopas käes rände aeg (**vrđ Castles ja Miller 2009**).

Kuigi ränne Ida-Euroopast, sh Eestist, Lääne-Euroopasse on olnud ulatuslik, ei ole selle täpne mõõtmise siiski lihtne ülesanne (**Raymer jt 2011**). ÜRO alalise

elukohavahetuse definitsioon on küll selge: inimene loetakse uues riigis alaliseks elanikuks/püsielanikuks kui ta on seal elanud või kavatses seal elada vähemalt 12 kuud. Samas liiguvad paljud inimesed pidevalt kahe ja enama riigi vahel ehk lisaks alaliselt teise riiki elama asumisele on tekkinud ka mitmeid teisi ruumilise mobiilsuse vahevorme, kus inimeste elu toimub rööbiti mitmes riigis. Seda mitmes riigis paralleelset elatavat elu on hakatud nimetama hargmaisuseks ning pidevat kahe või enama riigi vahel toimuvat rännet riigipiiride üleseks pendelrändeks (**Vertovec 1999**). Selge piirjoone tõmbamine pendelrände, ajutise rände ja alalise rände vahele on suhteliselt keeruline. Kõige sagedasem on tööalane pendelränne. Ka Eesti näitel on palju selliseid inimesi, kes töötavad Soomes ja elavad nädalavahetusel Eestis pere juures. Ka sellise levinud juhtumi jaoks on püsielukohta määratlus olemas – inimeste püsielukohta määrab pere elukoht, milleks on käesolevas näites Eesti, kuid tegelik elu on juba märksa mitmekesisem. Inimese vaatenurgast võib olla kas kasulik või vajalik ennast uue riigi elanikuks registreerida, mis hõlbustab mitmeid asjaajamisi, sh töö saamist (**Anniste 2014**). Lisaks on veel hulk inimesi, kes elavad rööbiti mitmes riigis, näiteks tudengid. Kuigi ka nendele kehtivad nii 12 kuu kui pere elukohta reeglid, on just noored inimesed need, kellel ei ole neid kahte kriteeriumi võimalik üheselt rakendada. Eesti ja Soome on üks tiheda riikidevahelise

pendelrände ala Euroopas (**Silm jt 2012**), Eesti ja Soome pealinnad on nende ühise tööaeraali tõttu ristitud lausa uue nimega: Talsinki või ka Hellinn.

Eesti rahvaloenduse ja rahvastikuregistri andmed annavad väljarändest mõnevõrra erineva pildi. Seetõttu ei ole tegelikkuses võimalik üheselt ja täpselt määratleda sedagi, kui palju inimesi on Eestist alates 1991. aastast lahkunud. Selge on siiski see, et peamiselt Soome ja teistesse Euroopa riikidesse väljarännanute arv on suur ning mitmesugustele andmeallikatele tuginedes on võimalik väljarände ulatust hinnata. Käesoleva artikli eesmärgid on 1989., 2000. ja 2011. aasta rahvaloenduste andmetest lähtuvalt (a) selgitada välja Eestist väljarände ulatus, kasutades lihtsat bilansimeetodit, ja võrrelda saadud tulemust teiste andmeallikatega, (b) esitada Eestist väljarändajate portree ning (c) analüüsida, milline on väljarände võimalik mõju Eesti rahvastiku ja tööturu arengutele. Alustuseks asetame aga tänase väljarände kahe varasema – 19. sajandi lõpus, 20. sajandi alguses (demograafilisest üleminekust tingitud väljaränne) ning Teise maailmasõja aegse (suure põgenemisega seotud väljaränne) – suure väljarände laine konteksti.

2.6.1 Eestist väljarände varasemad lained

Kui jätta kõrvale massiküüditamised, mis moodustavad omaette kurva peatüki Eesti rahvastikuloos, on väljaränne Eestist toimunud kolme suure lainena. Neist esimene algas 19. sajandi keskpaigast ja kestis kuni iseseisva Eesti riigi loomiseni. Rändelaine tulenes rahvastiku arengust, täpsemalt Eestis tollel ajal aset leidnud demograafilisest üleminekust (suremus vähenes kiiresti, sündimuse vähenemine järgnes ajalise nihkega) ning maapiirkondades (enamik eestlastest elas siis maal) tekkinud väljarändesurve. **Kalev Katus (1989)** on seda muutust illustreerinud alljärgneva näitega. Enne demograafilist üleminekut sündis peredes keskmiselt viis last, kellest kaks elasid täiskasvanueani. Statistiliselt võttes oli üks neist poiss ja teine tüdruk, ja nii püsis maal rahvastiku tasakaal. Demograafilise ülemineku käigus vähenes suremus ehk sündinud viiest lapsest neli elas täiskasvanueani. Statistiliselt võttes olid kaks neist poisid ja kaks tüdrukud. Maarahvastiku tasakaal kadus, st maal tekkis väljarände surve. Kuigi samal ajal linnades alanud tööstuse areng tekitas seal palju uusi töökohti, täideti need suures osas sisserändajatega Venemaalt.

Ülerahvastatusest põhjustatud rändesurve maal ning piiratud võimalused linnas tööd saada vallandasid nii

esimese suure väljarände laine, mille ajal lahkus Eestist ligikaudu 200 000 inimest, peamiselt Venemaale, kus oli rohkesti vaba maad (**Rosenberg 1998**). Tekkis Venemaa eestlaste kogukond, mida me täna nimetame Eesti idadiasporaaks. Need 200 000 inimest moodustasid 20% eestlastest, teisisõnu: Eestist lahkus iga viies eestlane (**Kulu 1992**). Tänapäevaks on Venemaa eestlaskond vähenenud 20 000 inimeseni, kusjuures ligikaudu poole sellest vähenemisest on andnud tagasiränne Eestisse, teise poole punaterror ja sulandumine vene ühiskonda (**Tammaru jt 2010; Tiit 1993**).

Teine suur väljarände laine oli põhjuste ja geograafia mõttes hoopis teistlaadne. 1944. aasta sügisel lahkus Eestist teistkordse nõukogude võimu taaskehtestamise eel ligikaudu 80 000 inimest; seda väljarände lainet nimetatakse suureks põgenemiseks (**Andrae 2005; Kumer-Haukanõmm 2012; Reinans 2006**). Lahkujate seas oli palju tolleaegse eliidi esindajaid, peamise osa väljarändajate koguarvust moodustasid aga noored ning rannikualadel elanud inimesed. Suuremad põgenike kogukonnad tekkisid Rootsis, Ameerika Ühendriikides, Kanadas ja Austraalias (**Kulu 1992**). Täna tunneme seda osa väljaspool kodumaad elavatest eestlastest läändiasporaaks. Nende tagasiränne Eestisse ei ole olnud kuigi ulatuslik (**Kulu, Tammaru 2000**) ning selle põhjused on mõistetavad. Raudne eesriie külma sõja aegses maailmas välistas tagasirände, Eesti iseseisvuse taastamise ajaks olid aga kunagised väljarändajad eakad ja nende võõrsil sündinud lapsed oma juured sügavalt uue kodumaa mulda ajanud. Samas on võimatu alahinnata läändiasporaa rolli nii Eesti riigi taastamisel kui Eesti riigi taasiseseisvumisele järgnenud arengus. Vaid üks näide sellest on asjaolu, et riigi mitmeid tähtsaid ametiposte on täitnud Eestisse naasnud eestlased.

2.6.2 Nüüdisaegse väljarände ulatus

Eestist väljarände kolmas suurem laine langeb iseseisvuse taastamisele järgnenud aega. Ühtekokku on natuke enam kui kahe aastakümnega Eestist lahkunud ligikaudu 200 000 inimest ehk umbes sama palju kui esimene, demograafilise ülemineku aegse väljarändega (**tabel 2.6.1**). Ühe väikese riigi kohta on see väga suur rahvastikukadu, mis jääb suhtarvudes väljendatuna alla vaid esimesele väljarändele (Eesti rahvaarv on vahepeal kasvanud).

Uusväljaränne Eestist kasvas pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga ja hoogustus veelgi 2008. aastal globaalse majanduskriisi vallandudes. Majanduskriisist möödunud viie aasta jooksul on Soomes elavate

inimeste arv lausa kahekordistunud, umbes 20 000 inimeselt 2008. aastal ligikaudu 40 000 inimeseni 2013. aastal.

2.6.3 Väljarände põhjused

Esimene nüüdisaja ulatusliku väljarände mõjutegur on kahtlemata nõukogude aja suur sissetõule. Kui nõukogude aastatel eristus Eesti (ja ka Läti) teistest Ida-Euroopa riikidest suure sissetõule poolest, siis need samad sissetõulekujundavad oluliselt määral tänase väljarände ulatust. See aitab osaliselt seletada Eesti oluliselt suuremat rändekadu võrreldes teiste Ida-Euroopa riikidega (joonis 2.6.2).

Seejuures on oluline tähele panna, et nõukogude ajal saabunute tugev panus Eestisse rändeprotsesside kujundamisel ei piirdu üksnes 1990ndate aastate tagasirändega. 2011. aasta rahvaloenduse tulemused näitavad, et ka 2000ndatel on muudest rahvustest elanike negatiivne väljarände saldo suurem kui eestlastel.

Kui nõukogude aja sissetõule väljarände mõjurajana on Eesti ja Läti eripära, siis kaks teist struktuurset tegurit – demograafiline koosseis ja elatusasemete erinevus Lääne-Euroopaga – on Ida-Euroopa riikides sarnased. Demograafiline koosseis tähendab eelkõige seda, et peamises rändevanuses (20ndates eluaastates) on kõikjal Ida-Euroopas, sh Eestis, suured 1980ndatel sündinud põlvkonnad. Sündimus oli siis kõikjal Ida-Euroopas kõrge. Need 1980ndatel sündinud noored on nüüd tööturule sisenemise vanuses. Teisisõnu: nii potentsiaalseid töötajaid kui ka lahkujaid on Eestis ja mujal Ida-Euroopas praegu hästi palju. Lääne-Euroopa

vananeb aga kiiresti: suurimad põlvkonnad sündisid mitu aastakümnet varem, pärast Teist maailmasõda ja jõuavad praegu pensioniikka. Lühidalt: kui Ida-Euroopas on praegu palju tööturule sisenejaid, siis Lääne-Euroopas on palju tööturult lahkujaid. Elatusasemete erinevus riikide vahel „suunab“ aga mitmesugustel põhjustel (olgu see töö saamine või õppima asumine) inimesi vähem jõukamatest jõukamatesse riikidesse. Viimase viie aasta majanduskriis on Eesti väljarändejõe väga kiirelt voolama pannud.

Selliste negatiivsete põhisuundumuste varjus on väikeseks lohutuseks siiski see, et muist lahkujaid tuleb Eestisse ka tagasi. Seejuures on sissetõule nii rahvaloenduse (tabel 2.6.1) kui registriandmetel väga sarnane: aastatel 2000–2012 on Eestis elukoha registreerinud (see on peamiselt tagasirände) 29 000 inimest. Eestisse saabujate arvu sees on lisaks tagasirändajatele ka teiste riikide kodanike sissetõule Eestisse. Tagasirände ulatus Soomest on hinnanguliselt neljandik väljarändajatest (Anniste, Tammaru 2014). Lisaks on oluline märkida, et tagasirände toimub alati aeghikuga. Nii on huvitav tõdeda, et viimasel viiel aastal on Eestisse tagasirändajad oluliselt rohkem kui oli Eestist väljarändajaid aastatel 2000–2005. Tagasirände osas jääb Eesti silma ka kõigi teiste Euroopa riikide, mitte üksnes Ida-Euroopa riikide võrdluspeeglis. Nimelt ilmneb Euroopa sotsiaaluuringu 2008. aasta andmetest, et kui võtta kõikide Euroopa riikide puhul aluseks vastavas riigi sündinud inimesed, siis on Eestis kõige suurem välismaal töötamise kogemust omavate inimeste osakaal. Jutt on inimestest, kes on mõnda aega elanud ja töötanud välismaal kuid elavad ja töötavad nüüd kodumaal. Eesti elanike tihedad tööalased sidemed Soomega on

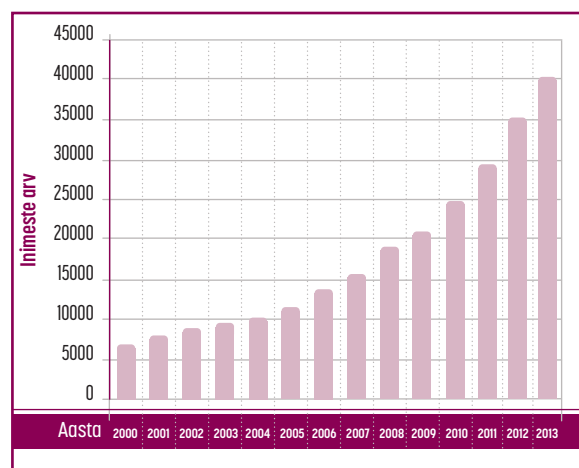
TABEL 2.6.1 Rahvaarvu muutuskomponendid 1989–2000 ja 2000–2011

	1989–2000	2000–2011
Rahvaarvu perioodi alguses	1 565 000	1 370 000
Rahvaarvu perioodi lõpus	1 370 000	1 294 000
Rahvaarvu muutus	-195 000	-76 000
Loomulik iive	-40 000	-33 500
Rändesaldo (jääk)*	-155 000	-42 500
Sissetõule	14 500	28 000
Väljarände (jääk)*	165 500	70 500

* Sisaldab ka rahvaloenduste alakaetuse erinevust.

Allikas: Statistikaameti andmed.

JOONIS 2.6.1 Eesti pärit sissetõulejate arvu muutus Soomes, 2000–2013



Allikas: Soome Statistikaameti andmed.

kindlasti üks oluline tegur, mis võimaldab nii lihtsalt välismaale tööle minna kui sealt mõne aja pärast taas kodumaale naasta.

Kui vaadata praegust olukorda pikemaajaliste suundumuste taustal, siis on viimase kümne aasta kokkuvõttes võõrsil elavate eestlaste arv ühelt poolt märgatavalt kasvanud, kuid teiselt poolt jääb nende osakaal (u 15%) tagasirände tasakaalustava mõju tõttu siiski viimase 100 aasta keskmisele tasemele. Kodumaale toob inimesi tagasi eelkõige üks ja väga lihtne põhjus: kodumaal on parem kui võõrsil, oma keel ja kultuur (**Kulu, Tammaru 2000**) ning varem või hiljem jõuavad selle äratundmiseni paljud, kuid loomulikult mitte kõik lahkujad, eriti eestlased (**Anniste, Tammaru 2014**).

2.6.4 Väljarändajate portree

Rändeprotsessidele on alati iseloomulik selektiivsus, st lahkujaid ei ole sugugi mitte kõikides rahvastikurühmades võrdselt, vaid esile kerkivad teatud rühmad. Sageli on rändes ülekaalus mehed, kes asuvad võõrsile tööle ja kes hiljem kas naasevad kodumaale või kellele järgneb pere. 2011. aasta rahvaloenduse andmed Eestist 2000–2011 lahkujate kohta näitavad aga seda, et väljarändajate seas on ülekaalus naised (**tabel 2.6.2**). Soome rännanute analüüs näitab, et töörande kõrval on lahkumist põhjustanud väga suurel määral ka pereränne (**vrđ Anniste, Tammaru 2014**). Üldse on perede taasühinemise kõrval uue kasvava rändeliigina tekkinud Euroopas pereloomeränne (abiellutakse välismaalasega), mille oluliseks osaks on naiste ülesindatus rändes Ida-Euroopast Lääne-Euroopasse (**Niedomysl jt 2010**). Ootuspärane on aga see, et lahkujate seas on selgelt ülesindatud noored. Küll on aga mõnevõrra üllatav laste väga suur osakaal väljarändajate seas, kellest omakorda suurim rühm on üle 15-aastased noored. Üldine rände seaduspära: mida nooremalt lahkutakse, seda väiksem on tagasirände tõenäosus. Samuti näeme, et lahkujate seas on rohkesti lastega leibkondi. Kuigi abielus olevaid inimesi on väljarändajate seas vähem kui Eestisse jäänute seas, võib arvata, et väljarändajate seas on palju lastega paare. Laste suur osakaal väljarändajate seas on kahtlemata ohu märk. Nemad saavad oma hariduse välismaal, võõrsil koolis käies tekivad sõbrad, saadakse suurepärase keeleoskus ja õpitakse selgeks uue kodumaa kirjutamata reeglid, mis kõik hakkavad pärssima soovi Eestisse tagasi tulla.

Nii Eestist väljarände kui laiemalt ida-lääne rände arutelu teemaks Euroopas on ajude väljaränne (**Olofsson 2013; Olofsson ja Malmberg 2010**). Ida-Euroopast

kipuvad lahkuma kõrgelt haritud inimesed, kes sageli asuvad tööle ametites, mis ei vasta nende kvalifikatsioonile. Eesti eristub selles osas jõuliselt paljudest teistest Ida-Euroopa riikidest: lahkujate seas on ülikooliharidusega inimesi vähe ja põhiharidusega inimesi palju. Selle põhjus on rändajate vanuses: nagu eelnevalt nägime, on paljud Eestist lahkunud lapseas. Aga Eesti eripära ilmneb siiski ka täiskasvanute osas. Seda näitavad andmed ameti alusel. Nimelt on väljarändajate seas vähe esindatud juhid ja tippspetsialistid, ülekaalukalt aga teenindustöötajad ja töötud. Viimane tähendab ühtlasi, et väljaränne vähendab survet Eesti sotsiaalsüsteemile. Eestist väljarännanute analüüs Soomes toob

TABEL 2.6.2 Eestist väljarändajate profiil (%)

	Püsielanikud 2000	Püsivalt lahkunud 2000-2011
SUGU		
Mees	45	39
Naine	55	61
VANUS		
0-19	31	57
20-29	15	24
30-39	15	12
40-49	15	6
50+	24	1
LEIBKONNA SUURUS		
1	9	5
2	22	15
3+	69	80
PEREKONNASEIS		
Abielus	49	23
Muu	51	77
HARIDUS		
Ülikooliharidus	14	7
Keskharidus	51	43
Põhiharidus	35	50
TÖÖALANE STAATUS		
Juhid	11	8
Tippspetsialistid	12	8
Keskastme spetsialistid	13	12
Ametnikud	5	6
Teenindus- ja müügitöötajad	11	18
Pällumajanduse oskustöölised	2	1
Oskus- ja käsitöölised	14	12
Seadme- ja masinaoperaatorid	10	8
Lihttöölised	9	7
Töötud	13	19
EMAKEEL		
Eesti	69	65
Muu	31	35

Allikas: REL 2011.

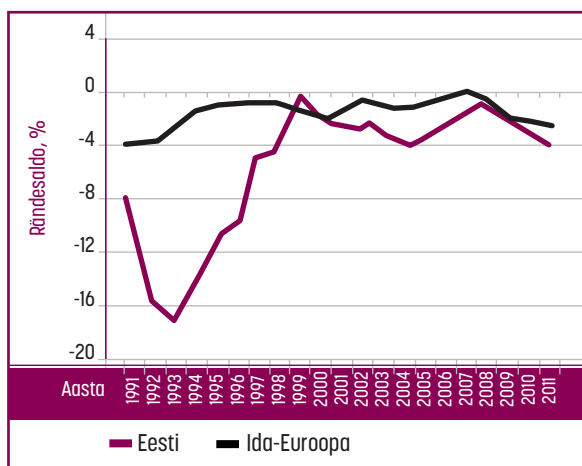
välja veel ühe huvitava tahu: nimelt peavad ka Eestist lahkunud juhid ja tippspetsialistid võõrsile jõudes lep-pima madalama ametipositsiooniga kui Eestis, kuid see kaotus tehakse kiiresti tasa (Anniste, Tammaru 2014). Nii jõutakse ühelt poolt tagasi sama ametipositsioonini nagu viimati Eestis ning teiselt poolt ei erine eestlaste ametialane jaotus Soomes palju soomlaste ametialasest jaotusest ehk Eestist väljarändajad on Soomes edukad.

Väljarändajate hulgas on eesti emakeelega inimesi mõnevõrra vähem kui püsielanike seas, kuid erinevused teiste rahvustega ei ole suured. Küll on aga, nagu eespool mainisime, suured käärid tagasirändes. Ehk: kui paljude eestlaste jaoks on lahkumine siiski ajutine, siis teiste rahvuste jaoks pigem lõplikuma iseloomuga sündmus. Väljarändajate geograafiline jaotus Eestis on kirju, lahkutakse nii Tallinnast ja teistest suuremates linnades kui Eesti äärealadelt (joonis 2.6.3). Peamisteks sihtriikideks on lisaks Soomele veel teisedki Põhjamaad, Ühendkuningriigid, Saksamaa ja Venemaa (joonis 2.6.4).

2.6.5 Väljarände mõjud Eesti arengule

Praeguse väljarände ulatuse taustal tekib loomulikult küsimus – kui kaua saab selline olukord kesta? Praegu kombineeruvad majanduslikud ja demograafilised tegurid nii Eestis kui ka teistes Ida-Euroopa riikides sellisel, et ulatuslik väljaränne on väga ootuspärane. Majanduskriis on väljarännet võimendanud. Väljarändele aitab kaasa elatustaseme jätkuvalt suur (kuigi 1990ndate aastatega oluliselt vähenenud) vahe Ida- ja Lääne-Euroopa riikides, samuti majanduskriisi tugevam mõju Ida-Euroopa riikidele, eriti võrreldes Põhjamaa-

JOONIS 2.6.2 Välisrände saldo 1000 inimese kohta Eestist ja Ida-Euroopast, 1991–2011



Allikas: Sakkeus, Puur, Tammaru 2013 alusel.

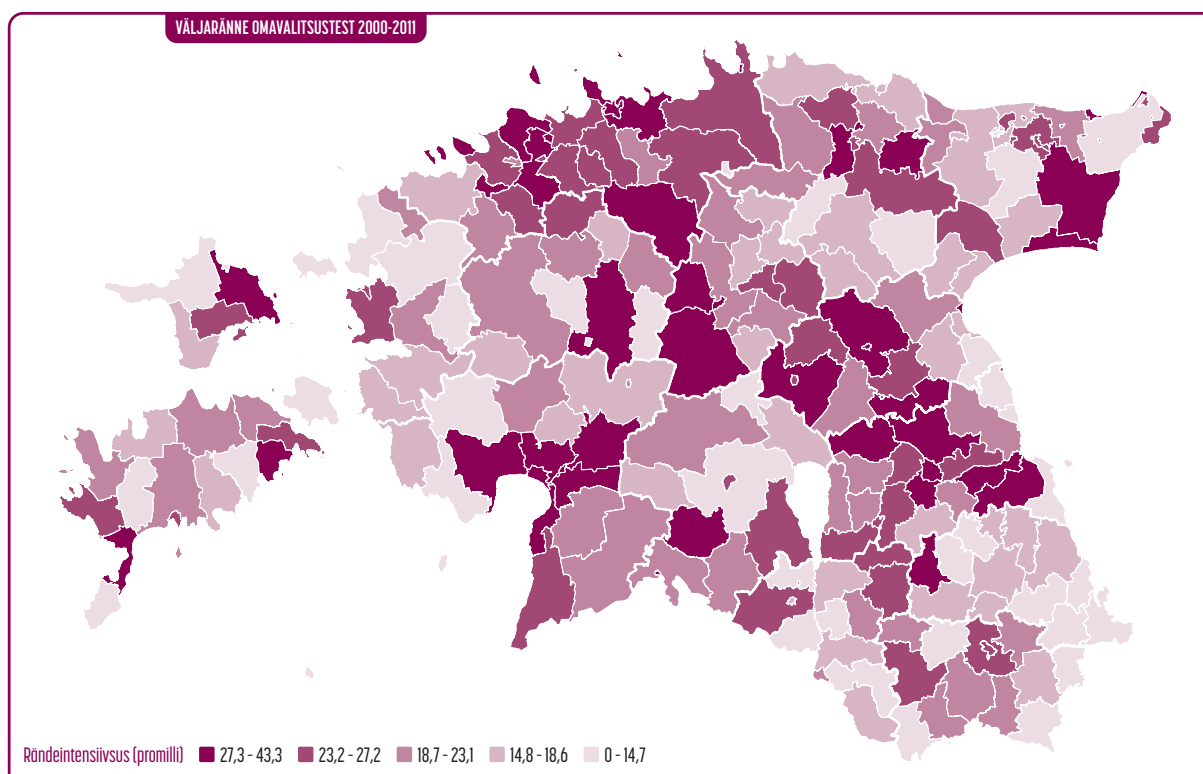
dega. Neil majanduslikel teguritel ei oleks aga suurt mõju, kui praegu ei oleks peamises rändeesas (nii Eestis kui ka kogu Ida-Euroopas) suured rahvastikupõlvkonnad, kes sündisid 1980. aastatel. Kuigi Eestist lahkub väga erinevas eas inimesi, on valdav osa väljarändajatest vanuses 20–39 ning need vanuserühmad (ja nende lapsed) on Eestis praegu väga suured. Järgneva 5–10 aasta jooksul olukord aga muutub ning alates käesoleva kümnendi teisest poolest jõuavad peamisse rändevanusesse juba 1990. aastate väikesed sünnipõlvkonnad. Teisisõnu: praegu ja täna on käes rände aeg Ida-Euroopas, ulatuslik väljaränne nii majanduslikel kui ka demograafilistel põhjustel. Kolmas oluline võti tänaste rändeprotsesside mõistmisel: võib eeldada, et rahvastikupõlvkondade suurusest lähtuv mõju väljarändele edaspidi väheneb ning loodetavasti väheneb ka majandusteguritest johtuv kontrast, vähendades väljarände ulatust.

Samas võib arvata, et välismaal õppimine ja töötamine muutub iga järgneva põlvkonnaga tavapärasemaks. Kui 100 aastat tagasi oli enamiku inimeste tegevusruumiks oma küla ja veel 20 aastat tagasi riik (Eesti puhul kindlustas selle raudne eesriie), siis täna on järjest raskem inimeste tegevusruumi ühe riigi piiridesse mahutada – eriti sellises väikeses ja avatud riigis nagu Eesti. Sellest tuleneb, et inimeste elu kulgeb üha enam kas ühel ajal (nt elukoht ühes riigis, töökoht teises riigis, Eestis on selliseid inimesi 2011. aasta rahvaloenduse andmetel 30 000) või eri eluetappidel eri riikides. Soome lähedus ja kättesaadavus on kujundamas Põhja-Eestist ja Lõuna-Soomest ühtset majandusruumi, kus inimesed aktiivselt edasi-tagasi pendeldavad.

ELi üks olulisim aluspõhimõte on tööjõu vaba liikumine, Eesti riigi toimimise aluspõhimõte on aga eesti keele ja kultuuri säilitamine. Lõpetuseks peaksime küsima, kas need kaks aluspõhimõtet on vastandlikud? Esmapilgul tundub, et ilmselt on. Kuid samas võiksime mõelda, kui suur osa eestlastest peaks Eestis elama selleks, et Eesti areneks ja tunneks ennast kindlalt iseseisva riigina? Kas Eesti riigi teostamise seisukohalt on ideaalne, kui kõik eestlased elavad Eestis? Võib-olla on nii, et 10–20% eestlaste võõrsil elamine (nii, nagu see viimased 100 aastat on olnud) ongi optimaalne – annab pidevaid impulsse Eesti arengule, tagab oskuste ja teadmiste liikumise ja paranemise, võrgustikud, kontaktid jne? Kuidas oleks Eesti arenenud viimase 20 aasta jooksul, kui meil ei oleks olnud võimalik toetuda väljaspool kodumaad elavatele eestlastele või kui kodumaal töö kaotanud ei oleks leidnud alternatiivina võimalust töötada välismaal, peamiselt Soomes?

Väljarände puhul võib lisaks negatiivsetele kõrvalmõjudele siiski välja tuua terve rea positiivseid aspekte.

KAART 2.6.1 Väljarändajate viimane elukoht Eestis



Allikas: REL 2011.

Näiteks suurendab väljaränne omakorda riigisisest mobiilsust. Kui bussijuhid lähevad Tallinnast Soome tööle, siis tähendab see seda, et nende asemele tulevad inimesed mujalt Eestist. Kui Ida-Virumaa bussijuht asub tööle Tallinna, siis võib mõni töötu kaevur saada bussijuhtiks Ida-Virumaal jne.

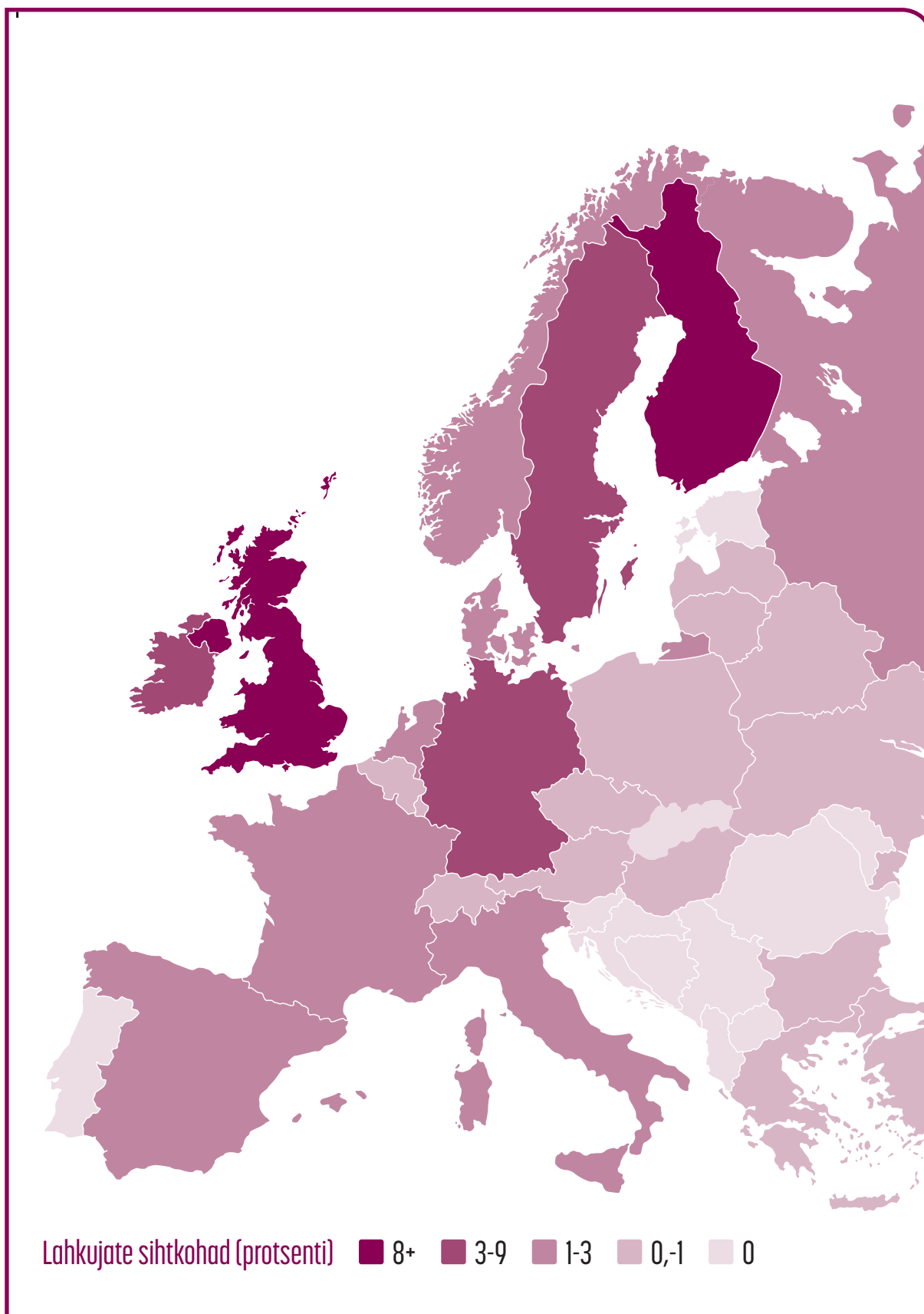
Ajutine töötamine välismaal või õpiränne (välismaal omandatakse haridus ja siis tullakse koju tagasi) parandab Eesti elanike inimkapitali: omandatakse uusi oskusi, teadmisi, õpitakse tundma teisi kultuure, õpitakse selgeks keel. Huvitav on näiteks see, et Soome mineku puhul ei ole õppimine üldse mitte oluline põhjus, Soomes on aga õppinud ja ennast täiendanud väga paljud Eestist lahkunud inimesed (**Anniste, Tammaru 2014**). Õpirände puhul on positiivne seegi, et väheneb vajadus ise teatud valdkonna inimesi välja õpetada. Väljaränne on olnud ilmselgelt puhver töötusele, sest väljaränne vähendab koormust Eesti sotsiaalsüsteemile. Alahinnata ei saa ka välismaal töötavate eestlaste rahaülekandeid kodumaale, samuti saadud raha kulutamist Eestis, näiteks kodumaal käies mitmesuguseid teenuseid kasutades. Maailmapanga andmetel saadetakse Eestisse aastas keskmiselt 350–400 miljonit dollarit. Natuke üllatuslikult oli esimesel kohal Venemaa 155 miljoni dollariga, Soomest saadeti Maailmapanga andmetel Eestisse „ainult“ 45 miljonit dollarit.

Järgnevad Rootsi ja USA (**World Bank 2014**). Valdav enamus välismaale lahkunud (eriti Soome läinud) eestlastest on kokkuvõttes jätkuvalt väga tihedalt Eestiga seotud (**Anniste 2014; Anniste ja Tammaru 2014**).

Samas võib välismaal teenitud raha Eestis kasutamine suurendada inflatsioonilist survet, eriti Tallinnas, kus välismaal teenitud raha arvelt võivad tõusta nii esmatarbekaupade kui kinnisvara hinnad. Ettevõtjate poole pealt vaadates on lisaks negatiivne tõik, et töötajate väljaränne võib teatud erialadel tekitada surve palgatõusuks. Näiteks suurenes Eestis ehitussektori palk 2007 aastal umbes 30%. Lisaks kinnisvarabuumile oli üks selle põhjusi kahtlemata ka asjaolu, et paljud töötajad lahkusid Soome ehitama ja nende paigal hoidmiseks või tagasi meelitamiseks tuli lihtsalt oluliselt palka tõsta.

Negatiivne on kahtlemata haritud ja heade oskustega töötajate lahkumine. Ajude väljavool (*brain drain*) on eriti tuntav väikeses riigis, kus iga kõrgelt kvalifitseeritud töötaja on hinnas. Pikemas perspektiivis toob selline protsess kaasa nii tootlikkuse kui ka riigi konkurentsivõime vähenemise. Et väljaränne suurendab riigisisest Tallinna-suunalist liikumist, süvendab väljaränne ka regionaalset ebavõrdsust Eestis. Ääremaa, kus nagoonii on vähem töökohti ja kus elanikkonna vananemine on kiirem, kaotavad välismaale tööle minejate tõttu rohkem kui keskused, sest vahe keskustega

KAART 2.6.2 Väljarändajate sihtriigid Euroopas



Allikas: REL 2011.

suureneb. Negatiivne rändesaldo võimendab veelgi rahvastiku vananemisest tulenevaid probleeme, sest ära lähevad eelkõige noored, parimas pereloomeesas olevad inimesed. Nagu eespool mainitud selgub, läheb Eestis ära väga palju lapsi. Välismaal töötamine tekitab ka sotsiaalseid probleeme: sageli jäetakse lapsed vanavanemate kasvatada või päris omapead, perekonnad lähevad lõhki jne. Kindlasti on omaette probleem, et kasvava väljarände puhul hakkavad toimima ka tasakaalustavad tööturumehhanismid ehk siis suureneb sisseränne. Lõuna-Euroopa riikide näide 1990ndatest aastatest annab tunnistust, et väljarände asendumine sisserändega võib olla kiire ja väga ulatuslik. Arvestades seda, et Eestis on väljarände varjus aasta-aastalt kasvanud ka sisseränne, on igati loogilised tänased arutelud Eesti siserändepoliitika põhimõtete üle, sh see, kuidas peaks Eesti ennast positsioneerima nn globaalses talendijahis haritud ja kõrgete oskustega tööjõu järele.

Kokkuvõte

Demograafiliselt on paljud Ida-Euroopa riigid jõudnud ajajärku, kus tööturule sisenevad ja peamisse rändekikka jõuavad 1980ndatel sündinud rohkemvõimelised põlvkonnad. Vanas Euroopas, vastupidi, lahkuvad tööturult 1950ndate beebibuumi ajal sündinud inimesed. Demograafiline surve koos märkimisväärsete sissetulekerinevustega ongi üks peamine ida-lääne suunalise rände põhjus. Lisaks mõjutab rännet 2008. aastal alguse saanud ülemaailmne majanduskriis ja selle tulemusena kiiresti kasvanud tööpuudus. Tänapäevase väljarände teine oluline põhjus on nõukogude aja sisseränne. Eesti puhul saame suure osas rääkida ajutisest rändest: paljud Soome tööle läinud võtavad seda kui ajutist abinõud enda ja oma lähedaste elujärje parandamiseks.

Kui vaatame ajalooliselt tagasi Eesti rändestatistikale, eristuvad selgesti kolm suurt rändelainet. Esimene algas 19. sajandi keskpaigas ja kestis Eesti iseseisvumiseni. Teine laine toimus peamiselt 1944. aastal ja selle tulemusena lahkus Eestist ligikaudu 80 000 inimest. Kolmas laine jääb teise iseseisvusperioodi ning viimase kahekümne aastaga on Eestist lahkunud umbes 200 000 inimest. Esimese ja kolmanda väljarände puhul on täheldatav suhteliselt arvukas tagasiränne (sama käib ka küüditamiste kohta). Taasiseseisvuse ajal lahkunud 230 000 inimesest moodustas väga suure osa (umbes 170 000) muukeelne rahvastik. Tooni annavad siin üheksakümnendate alguses lahkunud Vene armeega ja sõjastõustusega seotud inimesed. Viimase kahe rahva-

loenduse andmetel on eestlaste rändesaldo negatiivne 42 500 inimesega. Eesti väiksust arvestades on tegemist suhteliselt suure numbriga.

Käesoleva töö aluseks on võetud 1989., 2000. ja 2011. aasta rahvaloenduse tulemused ning see keskendus nüüdisaja väljarändele. Väljarännanute 40 000 on ennat tänaseks sisse seadnud Soomes. Kui vaadata rahvaloenduse numbreid, siis ajavahemikus 2000–2012 lahkus Eestist 70 500 inimest ja saabus 28 000 inimest. Nende suhteliselt suurte väljarändenumbrite taustal on positiivseks sõnumiks kasvav tagasiränne. Soomest on tagasi Eestisse tulnud umbes iga neljas (**Anniste, Tammaru 2014**).

Keskmi Eestist väljarändajat iseloomustab kõige enam see, et tegemist on pigem noore ja pigem vallalise naisterahvaga, kellel on valdavalt põhi- või keskharidus. Väljarändajate seas on selgelt enim esindatud teenindusttöötajad ja töötud.

Kui lühidalt võtta kokku väljarände mõjud Eesti majandusele, võib positiivsetest mõjudest välja tuua välismaal teenitud ja koju saadetud või Eestis kulutatud raha. Maailmapanga andmetel moodustas see raha ligikaudu 1,5–1,8% Eesti SKPst. Väljaränne suurendab kodumaist siserännet ja vähendab õpirände puhul vajadust teatud eriala inimesi ise välja koolitada. Ajutine väljaränne parandab inimeste tööoskusi ja töökultuuri ning ka haridust. Positiivsed kogemused suurendavad sallivust teisest kultuuriruumist inimeste suhtes ja annavad teadmisi võõrkeeltest.

Kui majanduslikus mõttes on rändel positiivseid mõjusid, siis demograafilises ja sotsiaalses plaanis on mõjud pigem negatiivsed. Eesti-suguses väikeses riigis on ulatuslik väljaränne kahtlemata probleem. Viimase viie aasta jooksul kahekordistunud Soomes elavate Eesti inimeste arv on ohu märk. Ka ajutine väljaränne võib kaasa tuua sotsiaalseid probleeme, perede lahkuminekuid, vanavanemate hoole alla antud lapsi jne. Samas sellist poliitikavaldkonda nagu väljarändepoliitika väljarände piiramise mõttes ei ole. Rändepoliitikaga saab kas väljarännet suurendada ja konkreetsetesse sihtriikidesse suunata või siis siserännet mõjutada. Tänapäevase ulatusliku väljarände reguleerimiseks jäävad paraku siiski vaid kaudsed poliitikal, eelkõige need, mis on suunatud elatusaseme erinevuste vähendamisele. On oluline märkida, et kui Eesti kui terviku elatusaseme jääb ELi keskmisest veel oluliselt maha, siis Tallinnas on elatusaseme ELi keskmisest kõrgem. Aeg näitab, kas millal praeguse ulatusliku väljarände selgroog murdub ja milises suunas rändejõgi voolama hakkab. ●

Tänuõnad

Täname Annika Väikot rahvaloenduse andmete ettevalmistamise ja prof Ene-Margit Tiitu rahvaloenduse tulemuste kommenteerimise eest. Käesoleva artikli aluseks on Teadus- ja Haridusministeeriumi rahastavad institutsioonilised uurimisstipendiumid IUT 2-17, UT 20-49 ja Eesti Teadusfondi stipendiumi 8774 toel tehtud uurimistöö.

VIIDATUD ALLIKAD

- Andrae, C.G. (2005). *Rootsi ja suur põgenemine Eestist 1943–1944 [Sweden and the Great Exodus from Estonia in 1943–1944]*. Tallinn: Olion.
- Anniste, K. (2014). *East-West migration in Europe: The case of Estonia after regaining independence*. University of Tartu. Doktoritöö.
- Anniste, K. & Tammaru, T. (2014). Ethnic differences in integration levels and return migration intentions: A study of Estonian migrants in Finland. *Demographic Research*, 30(13), 377–412.
- Castles, S. & Miller, M.J. (2009). *The age of migration*. London: Palgrave Macmillan.
- Cook, J., Dwyer, P. & Waite, L. (2011). The Experiences of Accession 8 Migrants in England: Motivations, Work and Agency. *International Migration* 49(2): 54–79.
- Ivlevs, A. (2013). Minorities on the Move? Assessing Post-enlargement Emigration Intentions of Latvia's Russian Speaking Minority. *The Annals of Regional Science* 51(1): 33–52.
- Katus, K. (1989). Eesti demograafiline areng läbi sajandite [Estonian demographic development throughout the centuries]. *EKDK Rahvastiku-uuringud*. Seeria B:9.
- Kulu, H. (1992). *Eestlased maailmas: ülevaade arvukusest ja paiknemisest [Estonians in the world: The size and distribution of the diaspora]*. Tartu: Tartu University Press.
- Kulu, H. & Tammaru, T. (2000). Ethnic Return Migration from the East and the West: The Case of Estonia in the 1990s. *Europe-Asia Studies*, 52(2), 349–369.
- Kumer-Haukanõmm, K. (2012). *Teisest maailmasõjast tingitud Balti pagulaste probleemika aastatel 1945–1952 Eesti pagulaste näitel*. Doktoritöö.
- Raymer, J., De Beer, J. & Van der Erf, R. (2011). Putting the Pieces of the Puzzle Together: Age and Sex-Specific Estimates of Migration Amongst Countries in the EU/EFTA, 2002–2007. *European Journal of Population*, 27 (2), 185–215.
- Reinans, A. (2006). Eesti põgenikud Rootsi statistikas [Estonian exodus to the West during World War II]. In Kumer-Haukanõmm, K., Rosenberg, T. & Tammaru, T. (eds.), *Suur põgenemine 1944. Eestlaste põgenemine läände ja selle mõjud*, 13–38. Tartu: Tartu University Press.
- Rosenberg, T. (1998). Eestlaste väljaränne 19. sajandil ja 20.sajandi alul: taust ja võrdlusjooni naabritega [Estonian emigration in the 19th and early 20th century: Background and comparisons with neighbouring countries], in Tuisk, T. (ed.) *Eesti kultuur võõrsil. Loode-Venemaa ja Siberi asundused*, 34–59. Tartu: Eesti Kirjandusmuuseum.
- Silm S., Ahas, R. & Tiru, M. (2012). *Spatial Mobility between Tallinn and Helsinki in Mobile Positioning Datasets. Statistical overview*. Research report available at: <http://www.euregio-helta.org/wp-content/uploads/2011/03/Spatial-Mobilitybetween-Tallinn-and-Helsinki-in-Mobile-Positioning-Datasets.pdf>.
- Tammaru, T., Kumer-Haukanõmm, K. & Anniste, K. (2010). The formation and development of the Estonian diaspora. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (7), 1157–1174.
- Tiit, E.-M. (1993). Eesti rahvastik ja selle probleemid [Estonian population and its problems], *Akadeemia*, 5 (8), 1654–1679.
- Vertovec, Steven. (1999). Conceiving and researching transnationalism. *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), 447–462. doi: 10.1080/014198799329558. World Bank 2014. www.Worldbank.org/migration.
- Weeks, J. (2013). *Population. An Introduction to Concepts and Issues*. 11. edition. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.

RÄNNE

2.7

Väljarände põhjendused ja rändajate muutuv kuuluvus

► MAARJA SAAR, MARI-LIIS JAKOBSON

Sissejuhatus

Kuigi väljaränne on näidanud kasvavat trendi juba viimased kümme aastat, on see avaliku debati teemaks kujunenud alles viimasel ajal. Teemat on päevakorda tõstnud nii ajakirjandus (vt nt **Vengerfeldt 2009, Rosin 2013**) kui ka poliitikud. Erakondade arusaamad, miks inimesed lahkuvad, on üsna vastukäivad. Keskerakond, kes käis Soome väljuvate laevade sadamas valimiskampaaniat tegemas (**ERR 2014a**) ja EKRE, kes asutas oma haruüksuse Soomes (**Postimees 2014**), näevad väljarännanuid ennekõike kui seniste valitsuste sisepoliitika ohvreid. Alternatiivset positsiooni esindas hiljuti meedias palju diskussiooni tekitanud Tõnis Lukase arvamus, et praegused migrandid on enamasti kas lodevus- või mugavuspagulased, kes ei soovi elu Eestis paremaks muuta, vaid on valinud lihtsama vastupanu tee (**ERR 2014b**). Reformierakondlased on väljendanud pigem seisukohta, et väljaränne on üksikisiku vaba valik, mis riigi sisepoliitikal probleeme ei tekita (**ERR 2010**). Pigem on nende seisukoht, et rändajad naasevad pärast välismaal kogemuste omandamist Eestisse (**Sippola 2013**).

Et käimasolevaid debatte sisulisemalt mõtestada (lisaks üsna põhjalikult uuritud meediaperspektiivile), anname kvalitatiivsetele uuringutele tuginedes lühikese ülevaate sellest, millised on väljarändajate kaalutlused Eestist lahkumiseks ja kuidas nad mõtestavad oma seost Eestiga. Selle kaudu püüame ühtlasi uurida, mis võiks

motiveerida neid tagasi pöörduma või seoseid Eestiga elavdama.

Nagu öeldud, tugineb ülevaade ennekõike Eestist väljarände teemal tehtud kvalitatiivsetele uuringutele. Kesksed allikad on Euroopa Komisjoni 7. raamprogrammi projekt Trans-Net (vt nt **Jakobson jt 2012**), milles uuriti Eesti-Soome hargmaist ruumi, ja intervjuud Inglismaale rännanud kõrgelt kvalifitseeritud Eesti immigrantidega (**Saar 2015**). Statistikaameti andmetel on Soome ja Suurbritannia mõlemad eestlaste väljarände sihtkohtade pingerea tipus, ehkki atraktiivsed pigem eri tüüpi migrantidele. Soome on Eestile geograafiliselt küllalt lähedane sihtmaa ja ühtlasi ka egalitaarne heaoluriik, Suurbritannia põhilist tõmbekeskust Londonit võib iseloomustada kui suurte eneseteostusvõimalustega metropoli.

2.7.1 Rändekaalutlused

Lihtsustatult saab Eestist lahkumise põhjusi kirjeldada lineaarsel skaalal (**tabel 2.7.1**). Skaala ühte äärmusse kuuluvad need, kellele migratsioon on pigem sundvalik, teise aga inimesed, kelle jaoks migratsioon pakub uusi võimalusi ja avastamisrõõmu.

Üks n-ö majandusmigrantide populaarseid sihtkohti on Soome (**Randveer jt 2010**). Soome emigreerujate on üldse palju ja esindatud on kõik ränderühmad

TABEL 2.7.1 Väljarände põhjused rühmiti

ENESETEOSTUSLIKUD RÄNDAJAD	ELUKVALITEEDIRÄNDAJAD			SUNDRÄNDAJAD
Ränne kui elukogemuse rikastamise meede	Ränne kui sihtriigi pehmete väärtuste adapteerimise strateegia	Tööränne kui pere suhtelise vaesuse leevendamise meede	Ränne kui võimalus parandada elukvaliteeti sihtriigi sotsiaalsete garantiidega	Ränne kui absoluutse vaesuse leevendamise meede

RÄNNE KUI VÕIMALUS
RÄNNE KUI SUND

(vt nt Jakobson jt 2012). Trans-Netis intervjueritute hulgas oli inimesi, kes ei pidanud lahtuse või leestumise tõttu Eesti palkade ning sotsiaalsüsteemi juures pere toimetuleku tagamist võimalikuks, mõned intervjueritud nimetasid põhjuseks käendatud laene (ibid.). N-õ sundmigrantide hulka kuuluvad tõenäolisemalt töölisel, mehed, mitte-estlased ja vanemad inimesed (vt Saar 2015).

Teine rühm, kelle jaoks migratsioon on pigem võimalus, mitte sundus, on enamasti kõrgelt haritud ja nooremajalised inimesed. Tihtipeale on migratsioon neile vaid üks võimalik viis paljude hulgas, mille kaudu ennast arendada. Enesearenguna nähakse tihtipeale võimalust oma karjääri edendada, maailma avastada või ennast proovile panna. Erinevalt n-õ sundrändajate grupist meenutab enesearengule orienteeritud rändajate rühma motivatsioon pigem kõrge inimarengu tasemega riikidest pärit väljarändajatele omaseid rändekaalutlusi. Nimelt on nende hulgas majanduslikel põhjustel migreerujate hulk arusaadavatel põhjustel vähenenud. Populaarseks põhjuseks on saanud soov kogeda teisi kultuure. Eriti noortel kaasneb sellega ka aja maha võtmine – aega välismaal nähakse kui viimast võimalust nautida kohustustevaba elu. Näiteks paljud haritud uusmeremaalased kolivad Londonisse selleks, et nautida kohalikku miljööd, reisida jne. Kuigi nad tihti töötavad ka oma erialal, ei ole karjääritegemine migreerumise põhjus (vt Conradson, Latham 2005).

Eesti enesearengule orienteeritud rändajate ja Lääneriikidest pärit rändajate sarnasus on üksnes osaline. Inglismaal kõrgharitud migrantidega tehtud intervjuude põhjal võib väita, et erinevalt eelkirjeldatud uusmeremaalastest on Eesti päritolu enesearengu kaalutlustega väljarändajad rohkem karjäärile orienteeritud. Neil on kolimiseks tihti konkreetne põhjus, mis on seotud töö või õpingutega. Mitmed noored lähevad välismaa ülikoolidesse õppima erialasid, mida Eesti

ülikoolid ei paku. Inglismaale minejate hulgas on näiteks palju loomeinimesi, kelle jaoks Londoni tööturg on oluliselt avaram. Nii mõneski valdkonnas võimaldab suurematesse riikidesse minek enam spetsialiseeruda. Eesti tööturu tingimustes peavad aga paljud kõrgelt haritud töötama kohtadel, mis ei vasta nende kitsale erialasele väljaõppele. Sealhulgas ei pruugi need kõrgelt haritud inimesed olla oma töökohtade jaoks üle kvalifitseeritud, vaid pigem omandanud väljaõppe teistsugusel erialal, mille jaoks Eestis töökohti napib.

Lisaks kahele äärmuspositsioonile võib täheldada ka kolmandat rühma rändepõhjusti, mille kandjaid võiks üldistatult nimetada elukvaliteedi-migrantideks (vt Saar, 2015). Lähtuvalt sellest, kuidas elukvaliteeti mõtestatakse, on väljarände põhjendused küllalt erinevad: elukvaliteedina nähakse lisaks palgale ka paremaid elamis- ja töötingimusi. Kõnealusesse rühma kuuluvate väljarändajate seas võib täheldada mõningaid erinevusi seoses sellega, kas minnakse perega või üksikuna. Näiteks tööränne kui pere suhtelise vaesuse leevendamise meede tähendab enamasti ühe pereliikme (sageli perepea) välismaale minekut. Nii mõnelgi juhul töötab pere meespool Soomes sooviga tõsta oma Eestis elava pere suhtelist elatustaset. Uudebergi (2012) uurimusest tuleb välja, et Soomes töötamine on viis, kuidas maksta tagasi kodulaenu, soetada peresse teine auto, koguda raha remondiks või kodumasinat ostmiseks ja pakkuda lastele materiaalselt kindlustatumat elu. Selline pendelrändamine võib aga lõppeda ka sellega, et perekond läheb lõpuks samuti Soome.

Mida heaoluühiskonnas elamine pakub? Tihtipeale leidub Põhjamaadesse migreerunute hulgas peresid (sh nt Eestist Soome elama asunud ingerisoomlaste seas), keda ahvatleb muu hulgas just nimelt turvalisem ühiskond. Ent elukvaliteet ei pruugi väljenduda üksnes saadavates materiaalses hüvedes. Maripuu (2012) uurimusest selgub, et paljud kõrgharitud eestlased

otsustavad sihtkohtra jääda, sest nende elustandard halveneks Eestisse naasmisel oluliselt – mitte üksnes materiaalselt, vaid ka näiteks kultuuritarbimisvõimaluste vähenemise või Eesti suhteliselt konservatiivse ja materialistliku väärtuskonteksti tõttu. Elukvaliteedimigrantide hulka kuuluvad lisaks etnilistele eestlastele ka mitte-eestlased. Tõenäoliselt on põhjuseks (vähemalt osaliselt) diskrimineerimine Eesti tööturul või ühiskondlikud eelarvamused (vt nt **Aptekar 2009**). Just vene keelt emakeelena kõnelevate kõrgharitud noorte hulgas on selliste väljarändajate arv suur.

Eespool mainitud rändepõhjused ei ole kahtlemata kõikehõlmavad. Näiteks saab eraldi kategooriana käsitleda pererännet. Peremigrandid kas järgnevad oma kaasmaalasele partnerile või lahkuvad selleks, et kolida kokku võõramaalasele partneriga. Ka osa Inglismaale rännanud intervjueritustest oli sinna läinud või jäänud perekondlikel põhjustel. Peremigrantide puhul väärivad mainimist, et üks sagedasemaid probleeme on uues asukohas erialase töö leidmine. Tihtipeale on eriti kõrgharitudel keeruline leida sama kvalifikatsiooniga tööd ja nad peavad tegema muud kui erialast tööd või alustama oluliselt madalamalt positsioonilt. Soome näitel võib aga öelda, et eeskätt kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide puhul on pereränne muutunud pisut paindlikumaks. Intervjuud andsid tunnistust, et teinekord asuvad paarisuhtes inimesed koos ühte riiki elama alles pärast seda, kui mõlemad partnerid on suutnud leida endale seal erialase palgatöö. Siiski ei ole see alati jätkusuutlik strateegia, sest järgmise töökoha leidmine (nt pärast lapsehoolduspuhkust, ettevõtte restruktureerimise vms tõttu) ei pruugi enam nii lihtsalt minna.

Kõik migrantide grupid on vähemal või rohkemal määral mõjutatud Eestis valitsevast neoliberaalsest ideoloogiast ja avalikust diskursusest. Üks olulisemaid mõjureid on kahtlemata materiaalsete väärtuste ihaldamine. Olenevalt vanusegrupist on materiaalsete väärtuste olulisus küll erinev, ent näiteks võrreldes kaheksakümnendatega on nende tähtsus kasvanud (vt **Vihalemm, Kalmus, 2008**). Materiaalsete väärtuste olulisus tõusis järsult esiplaanile üheksakümnendatel. Võib väita, et kuigi võitjate põlvkond on ehk kõige rohkem saavutustele orienteeritud, on ka edasised põlvkonnad suhteliselt materialistlikud. Intervjuudest kõrgharitud migrantidega Inglismaal selgus, et nii mõnegi jaoks oli Inglismaal töötamine seotud positsiooniga. Välismaal heal kohal töötamist peeti edukuse tundemärgiks: eeldati, et sealsel tööturul samaväärset positsiooni saavutada on oluliselt keerukam kui Eestis. Näiteks mainis üks intervjueritav, et on uhke oma töökoha üle, sest paljud Inglismaal elavad eestlased töö-

tavad lihttröödel. Tõenäoliselt peetakse välismaal hea töökoha olemasolu tunnustust väärivaks ka selle tõttu, et NSV Liidu ajal olid piirid pikalt suletud. Seetõttu on läände migreerumine omandanud eksootilise varjundi, ja et välismaale reisimine oli tollal peaaegu võimatu, käsitletakse seda ikkagi veel pisut kui privileegi. Mõlemad – nii positsiooni tähtsustamine kui ka migratsioonis proovikivi nägemine – viitavad riigisisestele diskursustele, mis selliseid väärtusi oluliseks peavad. Näiteks Põhjamaades peeti olulisimaks väärtuseks isiklikku harmooniat, samal ajal kui Eesti inimeste jaoks olid kõige olulisemal kohal saavutused (vt **Vihalemm, Kalmus, 2008**). Ka nende elukvaliteedi-migrantide puhul, kelle migreerumise põhjuseks on soov raha koguda, võib märgata, et elukvaliteedi all peetakse silmas pigem pere materiaalset võimalusi, mitte näiteks perega koos veedetud aega. Tuleb mainida, et osa migrante lahkub Eestist just nimelt mittemateriaalse elukvaliteedi kaalutlustel – nii õhukese riigi kui ka ühiskondliku väärtuskliima tõttu. Mitmed Soome migreerujad (aga ka Eestis elanud ja Soome tagasipöördumist kaaluvad soomlased) rõhutasid olulise faktorina Soome riigi pakutavaid sotsiaalseid garantiisid, avalikke teenuseid ja elustiili, mida need harrastada võimaldavad (**Jakobson jt 2012**). Mõned migrandid rõhutasid Soome puhul sealset väärtuskeskkonda ja tunnet, et inimestest hoolitakse. Neile oli rahalistest kasust olulisem turvaline sotsiaalne keskkond.

2.7.2 Kuuluvustunne ja hargmaine eluviis

Valdavast osast eelnevalt viidatud uuringutest järeldub, et enamasti ei kaaluta väljarännet kui jäävat meedet – minnakse pigem kindlaks perioodiks, nt tähtajalise töölepinguga, õpingute läbimiseks ettenähtud ajaks jne. Ent sageli saab kindlalt piiritletud periood välismaal endale mitu järge, kujuneb algselt planeeritud hulga pikemaks ja ka tagasipöördumise otsustamine muutub keerulisemaks. Seniste uuringute põhjal võib väita, et valdaval osal väljarännanuist säilib side Eestiga – kas pere, sõprade, teabevälja või töö kaudu või muul viisil (**Jakobson jt 2012**). Sellist piiriülest kuuluvus- ja suhtevõrgustikku on hakatud nimetama hargmaiseks eluviisiks (vt nt **Vertovec 2009**). Seega ei ole väljarännanud mitte lõplikult Eestist lahkunud, vaid säilitavad oma seose Eestiga ka piiri taga elades. Aja jooksul võib selle intensiivsus küll muutuda ja kodumaaga seotumad perioodid vahelduvad seoste poolest hõredamatega (**Foner 1997**).

Seos säilib ka üldisemate kuuluvuskategooriate

kaudu. Mobiilne elukäsitlus ei ole avaldanud olulist hargmaistavat mõju sellistele kuuluvuskategooriatele nagu rahvus ja kodakondsus. Soomes elavate eestlaste rahvuskäsitlus on küllalt põlistav: eestlus on kaasasündinud omadus, see tähistab juuri ja see ei muutu, hoolimata sellest, et võidakse aastakümneid elada mõnes teises ühiskonnas. Teatud määral püütakse ka integreeruda Soome ühiskonda, pidades oluliseks soome keele omandamist ja enamasti ka ühiskondlike käitumismallide ülevõtmist, ent viidates ärkamisaegsele laulusalmile kinnitati ikka, et „eestlane olen ja eestlaseks jään“ (Jakobson jt 2012).

Kui võrrelda Eesti ja Soome osalusstatistikat, ilmneb, et sageli jäädakse eestlaslikult passiivseks ka ühiskondlikus osaluses. Kuigi mitmed vastanud kuulusid Soomes vähemalt ühte ühendusse, oli see kuuluvus enamasti passiivne. Iseäranis tunnistati passiivset liikmeksolekut ametiühingutes, kuhu kuulumine on mitmete sotsiaalsete hüvede saamise eeldus (ibid.). Soomes elavate eestlaste vähest ühingutesse kuuluvust on tõdenud ka varasemad kvantitatiivsed uuringud (Liebkind jt 2004). Samuti oli küllalt vähene ka intervjueeritud eestlaste valimisaktiivsus nii siin- kui ka sealpool lahte. Mitmed intervjueeritud ei olnud oma õigusest osaleda Soome kohalikel valimistel isegi teadlikud. Eesti valimistel osalemist kommenteeriti reservatsioonidega: oli vastajaid, kes leidsid, et neil ei ole moraalselt õigustki Eestis valimistel osaleda, sest nad ei pea hiljem valitute tehtud reeglite järgi elama. Ent enam leidis vastajaid, kes tunnistasid, et valimas käimine (saatkonda minek) on pingutust nõudev tegevus ja tunnistasid, et ei oskaski valida, kelle poolt hääletada.

Eesti kodakondsust säilitatakse, viidates ELi kodakondsusele ja võimalusele lükata sünnijärgsest kodakondsusest loobumise keerulist otsust edasi. Soome kodakondsusstatistika näitab, et Soome kodakondsuse võtmine on eestlaste hulgas pärast Euroopa Liiduga liitumist märkimisväärselt vähenenud. Aastaks 2004 oli Eesti kodakondsusest Soome kodakondsusse minejate hulk kasvanud 690 inimeseni aastas. Siis kahanedes see aastaga poole võrra (291) ja kahanemistrend jätkus majanduskriisi mõjude avaldumiseni kümnendi vahetusel. (Tilastokeskus 2013). Ka Trans-Netis intervjueeritud töid välja, et kui 1990. aastate algul oli see ihaldusväärne objekt, mida „kõik kangesti tahtsid“, siis pärast 2004. aastat Soome läinute seas ei olnud Soome kodakondsus enam oluline teema. Kodakondsust peetakse instrumentaalseks kategooriaks („kodakondsus määrab, milline riik peab sinu eest vastutama“) (Jakobson 2014). Kodakondsuse vahetamise taas päevakorda tõusmist aastatel 2012–2013 Trans-Neti aastatel 2009–2010 kogutud andmed mõistagi selgitada ei võimalda.

Kodakondsust vahetanud intervjueeritud põhjendasid kodakondsuse vahetust enamasti sellega, et nad on Soomes paikseks jäänud. Mõnel puhul on see perekondlik strateegia – kõik pereliikmed vahetasid kodakondsust korraga. Ent oli ka neid, kes kahetsesid omaaegset kodakondsuse vahetust emotsionaalsetel põhjustel („tunnen end justnagu reeturina“) ja neidki end pikaajalisemalt Soomega sidunud inimesi, kes soovisid säilitada Eesti kodakondsust kui perekonnas edasi antavat meenutust seostest Eestiga.

Ehkki valdavalt formaalset kodakondsusstaatust ei muudeta, tekivad eestlaste jaoks mitmed paralleelsed seotuskategooriad. Trans-Neti uuringust ilmnes, et Soome rännanutele on omane paralleelne lojaalsus: ühtaegu tuntakse end seotuna Eesti maa, rahva ja teatud määral ka ühiskonnaga, ent samas ollakse lojaalne Soome riigile, olles tänulik võimaluste ja hüvede eest, mida uus asukohariik on pakkunud (Jakobson 2014). Lojaalsust Soome riigile väljendasid intervjueeritud enda sõnul näiteks seaduste täitmisega ja maksude (automaks, telerimaks, astmeline tulumaks) maksimisega, ehkki märkisid, et oma hargmaisuse tõttu oleksid nad Eesti maksusüsteemis saanud neid vältida.

Trans-Neti uuringu fookuses olnud eestikeelsed väljarändajad erinevad kuuluvuse kategooriates selgelt venekeelsetest väljarändajatest. Viimaste puhul on väljarände otsus enamasti oluliselt püsivam ning leigust Eesti riigi suhtes asendab solvumine Eestis kehtivate eksklusiivse kodakondsus- ja keelepoliitika ning rahvuselise kihistumise ja vähemuste marginaliseerituse pärast (Hughes 2005, Aptekar 2009).

2.7.3 Tagasipöördumine ja selle alternatiivid

Kokkuvõtvalt võib öelda, et paljudel väljarännanutel säilivad ja teatud eluperioodidel ka süvenevad kontaktid Eestiga. See võiks panna neid kaaluma ka Eestisse tagasipöördumist. Samas jäävad alles väljarände põhjustega seonduvad praktilised kaalutlused. Elukvaliteedi erinevused meil ja mujal on üsna suured, ja see on tagasipöördumise oluline takistus. Seejuures ei tähenda need üksnes palgavahet Soomega, vaid ka näiteks tööturu eripära (kas Eestis on võõrsil edukalt karjääri teinud kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistil võimalik leida meelepärast tööd?), väärtuste ja kultuuritarbimise tasandit (kui suuri mõõndusi tuleb teha oma elustiilis, et Eesti võimaluste ja normidega kohanduda). Tagasipöördumine oleneb teatud määral ka karjääripositsioonist. Näiteks mingil alal (finants, IT) töötava

inimese elukvaliteeti võib Eestisse tagasikolimise parandada, loomeerialadel võib see olla aga vastupidi. Selline olukord viib paradoksini, kus ühed ühiskonnagrupid pöörduvad Eestisse tagasi just siinse elukvaliteedi pärast, samal ajal kui teised otsustavad elustandardi parandamiseks lahkuda.

Tagasipöördumise soodustamine ja hõlbustamine ei pruugi olla ainus tee, kuidas võõrsil asuvate eestlastega kontakti hoida. Lisaks üksikisikute hargmaisele eluvii- sile on hargmaistumine võimalik strateegia ka riigi poliitikas (Kalev, Jakobson 2012, 2013). Mitmed riigid kaasavad oma väljarännanuid riiklike poliitiliste eesmärkide saavutamiseks (diplomaatiliste ja kaubandus- suhete edendamise võõrsil, toimimine teadmiste ja oskuste ülekandemehhanismina) või luues võõrsil elavate- st inimestest konsultatiivorganeid (nt Soome rahvus- kaaslaste parlament). On riike, mis on andnud oma diasporaale eraldi esindusdemokraatliku mandaadi sõl- tumata kodakondsusest (nt Itaalia), kehtestanud eraldi makse (nt Haiti), pakkunud topeltkodakondsust (nt Soome, Läti jpt) või loonud võõrsil elavatele ini- mestele muid õiguslikke staatusi (nt India).

Eestis praegu kehtiv rahvuskaaslaste programm, mis on meil diasporaapoliitikale kõige lähedasem dokument, on seni keskendunud ennekõike keele ja kultuuri õpeta- misele väljaspool Eestit. See on oluline lapsevanematele, kes soovivad, et nende lapsed ka praeguses asukohariigis eesti keele- ja kultuuriruumiga kokkupuuteid omaksid. Hargmaised eriala- ja majandusvõrgustikud on aga are- nenud pigem informaalset, riiklikest poliitikatest lahus, mis tähendab, et ka nende hõlmamine riikliku poliitika eesmärkide saavutamisse on küsitav. Samas võimaldaks aga Eesti majade (ja teiste Eesti diasporaahenduste) võr- gustik kindlasti enamat. Uuringute põhjal võib järeldada, et eestlaste seotustunne oma maa ja rahvaga on säilinud; küsitavam on, mida nad on valmis oma riigi heaks tegema. Aktiivsem, laiema kandepinnaga diasporaapoli- itika näitaks ka Eesti riigi hoiakut võõrsil elavate eest- laste suhtes ning ehk aja jooksul muudaks seda suhtumist.

Kokkuvõte

Eelnev arutelu näitas väljaränderühmade mitmekesi- sust ning seda, kuidas väljarände- ja tagasipöördumis- otsust mõjutab eri tegurite (millest senine poliitiline diskursus on hõlmanud vaid mõningaid) üsna mitme- kesine kombinatsioon. Neoliberaalne käsitlus rändest kui oma võimaluste maksimeerimisest peab paika, ent hõlmab vaid üht väljarännanute segmenti. Väljarända- jate seas on nii jalgadega hääletajaid kui ka neid, kes kasutavad rännet lihtsalt kui võimalust paranda isik- likku heaolu. Isegi kui väljarände põhjuseks on valitsuse poliitilised otsused, nagu väidavad opositsioonierakon- nad, ei tunnetanud väljarändajad neid uuringute and- metel tingimata Eesti valitsuse süüna. Samas ei väljen- danud väljarändajad ka otsust lojaalsust või Eesti riigile võlgu oleku tunnet, pigem seostatakse end rohkem Eesti maa ja rahvaga ja tegutsetakse individualistlikult. Eesti kodakondsusest väljarännanud enamasti loobuda ei soovi, samuti ei välistata kunagi tulevikus tagasipöör- dumist.

Kuigi väljarändajate seas on neid, kes hindavad uue asukohariigi puhul just sealset heaolu ja sotsiaalset tur- valisust, on väljarände mugavusvalikuks nimetamine kindlasti ennatlik, sest ümberasumine toob endaga kaasa ka olulisel määral ebamugavust. Harjumist vajab uus keelekeskkond, töö- ja teenindussfäär, suhtlemiskul- tuur (mis isegi üsna lähedases Soomes Eestist oluliselt erineb), selgeks tuleb saada kohalikud õigusnormid – rääkimata võimalikust diskrimineerimisest või sellest, et tööturul tuleb sageli alustada senisega võrreldes oluliselt madalamalt positsioonilt. Kuigi üldjoontes on rändega seotud teemade tõstatamine Eesti avalikus sfääris oluline, võib seni paiguti lahmiv stiil mõjuda võõrsile läinud eestlaste tagasipöördumiskavatsustele hoopis destruktiivselt. Nemadki kuuluvad enamasti endiselt Eesti meedia tarbijate hulka. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Aptekar, S.** (2009). Contexts of Exit in the Migration of Russian Speakers from the Baltic Countries to Ireland. *Ethnicities*, 9 (4), 507–526.
- Conradson, D. & Latham, A.** (2005). Escalator London? A Case study of New Zealand Tertiary Educated Migrants in a Global City. In *Journal of Contemporary European Studies*, 13 (2), 159–172.
- Kahu, O.** (2010). Pevkur: Väljaränne pole probleem. 03.11.14. <http://uudised.err.ee/-v/majandus/a8ab52f2-06e2-4fff-af22-4b649b58ccdc>.
- Hughes, J.** (2005). Exit'in Deeply Divided Societies: Regimes of Discrimination in Estonia and Latvia and the Potential for Russophone Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43 (4), 739–762.
- Kalev, L. & Jakobson, M-L.** (2012). *Transnational Spaces as Challenge for Governance*. In Nemeč, J. & de Vries, M.S., *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*, 161–176. Bratislava: NISPA.
- Kalev, L. & Jakobson, M-L.** (2013). *Governing Transnationalisation and Transformation of State Sovereignty*. European Consortium for Political Research 7th General Conference, 4-7.09.2013, Sciences Po Bordeaux.
- Jakobson, M-L., Järvinen-Alenius, P., Pitkänen, P., Ruutsoo, R., Keski-Hirvelä, E. & Kalev, L.** (2012). The Emergence of Estonian-Finnish Transnational Space. In Pitkänen, P., çduygu, A. & Sert, D., *Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism*, 159–205. Dordrecht: Springer.
- Liebkind, K., Mannila, S., Jasinskaja-Lahti, I., Jaakkola, M., Kyntäjä, E. & Reuter, A.** (2004). Venäläinen, virolainen, suomalainen. *Kolmen maahanmuuttajaryhmän kotoutuminen Suomeen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Maripuu, L.** (2012). *Naiste ja meeste rände motiivid ja ajastamine pererände kontekstis*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Männi, M.** (2014). *Konservatiivide erakond tahab aktiivseid Soome eestlasi koondada*. 17.11.14. <http://www.postimees.ee/2931277/konservatiivide-erakond-tahab-aktiivseidsoome-eestlasi-koondada>
- ERR** (2014a). *Kerstin-Oudekki Loone toob „Kalevipoegi” koju tagasi*. Valimised. *err.ee*, 19.05.2014.
- ERR** (2014b). *Lukas: praegused Eestist lahkujad on mugavus- ja lodevuspagulased*. *Uudised.err.ee*, 20.08.2014.
- Foner, N.** (1997). The Immigrant Family: Cultural Legacies and Cultural Changes. *International Migration Review*, 31 (4), 961–974.
- Randveer, M., Raudvere, K. & Rõõm, T.** (2010) *Migration Structure in Estonia: Survey-Based Evidence*. 17.11.14. http://www.eale.nl/conference2009/programme/PapersF/add101801_NRunQDDHpo.pdf.
- Rosin, H.** (2013). *Välja- ja tagasirände representatsioon Postimehes ja Eesti Päevalehes 2008. ja 2013. aastal*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Saar, M.** (2015, ilmumas) The Impact of Social Group on People's Migration Motivation: The Case of Estonia. *European Societies*. [käsikiri]
- Sippola, M.** (2013). The Awkward Choices Facing the Baltic Worker: Exit or Loyalty. *Journal of Baltic Studies*, 44 (4), 451–473.
- Tilastokeskus.** (2013). *Suomen kansalaisuuden saaneet 1990–2013*. 17.11.14. https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html
http://193.166.171.75/database/StatFin/vrm/kans/kans_fi.asp.
- Uudeberg, T.** (2012). *Suhteline puudus ja emigratsioon: Virumaalt lähtuva rahvusvahelise rände motiividest*. Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Vengerfeldt, E.** (2009). *Eestlaste välja- ja tagasirände meediarepresentatsioon 2004–2008*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Vertovec, S.** (2009). *Transnationalism*. London: Routledge.
- Vihalemm, T. & Kalmus, V.** (2008). Mental structures in transition culture: Differentiating patterns of identities and values in Estonia. *East European Politics & Societies*, 22 (4), 901–927.

RÄNNE

2.8

Eesti elanike välismaal töötamine

► SIIM KRUSELL

Sissejuhatus

Eesti rändesaldo on olnud alates 1990. aastatest negatiivne. Koos negatiivse iibega tähendab see Eesti rahvastiku jätkuvat vähenemist. Väljarändel võib olla mitmeid põhjusi ja need võivad olla seotud näiteks pere ja isikliku elu, parema elukeskkonna ja sobivama kliimaga, kuid väga paljudel juhtudel on väljaränne seotud tööga. Töötamine välismaal aga ei pruugi tähendada tingimata ka välismaale lõplikult elama asumist. Tihtilugu on keeruline hinnata piiri, mis läheb pelgalt välismaal töötamise ning juba välismaale elama asunute vahel. Eesti elanik peaks residendistaatuse säilitamiseks viibima aasta jooksul Eestis vähemalt 183 päeva, kuid kontrollitavate piiride puudumine Euroopa Liidu riikide vahel muudab selle fikseerimise keeruliseks. Samuti ei saa Eestist väljarännanud automaatselt pidada n-ö kadunud hingeks, sest üsna arvestatav osa väljarännanutest pöördub Eestisse tagasi isegi pärast mitme aasta pikkust eemalviibimist. Näiteks 2013. aastal oli enam kui pooltel Eestisse elama asunutest Eesti kodakondsus.

Välismaal töötajaid saab defineerida ka kui piiriüleseid pendeltöötajaid. Tegemist on inimestega, kes töötavad ühes riigis, kuid kelle alaline elukoht on teises riigis (Nerb jt 2009). Siinses analüüsis on piiriülese pendelrände puhul kasutatud mõistet „välismaal töötamine“. Välismaal töötamise puhul on rõhutatud selle ajutist iseloomu võrreldes migreerumisotsusega (Nerb

jt 2009). Samas on välismaal töötamine migreerumisotsust soodustav tegur ning lisaks võib arvestatav osa välismaal töötajatest olla migreerumisotsuse juba teinud, kuid see ei ole veel jõudnud lõplikult kinnistuda ei sihtriigi ega ka lähteriigi arvepidamises, olles nn hallis tsoonis. Käesoleva analüüsi puhul eeldame, et hallis tsoonis olevaid inimesi on arvatavasti vaid marginaalne osa. Peamine põhjus on see, et rahvaloendus ei lähtu rahvastikuregistrist, vaid vastanute või nende leibkonnaliikmete ütlustest selle kohta, kas pereliige on juba välismaale välja rännanud või siiski ainult töötab seal.

Neoklassikalises makroteoorias lähtutakse sellest, et migrantid on tööjõu pakkujad. Eeldatakse, et migratsiooniotsused tulenevad peamiselt tööjõu pakkumise ja nõudmise erinevusest kodu- ja sihtriigis. Tööjõu liikumist põhjustavad riikidevahelised palgaerinevused, mis kujunevad tööjõu pakkumise ja nõudluse erinevuse tõttu (Russell 1995). Varasemad uuringud Euroopas on näidanud, et migratsiooni toimumiseks peab sissetulekute erinevus olema vähemalt kahekordne (Hadler 2006). Nii töö eesmärgil migreerumise kui ka välismaal töötamise põhjusi on mitmeid ning eriti just majanduslike teooriate puhul ei ole põhjust arvata, et need oleksid põhimõtteliselt erinevad. Mõlemal juhul saab rääkida tööjõu mobiilsusest, mille tõukejõuks on ennekõike töötajate soov saada majanduslikku kasu (Eliasson jt. 2003). Jättes kõrvale põhjused, on vaid välismaal töötajate ja

sinna juba lõplikult elama asunute ja töötavate vahel toonud välja erinevusi **Nowotny (2014)**: näiteks tuleks välismaal töötajate puhul arvestada sellega, et suurt osa saadud tulust ei tarbita mitte töökoha asukohariigis, vaid kodumaal.

Hoolimata mõningatest erinevustest on igal juhul põhjust arvestada välismaal töötamist analüüsides ka seniseid rände- või sihtriigis väljakujunenud etnilisi võrgustikke puudutavaid käsitlusi. Sihtriigis tekkinud võrgustike mõju osas on eriline koht Soomes kui Eesti ühel peamisel rände ja välismaal töötamise sihtpunktil.

Antud alapeatükis antakse ülevaade töörande põhjustest, tõukejõududest, väljakujunenud sotsiaalsete võrgustike rollist. Põhirõhk on välismaal töötajate profiilil ja nende tööturupositsioonil välismaal töötades. Peamiselt on võetud fookusesse lähiaastad nii rahva ja eluruumide loenduse REL 2011 kui ka Eesti tööjõu-uuringu ETU 2011–2013 andmete alusel, kuid võimaluse korral on võrreldud nimetatud aastaid ka REL 2000 andmetega. Põhjalikult on käsitletud lisaks üldistele trendidele töötamist ja sellega seonduvat Soomes – kas Soome eristub teistest sihtriikidest ja millises osas ta seda teeb.

2.8.1 Välismaal töötajate profiil ja nende sotsiaaldemograafiline iseloomustus

Eurobaromeetri (2011) järgi on Euroopa Liidus 7% inimestest välisriigis töötamise kogemus, 3% töötas seal ka uuringu ajal. Eestis oli vähemalt 15aastaste seas 15% kas parasjagu välisriigis töötavaid või vastava kogemusega inimesi. Meie lähinaabritest oli Leedus vastav näitaja 12%, Lätis aga 11%. Eestist välisriikidesse tööle suundunute kohta on esitatud mitmesuguseid arvulisi hinnanguid. Paar aastat enne REL 2011 toimumist esitasid **Nerb jt (2009)** Eestist pärit piiriüleste pendeltöötajate koguarvuks 20 500; see paigutab Eesti Euroopa kaardile ühe olulisema pendeltöötajate päritoluriigina – 15,8 pendeltöötajat tuhande elaniku kohta (**Viira 2010**). REL 2011 põhjal oli välismaal töötajaid ligi 25 000 – kordades rohkem kui REL 2000 kohaselt (**vt tabel 2.8.1**). Põhjusi, miks selline hoogne kasv on aset leidnud, võib olla mitmeid ja need on omavahel koosmõjus. Euroopa Liidu liikmeks astumine ja sellega seoses piiride kadumine ning teiste riikide tööturgude avanemine, peamiste tööalase pendelrände sihtriikide oluliselt kõrgem palgatase, geograafiline lähedus, hea transpordihendus ning Soome puhul ka keelelis-kultuurilised sarnasused.

Ajaliselt REL 2011 lähedase allikana saab võrdluseks

kasutada ka Eesti tööjõu-uuringul põhinevat hinnangut (2011–2013). See uuring andis välismaal töötavate inimeste üldarvuks samuti suurusjärgus 25 000 inimest. Hoopis teistsuguseid numbreid pakub aga **Krzywacki (2013)**, kelle järgi oli ainuüksi Soomes töötavaid Eesti elanikke 2012. aastal suurusjärgus 30 000. Kas võib olla nii, et Eesti allikad alahindavad välismaal töötajate arvu tublisti? Hinnangute erinevuse põhjus on siin siiski eelkõige erinev uuringumetoodika. **Krzywacki (2013)** hinnang puudutab kõiki aasta jooksul Soomes töötanud, aga näiteks REL 2011 ainult hetkel ja kindlal suhteliselt lühikesel perioodil välismaal töötanud. Välismaal töötamine ei pruugi paljude jaoks tähendada pikaajalist töösuhet: töötatakse näiteks kolm kuud ja tullakse kodumaale tagasi.

Nerb jt (2009) toovad välja, et Euroopa Liidus on välismaal töötajad ülekaalukalt mehed ja et enamik välismaal töötajatest on vanuses 25–45 eluaastat. Ka aastatel 2003–2008 välisriigis töötanud ja praegu töötavate Eesti residentide sotsiaaldemograafilises profiilis domineerisid pigem mehed ja nooremad inimesed (**Krusell 2009**). Nii 2011. kui ka 2000. aasta rahvaloendus näitas samuti meeste ülekaalu ning 2011. aastal oli naisi välismaal töötajatest koguni alla viiendiku. REL 2011 järgi töötasid välismaal rohkem üle kolmekümnesed kui nooremad. See on sarnane pigem **Nerbi jt** antud Euroopa Liidule iseloomuliku pildiga. Võrreldes REL

TABEL 2.8.1 Välismaal töötavad Eesti elanikud soo, vanuse ja emakeele järgi, 2000, 2011

	2011		2000	
	Arv	%	Arv	%
VÄLISMAAL TÖÖTAJAD	24 907	4,4	2646	0,6
SUGU				
Mehed	20 727	83	1728	65
Naised	4180	17	918	35
VANUS				
15-29	6862	28	1095	41
30-49	13 943	56	1291	49
50-	4102	16	258	10
EMAKEEL				
Eesti	18724	75	1852	70
Muu	6181	25	794	30

Allikas: REL2011

MÄRKUS: Töökoha asukoha puhul on esitatud vaid kindlalt fikseeritud asukoht.

2000ga näitas REL 2011 suuremat eesti keelt emakeelena kõnelejate osatähtsust välismaal töötajate seas. Samuti on kümne aastaga kasvanud nooremate osatähtsus.

Eurobaromeetri järgi avaldavad Euroopa Liidus välismaal töötamiseks valmisolekut pigem kõrgema haridustasemega inimesed. Nende jaoks oli näiteks võimalik keelebarjäär takistusena palju vähem oluline kui madalama haridustasemega inimeste jaoks (Eurobaromeeter 2011). Samas on Tarum (2014) Eesti kohta välja toonud, et kõrgharidusega inimeste seas oli potentsiaalsete väljarändajate hulk oluliselt väiksem. REL 2000 näitas, et välismaal töötajate seas oli kõrgharidusega inimeste osatähtsus peaaegu sama kui Eestis töötavate inimeste puhul, kuid REL 2011 ajal olid tulemused hoopis teistsugused. Nimelt oli kõrgharidusega inimeste osatähtsus välismaal töötajate seas oluliselt vähenenud ja oli vaid 23%. Ainult põhiharidusega inimeste osatähtsus oli aga suurenenud 6%lt 16%ni ja koos keskharidusega ka kutset omavate osatähtsus 27%lt 36%ni (joonis 2.8.2). Välismaal töötavate kõrgharidusega inimeste üldarv oli aga siiski suurenenud. Kui Soome analüüsist kõrvale jätta, on välismaal töötajate hariduslik jaotus sarnane Eesti vastava jaotusega. Vahest märkimisväärseim erinevus puudutab kõrgharidusega töötajaid. Kui Soomes töötanutest oli kõrgharidusega vaid 14%, siis Soomet kõrvale jättes ulatus kõrgharidusega töötajate osatähtsus 38%ni. Madalam kui keskharidus oli muudesse riikidesse tööle suundunutest vaid kümnendikul võrreldes neljandikuga Soome puhul (joonis 2.8.1).

2.8.2 Välismaal töötamise sihtriigid

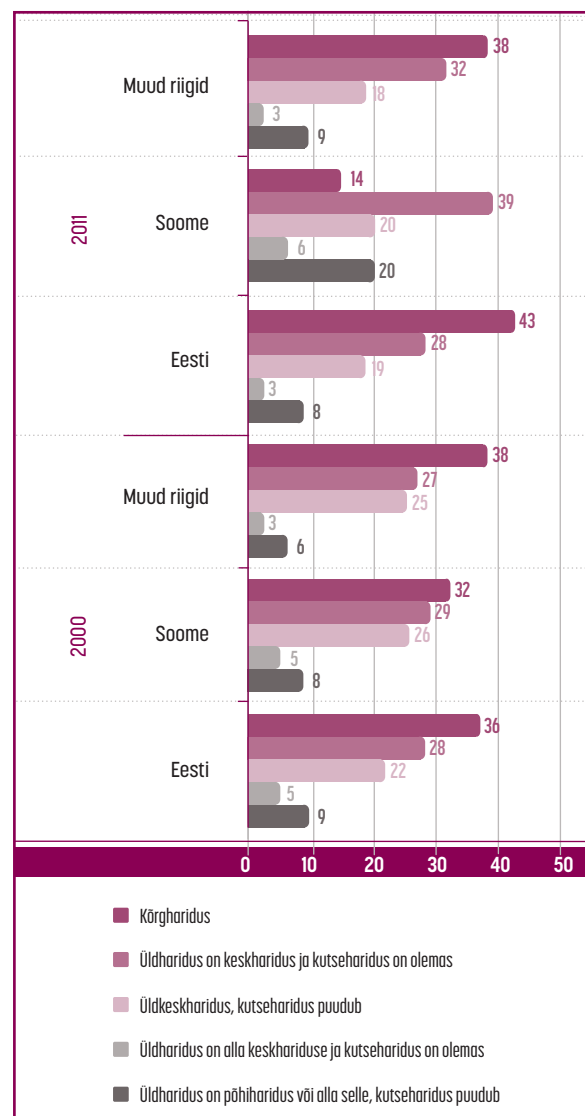
Välismaal töötamise peamised sihtriigid on nii REL 2000 kui ka REL 2011 järgi Eesti lähinaabrid Soome, Rootsi ja Venemaa. Välismaal töötamine on rohkemal määral kõrgemates sihtriikides, eriti hoogsalt aga Soomes. Mõneti üllatav on REL 2011 andmetel väga väikese arvuline töötamine näiteks Iirimaa ja Austraalias. Iirimaa puhul võib olla tegemist sellega, et väheseks on muutunud just riigiülene pendelränne, st Iirimaa töötajad on sinna ka püsivalt elama jäänud. Austraalia puhul võib olulisemat rolli mängida suurem alakaetus või siis ka teisi riike puudutavalt see, et on asunud n-ö hallis tsoonis. See tähendab, et rahvastikuregistris on siiani elukoht Eestis, kuid tegelikkuses ollakse end sisse seadnud juba mõnes välisriigis. Riigiüleste pendelrändajate arvu alakaetust REL 2011 puhul võrreldes REL 2000ga vähendas kindlasti võimalus ennast ise üle lugeda, kuid tõenäoliselt on alakaetus välismaal töötavate inimeste puhul jäänud siiski suuremaks kui Eestis töötavate inimeste puhul. Välismaal töötamise mõttes

saab eriliseks pidada Soomet ja see väärib eraldi käsitlemist kas või juba seepärast, et üle poole välismaal töötajatest töötab Soomes (tabel 2.8.2).

Soome populaarsus töötamise sihtriigina ei ole varasemaid uurimusi arvestades üllatus. Veidemann (2010) tõi välja, et nii 2006. kui ka 2009. aastal eelistas juba pool potentsiaalsetest väljarändajatest Soomet. Mõtsmees (2012) on ka tegelikult välismaal tööl käijate puhul hinnanud Soomes töötajate osatähtsuseks 2009. aastal umbes pool. Ka aastatel 2003–2008 välismaal kas töötanud või küsitlusehetkel töötavatest umbes pool elas Soomes (Krusell 2009).

Võib öelda, et Soomes töötamine mõjutab välismaal töötajate sotsiaalmajanduslikku profiili märkimisväärselt nii soo, emakeele, hariduse kui ka ametiala jaotuse

JOONIS 2.8.1 Haridustase töökoha asukohariikide järgi, 2011, %



Allikas: REL2011

TABEL 2.8.2 Välisriigis töötamine peamiste sihtriikide järgi, 2000, 2011

	2000	2011
SOOME	662	15140
NORRA	47	1872
ROOTSI	192	1532
VENEMAA	696	1357
SUURBRITANNIA	71	732
SAKSAMAA	202	616
HOLLAND	25	290
BELGIA	34	257
LÄTI	165	234
USA	156	183

Allikas: REL2011.

puhul. Seda näitasid selgelt REL 2011 andmed. Suured erinevused tulevad esile just soo korral: naised töötas Soomes umbes 2000, mehi aga 12 000; suurem osa neist olid 30–49-aastased. Soomes töötamine muutis välismaal töötajate soolist jaotust veelgi enam meeste kasuks. Vanuse puhul Soomes teiste välisriikide keskmiste näitajatega võrreldes olulisi erinevusi ei olnud – ka teistes välisriikides töötasid rohkem vanuserühma 30–49 kuuluvad Eesti elanikud. Tervelt 86% Soomes töötavate inimeste emakeel oli eesti keel. Kui kõigi töötamise sihtriikide arvestuses oli eesti emakeelega töötajate osatähtsus suurem kui vastav osatähtsus Eestis, siis Soome kõrvalejätmine muudaks selle tulemuse

vastupidiseks. REL 2011 järgi oli (Soomet välja jättes) välismaal töötavate eesti keelt emakeelena kõnelevate inimeste osatähtsus 57%.

2.8.3 Välismaal töö saamise viisid

Töö saamiseks võib olla mitmesuguseid viise, sotsiaalvõrgustike kasutamisest internetiportaalideni või ka hoopis oma äri alustamiseni. **Granovetter 2005** on viidanud sellele, et sotsiaalvõrgustikud ei ole oma olemuselt ja eesmärgilt suunatud töövahendamisele, kuid oluline osa võrgustikes liikuvast infost puudutab ka töövõimalusi. Mida tihedamad on migrantide võrgustikud sihtriigis, seda tõenäolisemalt suureneb migratsioon. Võrgustiku teooria puhul on räägitud sellest, et piisavalt tugev võrgustik taastoodab ennast ja koos sellega liigub info vabadest töökohtadest ning neid pakutakse oma sugulastele või tuttavatele. Tugevas võrgustikus tekivad ka võrgustikusisesed ettevõtted, kes värbavad töötajaid peamiselt oma võrgustikust. See viib kas etnilise majanduse (**Light, Karageorgis 1994**), etniliste enklavade (**Portes, Bach 1985**) või etniliste nišside tekkeni (**Waldinger 1997**). Duaalse turu teooriaga seoses on **Portes jt (1985)** kirjeldanud protsesse ja mehhanisme, mis määravad tööturu olemuse etnilistes enklavades, kus tööturu toimimise aluseks on tööandjate ja töötajate ühine rahvus. Seal võib välispäritolu rahvastik koonduda teatud ametitesse, mistõttu kujuneb välja nn ametialane nišš (**Portes jt 1985**). On toodud välja ka vähemuste sagedasem tööleasumine madalalpalgalistele amerikohtadele, mis ei nõua kõrget haridustaset (**Wilson 1999**).

TABEL 2.8.3 Välismaal töötamine ametiala järgi, 2011, %

	2000			2011		
	Eesti	Soome	Muud riigid	Eesti	Soome	Muud riigid
Juhid	13	6	14	11	3	8
Tippspetsialistid	14	14	13	19	3	10
Tehnikud ja keskastme spetsialistid	14	13	14	16	5	14
Ametnikud	6	2	3	6	1	3
Teenindus- ja müügitöötajad	13	15	18	14	3	9
Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad	3	6	4	2	2	1
Oskus- ja käsitöölised	15	18	19	13	59	30
Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	12	13	10	11	14	19
Lihhtöölised	11	14	6	8	9	6

Allikas: REL2011.

TABEL 2.8.4 Kõrgharidusega töötajad ameti- ala ja töökoha asukohariigi järgi, 2011, %

	Eesti	Soome	Muud riigid
Juhid	16	5	17
Tippspetsialistid	38	18	26
Tehnikud ja keskastme spetsialistid	18	11	24
Ametnikud	5	2	4
Teenindus- ja müügitöötajad	8	7	8
Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad	1	3	1
Oskustöötajad ja käsitöölised	5	35	11
Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	4	11	7
Lihttöölised	4	10	3

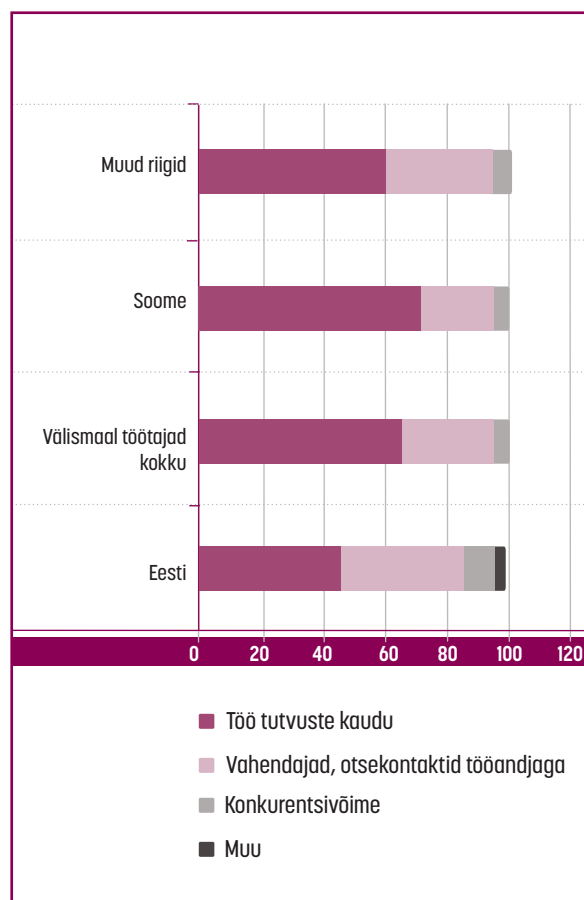
Allikas: REL2011

Võib öelda, et enamik välismaale tööle suundunud on kasutanud tööle saamiseks sotsiaalseid võrgustikke ehk siis saanud oma töö tutvuste kaudu, Soome puhul näiteks üle 70% seal tööle asunustest. Niiviisi töö saanute osatähtsus oli oluliselt kõrgem kui Eestis. Mitmesuguste vahendajate või otsekontaktide kasutamine mängis välismaal töö saamiseks märksa väiksemat rolli kui Eestis. Töökoha saamine tänu töötaja enda konkurentsivõimele ei olnud kuigi kaalukas argument ei Eestis ega ka välismaal töö saamise puhul. Samas oli see näitaja Eestis asuvate töökohtade puhul oluliselt kõrgem. Konkurentsivõime tähendab kõnealusel juhul seda, et töötajale pakuti paremat töökohta või töö saamine tähendas ettevõtlusega alustamist.

2.8.4 Välismaal töötavad inimesed ameti ja tegevusala järgi

Milline on Eestist pärit töötajate ametialane struktuur välismaal? Kas kuulutakse pigem **Piore (1979)** kirjeldatud teiselele tööturule ega suudeta leida töökohta, mis vastaks omandatud haridusele? Kahe rahvaloenduse ametialase jaotuse võrdlus näitab esmalt seda, et kui REL 2000 järgi oli välismaal töötajate ametialane struktuur sarnane ametialase jaotusega Eestis, siis REL 2011 puhul see enam nii ei ole. Aset on leidnud oluline nihe sinikraede kasuks. Kui näiteks REL 2000 ajal töötas oskus- või käsitöölisena 19% välismaal töötajatest, siis 2011. aastal oli vastav protsent koguni 47. Samas

JOONIS 2.8.2 Töö saamise viisid riikide kaupa, 2011–2013, %



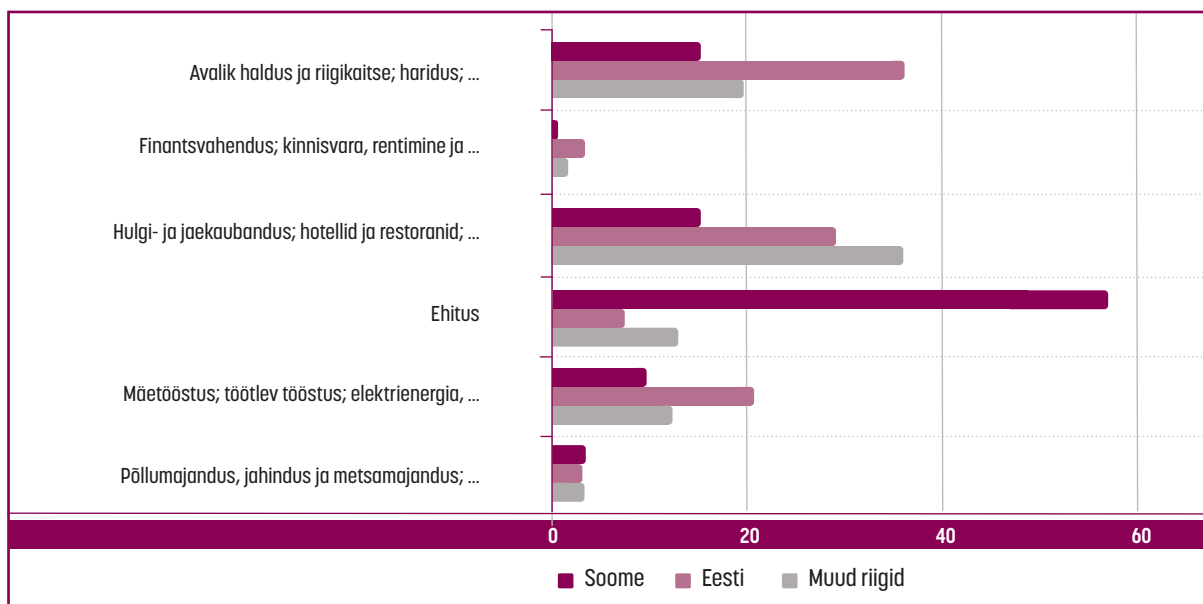
Allikas: Eesti tööjõu-uuringud 2011, 2012, 2013.

MÄRKUS. Konkurentsivõime tähendab siin seda, et töötajale pakuti paremat töökohta või töö saamine tähendas ettevõtlusega alustamist.

langes tippspetsialistide osatähtsus 12%lt 5%ni. Tuleb aga märkida, et kuigi valgekraede osatähtsus välismaal töötajate seas REL 2011 ajaks oluliselt vähenes, suurenes siiski nende üldarv – ennekõike tänu sellele, et välismaal töötajate üldarv oli oluliselt suurenenud. Kui vaadata välismaal töötamise sihtkohti eraldi, on selge, et ulatuslikus sinikraede osatähtsuse kasvus 2011. aastaks oli peamiselt „süüdi“ Soomes töötajate ametialane jaotus. Muudegi riikide puhul oli sinikraede osatähtsus oluliselt suurem kui Eestis, kuid ka näiteks juhtide ja tippspetsialistide osatähtsus ulatus ligi viiendikuni. Soomes töötajatest moodustasid juhid/tippspetsialistid 2011. aastal vaid 6%. Oskustöötajate ja käsitöölise osatähtsus oli koguni 59%, seadme ja masinaoperaatoreid oli 14% (tabel 2.8.3).

Sinikraede osatähtsuse suurenemist välismaal töötavate inimeste seas võis prognoosida ka muutuste

JOONIS 2.8.3 Töötajad tegevusala ja töökoha asukohariigi järgi, 2011, %



Allikas: REL2011.

kaudu hariduses ehk siis näiteks kõrgharidusega inimeste osatähtsuse vähenemise kaudu välismaal töötajate seas. Alati ei pruugi selline loogika aga kehtida. Currie (2008) on Poola näitel välja toonud, et ajude väljavool ei tähenda sageli samaväärset töökohta, vaid et kõrgharidusega inimesed on asunud tegema tööd, mille jaoks nad on üle kvalifitseeritud. Eesti ei ole siin tänast seisu arvestades erand. Mõtsmees (2012) on leidnud, et Eestist välismaale tööle siirdunud meestest liikus karjäärireedelil ülespoole 14%, naistest aga 23%. Allapoole liikujaid oli aga märksa enam – meestest 42% ja naistest 34% (Mõtsmees 2012). Ka REL 2011 järgi tegid kõrgharidusega inimesed välismaal tihtilugu haridustasemele mittevastavat tööd. Nii näiteks töötas Eestis kõrgharidusega töötajatest tippspetsialisti ametikohal 38%, välismaal töötajatest aga vaid 22%. Oskustöölise ametikohal töötas Eestis 5% kõrgharidusega töötajatest, välismaal töötajatest aga 20%. Oluliselt teistsugused olid taas Soome näitajad, mis erinesid Eesti vastavast jaotusest veelgi enam. Vaid 18% kõrgharidust omavatest Soomes töötavatest inimestest töötas tippspetsialistina, enamik oli pigem hoopis oskus- või käsitöölise ametis. Kümnendik Soomes töötavatest kõrgharidusega inimestest olid ametis lihttöölisena; ka see näitaja ületas mitmekordselt Eesti jaotust. Seega kujundab Soome väga olulisel määral välismaal töötavate kõrgharidusega inimeste keskmist ametialast jaotust. Kui Soome analüüsi kõrvale jätta, ei erineks kõigi teiste sihtriikide arvestuses kõrgharidusega töötajate ametialane jaotus enam niivõrd palju Eesti vastavast jaotusest. Olulised erine-

vused küll säilisid (väiksem osatähtsus tippspetsialistide osas, samuti suurem osatähtsus sinikraede seas), kuid jaotus oli juba märksa sarnasem Eesti keskmise jaotusega (tabel 2.8.4, joonis 2.8.3).

Tegevusalade puhul on Euroopas toodud välismaal töötajate seas populaarsete harudena esile ehitustööstust, hotelli- ja teenindussfääri ning tootmist. Erandlikult domineerivad mõnes riigis põllumajandus ja tervishoid ning sotsiaaltöö (Viira 2010). Potentsiaalsed välismaale tööle minna soovijad ei ole Eestis oluliselt teistsugused kui mujal Euroopas. Välismaale tööle soovijaid on olnud kõige enam töötlevas tööstuses (20%) ja ehitusvaldkonnas (17%). Suuruselt kolmas grupp on olnud hulgi- ja jaekaubanduses töötavad inimesed (14% kõigist minna soovijatest, vt Järv 2007). REL 2011 järgi on populaarseimad tegevusalad välismaal sarnased sellega, kuhu potentsiaalselt on tahetud tööle minna. Siiski tuli teistest enam esile ehitusvaldkond. Kui Eestis hõlmasid ehitusvaldkonna töötajad alla 10% kõigist hõivatutest, siis välismaal töötajatest töötas ehituses üle 40%. Et ligi pool välismaal hõivatutest töötas ehituses, jäi kõigil teistel tegevusaladel hõivatute osatähtsus väiksemaks kui samadel aladel Eestis. Eriti märkimisväärne oli ehitusvaldkonnas töötamine Soome puhul. Üle poole üldse Soomes töötajatest töötaski ehituses, ja kui vaadata ametialast kuuluvust tegevusalade järgi, siis enamik oskus- ja käsitöölised töötas just ehitusvaldkonnas. Võiks küsida, kas Soomes töötavate ehitajate arv ületab juba Eestis töötavate ehitajate arvu. Pärast nii siiski ei ole, enamik (umbes 35 000) ehitusvaldkonna

töötajaid töötas REL 2011 ajal jätkuvalt Eestis. Suurema osatähtsusega kui Eestis oli Soomes ka töötamine veondukes ja laonduses, samuti haldus- ja abitegevuste valdkonnas. Üsna minimaalne oli töötamine aga sellistel tegevusaladel nagu info ja side, finants- ja kindlustustegevus. Kui Soome analüüsisist kõrvale jätta, tõusid kõigi teiste riikide arvestuses esile hulgi- ja jaekaubandus, hotellid ja restoranid, kuid ka ehitusvaldkonnas töötavate osatähtsus oli jätkuvalt suurem kui Eesti keskmises jaotuses.

Kokkuvõte

Ei ole põhjust kahelda, et ka Eesti puhul kehtivad seni migratsiooniteooriates või riigiülest pendelrännat puudutavates käsitlustes esitatud rändepõhjused. Esmajoones siis oluliselt madalam palgatase Eestis, teiseks välismaal töötamisega seotud kulud nii ajalises kui ka rahalises mõttes. Lisaks kultuurilis-keelelised sarnasused ja arvestatav eesootav kogukond. Selline komplekt on olnud kõige nähtavam Soome puhul, millest ongi välja kujunenud kõige põhilisem töörande sihtriik.

Light jt (1999) on toonud välja etnilise majanduse mõiste: kindlasti etnilisest grupist sisserändajatest ettevõtjad võtavad tõenäolisemalt tööle samuti samast grupist inimesi. Soome puhul on märke sellest eelkõige ehitusvaldkonnas. Soomes töötavatest inimestest olid REL 2011 järgi suurusjärgus 4% palgatöötajatega ettevõtjad. Esmapilgul ei tundu number kuigi suur, kuid näiteks Eestis on palgatöötajatega ettevõtjate osatähtsus täpselt samas suurusjärgus. Ehk siis Eesti ettevõtjad palkavad eelkõige Eestist pärit töötajaid. Senised uurinud ja statistika näitavad Ida-Euroopast n-ö rikkastele Euroopa riikidesse kas püsivalt elama läinute või tööle suundujate puhul tendentsi asuda pigem tööle sinikraena ja et kindlad tegevusalad/sectorid annavad teistest oluliselt enam tooni. Samuti on Ida-Euroopast pärit tööliselised märkimisväärselt hõivatud hooajatöödega. Seega Eestist välismaale tööle suundujate asumine pigem sinikrae ametikohale ei erine põhimõtteliselt teiste Ida-Euroopa riikide kogemusest. Ka ilma Soometa oli ülejäänud sihtriikides ametialane jaotus kaldu sinikraede poole.

Sageli on rõhutatud Eesti elanike kõrget haridustaset, sh kõrgharidusega inimeste suurt osatähtsust ka näiteks Euroopa Liidu riikidega võrreldes. Kõrgharidus annab küll eelised Eestis, kuid osutub halvasti vastavateks ametikohtadeks konverditavaks, kui soovitakse minna tööle välismaale. Peamine põhjus ei pruugi olla

sisuliselt halvemerialane ettevalmistus, vaid nagu ka **Portes jt (1985)** on välja toonud, just hea keeleoskuse puudumine ning ikkagi ka primaarsel tööturul vajalike tugevate sotsiaalsete võrgustike nõrkus.

Käesolevas analüüsis oli eesmärgiks võetud analüüsida nii välismaal töötamist iseloomustavaid näitajaid tervikuna kui ka eraldi Soomet kui kõige populaarsemat sihtriiki. Põhjalikku käsitlust ülejäänud riikide kohta ei olnud eesmärgiks seatud ning enamiku puhul seadis omad piirangud ka väikesearvuline valim. Siiski saab nimetada, et leidis riike, kus tooni andsid pigem valgekraed – näiteks Belgia ja USA. Valgekraedel ja kõrgema haridustasemega inimestel on seal suurem osatähtsus, sest neis riikides paiknevad rahvusvahelised institutsioonid. Teistest riikidest eristusid veel Austraalia ja Venemaa. Austraalias töötavad ülekaalukalt nooremad inimesed, Venemaa aga eristus teistest seetõttu, et seal töötavate inimeste emakeel on valdavalt vene keel. N-ö Soome profiiliga olid üsna sarnased tegelikult ka teised Põhjamaad – just seal töötavate suhteliselt madala haridustaseme, meeste ja sinikraede ülekaalu tõttu.

Välismaal töötamise ei saa suhtuda üheselt, hinnates seda vaid negatiivselt või positiivselt. Nagu ikka, on mündil kaks poolt. Hea on, et välismaal töötamine on paljude jaoks võimalus nii töötust vältida kui ka enese ja pere majanduslikku heaolu parandada. Võimalus välismaale tööle siirduda aitas oluliselt vähendada kriisi ajal kõige enam kannatanud ehitussektoris töötanute töötusriske. Kindlasti on boonuseks ka uued kogemused ja oskused nii tööalasel kui ka näiteks keeleõppimise mõttes. Varjupooleks on aga perest eemaloleku tõttu tekkiv paradoksaalne olukord: pere majanduslik seis küll pigem paraneb, kuid omavahelised sidemed võivad nõrgeneda, mis jällegi tähendab suuremat ohtu, et pere võib laguneda.

Välismaal töötamine otseselt Eesti demograafilist olukorda ei mõjuta, küll aga suurendab tõenäosust jääda välismaale, ja sel juhul võib kuidagi mõjust rääkida. Et Eestist lahkujaid on enam nooremate hulgas, võib väljaränne oluliselt mõjutada näiteks sündide arvu Eestis. Avatud tööturg ja piirid tähendavad seda, et kedagi enam väevõimuga Eestis ei hoia. Paljud on pärast välismaal töötamist või õppimist ka Eestisse tagasi tulnud. Üle pooltel 2013. aastal Eestisse sisserännanute oli Eesti kodakondsus. Kõik neist ei liigitu tagasipöördujate hulka, kuid suurem osa küll. Õnneks teeb piiride kadumine lisaks äramineku võrdlemise lihtsaks ka tagasituleku. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Curry, S. (2008). *De-Skilled and Devalued: Labour Market Status and Experience in the UK. Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*. Ashgate.
- Eliasson, K., Lindgren, U., Westerlund, O. (2003). Geographical Labour Mobility: Migration or Commuting? *Regional Studies*, Vol. 37,8, pp. 827–837, November 2003. Carfax Publishing.
- Eurobaromeeter (2011). *Special Eurobarometer 363. Free Movement of Workers and Regulated Professional Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts*. European Commission.
- Demireva, N. & Kesler, C. (2011). The Curse of Inopportune Transitions: The Labour Market Behaviour of Immigrants and Natives in the UK. *International Journal of Comparative Sociology* 52, 306.
- Granovetter, M. (2005). The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *The Journal of Economic Perspectives*, 19 (1), 33–50.
- Hadler, M. (2006). Intentions to Migrate Within the European Union: A Challenge for Simple Economic Macro-Level Explanations. – *European Societies*, 8(1), pp. 111–140.
- Järv, K. (2007). Eesti tööealise elanikkonna väljarände eelistused. *Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 8/2007, lk 4–20*. Sotsiaalministeerium.
- Kogan, I. (2011). New Immigrants – Old Disadvantage Patterns? Labour Market Integration of Recent Immigrants into Germany. *International Migration*, 49 (1).
- Krusell, S. (2009). Eesti residentide välismaal töötamine. *Eesti statistika kvartalikirj (Quarterly Bulletin of Statistics Estonia)*, 2 (9), 46–62. Statistikaamet.
- Krzywacki, J. (2014). Suomessa työskentelee jo lähes 60 000 vierastyöläistä. *Hyvinvointikatsaus* 3/2013.
- Light, I. & Karageorgis, S. (1994). The Ethnic Economy. In Smelser, N. & Swedberg, R. (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, 647–671. Princeton: Princeton University Press and New York: Russell Sage Foundation.
- Light, I., Bernard, R.B. & Kim, R. (1999). Immigrant incorporation in the garment industry of Los Angeles. *International Migration Review*, 33 (1): 5–25.
- Mõtsmees, P. (2002). Välismaal töötamise mõju edasisele töökarjäärile. Tartu Ülikool. Ettekanne peetud Eesti Pangas, 17.09.2012.
- Nerb, G., Hitzelsberger F., Woidich A., Pommer S., Hemmer S. & Heczko, P. (2009). *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU*. European Commission.
- Nowotny, K. (2014). Cross-border Commuting and Migration Intentions: The Roles of Risk Aversion and Time Preference. *Contemporary Economics*, 8 (2), 137–156.
- Portes, A. & Bach, R. (1985). *Latin Journey*. Berkeley: University of California Press.
- Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, S. (1995). *International Migration: Implications for the World Bank*. The World Bank. Human Resources Development and Operations Policy Working Papers. 54. [www] http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00054.html (14.04.2009).
- Tarum, H. (2014). Eesti tööealise elanikkonna väljarändepotentsiaal aastal 2013. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2014.
- Veidemann, B. (2010). Eesti tööealise rahvastiku väljarände-potentsiaal aastal 2010. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 8/2010.
- Viira, A. (2010). *Kui mehed on kaugel tööl ehk piiriüleste pendeltöötajate pered Eestis*. Bakalaureusetöö. Juhendaja: PhD Leeni Hansson, Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituut.
- Waldinger, R. (1997). *Social Capital or Social Closure. Immigrant Networks in the Labour Market*. Working Paper No. 26 in the series. School of Public Policy and Social Research.
- Wilson, F. D. (1999). Ethnic concentrations and labor-market opportunities. In Bean, F.D. & Bell-Rose, S. (eds.), *Immigration and Opportunity: Race, Ethnicity, and Employment in the United States*, 106–140. New York: Russell Sage Foundation.

Selles peatükis oli vaatluse all ühiskonna sidusus. Haridus mängib Eesti teadmüshiskonnaks kujunemise eelduste loomisel ning elanikkonna sotsiaalse kaasatuse ja ühiskonna sotsiaalse sidususe tagamisel olulist rolli. Seepärast alustasime selles peatükis analüüsi just haridusest. Eesti haridussüsteemil on nii sotsiaalset kaasatust soodustavaid kui ka vähendavaid jooni. Positiivseks tuleks pidada suhteliselt hilist hargnemist akadeemiliseks ja kutsehariduslikuks rööpmeks. Üldised trendid Eesti hariduses on pigem positiivse suundumusega. Eesti koolinoored kuuluvad oma oskuste ja teadmiste poolest Euroopa paremate hulka (vt ka Lindemann 2013). Sotsiaalse tausta mõju õpitulemustele on väiksem kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Eesti täiskasvanute peamised infotöötlusoskused on paremad kui PIAAC uuringus osalenud riikides keskmiselt (Valk, Halapuu 2013). Viimasel aastakümnel on suurenenud kõrghariduse omandanute osakaal, enam osaletakse elukestvas õppes. Vaid põhiharidusega õpingud katkestanute protsent on mõnevõrra vähenenud ja jääb alla Euroopa Liidu keskmisele.

Hariduse puhul on aga ka küllaltki palju arenguruumi. Juba alghariduse tasemel hakkab silma mõõtmis- ja võistluskeskne hariduskorraldus, mis suurtes linnades väljendub koolide diferentseerumisel tavakoolideks ja koolikatsetega õpilasi valivateks koolideks. Sellise diferentseerumisega kaasneb laste ettekoolitamine ja ebavõrdsuse kumuleerumine. Peatükis esitatud analüüs näitas, et põhihariduse tasandil ilmneb eelkõige Tallinna selektiivsetes koolides kultuurilise kapitali ja vanemate ressursside koondumine, mis viitab sotsiaalsele taastootmisele. Nende koolide paremate tulemuste taga on eelkõige võimalus õpilasi valida ja seetõttu õpilaste soodne kodune taust. Siiski ei suuda selektiivsed koolid tasandada õpilaste kodusest taustast tulenevaid õpitulemuste erinevusi. Madalamatel haridustasemetel ilmnev ebavõrdsus kandub ka kõrgharidusse. Põhjamaade kogemused näitavad, et eelharidusel on erineva materiaalse ja kultuurilise kapitaliga laste edasiste haridusvõimaluste võrdsustamisel väga oluline roll (vt Esping-

Andersen 2006). Suurem panustamine eelhariduse taseme ühtlustamiseks aitaks kaasa ka sotsiaalse taastootmise ja halvemuse kumuleerumise vähendamisele.

Nõukogude prioodist pärit Eesti haridussüsteemi jagunemine õppekeelel põhinevateks harudeks on endiselt Eesti hariduse üks kitsaskohti. Noorte haridusteed keskhariduse tasandil eristuvad Eestis vastavalt etnilisele päritolule. Osaliselt on sellest tingitud seegi, et mitte-eesti noorte kõrghariduse omandamise tõenäosus on eestlaste omast väiksem. Mitte-eesti noorte puhul ilmneb ka klaaslae fenomen. Üheksakümnendatel aastatel alanud reformid on olnud suunatud venekeelse haru eestikeelseks muutmisele. Paraku ei ole need aidanud kaasa kaasava keskkonna kujundamisele, sest alustati kõrgharidusest, mitte aga süsteemi algastmest, st lastaedadest. Vene õppekeelega koolide üleminekul osalisele eestikeelsele aineõppele on ilmnunud mitmeid probleeme, millega on kaasnenud polariseerumise süvenemise oht mitte-eestlastest noorte seas sõltuvalt nende eesti keele oskusest, mis omakorda kipub kattuma vanemate ebavõrdsete ressurssidega. Paraku on õppekeelel põhinevate haridusharude integreerimine ja koostöö jäänud praegu tagaplaanile.

Ka elukestvas õppes osalemise puhul ilmneb kumulatiivsus: õppes osalevad rohkem ressurssirikkamad grupid, vähem aga just need sotsiaalsed grupid, kes seda kõige rohkem vajaksid. Silma hakkab seegi, et paljud kõrgharitud on meie tööturu jaoks üle kvalifitseeritud: nende teadmised ja oskused ei leia rakendust ja hakkavad pärast lõpetamist hoopiski kaduma. Eesti jääb tööil kasutatavate oskuste poolest rahvusvahelisele keskmisele alla, st inimestel on tegelikult rohkem oskusi kui tööturul neile rakendust. Seetõttu sõltub ka elukestvas õppes osamine mitte niivõrd inimeste oskustest, vaid pigem töö iseloomust ja karakteristikutest.

Ühiskonna sotsiaalse sidususe oluline näitaja on ränne – nii Eesti-sisene kui ka väljaränne. Eesti elanike tööga seotud mobiilsus Eestis on viimastel aastatel oluliselt suurenenud. See viitab regionaalse tasakaalustamatuse suurenemisele ja väljendub suurte keskuste

(Tallinn, Tartu ja maakonnakeskused) tööjõuareaalide laienemises. Paljude jaoks ei ole pendeldamine vaba valik, vaid üldisest või struktuurset tööpuudusest tingitud sund. Sealjuures võib rääkida ka kõrghariduse lõkust: pendeldajate seas on ülekaalus just kõrgharidusega inimesed, kes ei leia väiksemates kohtades haridusele vastavat tööd. Sümptomaatiline on ka asjaolu, et Eestis on keskmine pendelrände kulutatav aeg oluliselt suurem kui EL15 (ehk enne 1. maid 2004 liitunud) riikides keskmiselt.

Eesti-sisese pendelrände suurenemise kõrval on oluliselt kasvanud ka väljaränne. Viimase kahe rahvaloenduse vahelisel perioodil on rändesaldo olnud negatiivne rohkem kui kahe väikelinna mahus (üle 42 000 inimese). Lahkumise põhjused ei ole sugugi alati materiaalsed, muist inimesi on lahkunud mittemateriaalse elukvaliteedi kaalutlustel. Neid on ajendanud Eesti omast erinev ühiskondlik väärtuskliima, pakutavad sotsiaalsed garantiid, avalikud teenused ja turvalisem keskkond. Oluliselt on suurenenud välismaal töötavate Eesti elanike protsent. Paraku ilmneb ka Eesti puhul Ida- ja Kesk-Euroopa riikidele iseloomulik tendents: hariduse vähene konverteeritavus, teisisõnu: tihti tehakse välismaal haridustasemele mittevastavat tööd (see tendents hakkab eriti silma just Soomes tööd leidnute puhul). Kui migratsiooni majanduslikud mõjud on

pigem positiivsed (puhver töötusele, inimkapitali parandamine, rahaülekanded Eestisse jne), siis demograafiline ja sotsiaalne mõju on valdavalt negatiivne: sellega kaasnevad perede lahkumine, nn pangakaardi-lapsed (lapsed, kelle vanemad töötavad välismaal ja kes on jäetud kas siis sugulaste või iseenda hooleks) jne. Positiivseks tendentsiks saab pidada tagasirände kasvu. Eestis on seni keskendatud põhitähelepanu tagasirände suurendamisele. Ehk tasuks rõhuasetus sarnaselt mitmete teiste riikidega pöörata pigem sellele, kuidas säilitada hargmaisuse tingimustes kontakt välismaale läinutega?

Peatükis esitatud analüüs võimaldab teha mitu olulist järeldust. Esiteks: Eesti ühiskonnas on täheldatav halvemuse ja paremuse kumuleerumine (eriti hariduse omandamisel). Lõhe n-ö teadmisvaaste ja teadmisrikaste vahel on jäänud püsima. Teiseks: osa inimeste potentsiaal on Eesti ühiskonnas alakasutatud: nad kas lahkuvad Eestist või jäävad väärtuste loomisest kõrvale ja tunnevad end sotsiaalselt tõrjutuna. Seega ei ole suudetud haridust täielikult rakendada Eesti ühiskonna sotsiaalse sidususe suurendamiseks. Kolmandaks: piirkondlike lõhede laienemine on kaasa toonud keskuste ja perifeeria üha selgema eristumise ja sellega kaasneva väljarände. ■

VIIDATUD ALLIKAD

Esping-Andersen, G. (2006). Social inheritance and equal opportunity policies. In Lauder, H., Brown, P., Dillabough, J.-A. and Halsey, A. H. (Eds.), *Education, Globalization & Social Change*. Oxford: Oxford University Press, pp. 398–407.

Halapuu, V., Valk, A. (2013) Täiskasvanute oskused Eestis ja maailmas. PIAAC uuringu esimesed tulemused. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

Lindemann, K. (2013) Eesti õpilaste heaolu kodus ja koolis ning selle mõju teadmiste. Tire, G. (Toim). PISA 2012 Eesti tulemused. Tallinn: Haridus- ja teadusministeerium, lk 113–125.



KESKKOND JA INIMENE

3

[EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014/2015]

SISSEJUHATUS

► MIHKEL KANGUR

Inimkond kasutab loodusressursse määral, mis on meie elukeskkonda oluliselt muutnud. Tänu tehnoloogilisele arengule on 20. sajandi jooksul suurenenud haritava maa pind 2 korda, veekasutus 8 korda, energiakasutus 16 korda ja tööstustoodang 40 korda (McNeill 2000). Sellega on kaasnenud olulised muutused inimeste elukvaliteedis: eluea pikenemine, hariduse kättesaadavus, majanduse areng ja üldine heaolu kasv. Paraku on see aga kaasa toonud kliimamuutustega üheselt seostatavad tugevad muutused atmosfääri koostises (IPCC 2013), ligikaudu ¼ maapinna degradeerumise (FAO 2011), puhta vee varude (JMP 2011) ja bioloogilise mitmekesisuse (MEA 2005) kiire vähenemise. Globaalsel skaalal mõjutavad ökosüsteemi tasakaalu kõige enam just need neli komponenti ja nende kvaliteedist sõltub kõige otsesemalt inimkonna tulevane heaolu. Kuigi Eestis ei ilmne sellised muutused kõige teravamalt, ei ela me isoleeritud maailmas. Globaalsel tasandil toimuvad muutused mõjutavad ka meie heaolu ja meie tegevus muudab globaalset keskkonnan seisundit. Seetõttu vaatame käesolevas aruandes jätku-

suutliku arengu majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste komponentide kõrval ka Eesti looduskeskkonna arengusuundi.

Strateegia Säästev Eesti 21 (SE21) esitab riigi jätkusuutlikkuse ühe tingimusena Eesti looduses ökoloogilise tasakaalu säilitamise. See on omakorda jaotatud kolmeks: loodusvarade kasutamine viisil ja mahus, mis kindlustab ökoloogilise tasakaalu; saastumise vähendamine; loodusliku mitmekesisuse ja looduslike alade säilitamine. Eesmärk on saavutada olukord, kus keskkonda käsitletakse tervikliku ökosüsteemina, mille osa on inimene koos oma sotsiaalmajanduslike suhetega.

Strateegia eesmärgiks seatud tasakaalus ökosüsteemid suudavad tagada inimese heaoluks vajalikke ökosüsteemide teenuseid. Tuleb aga jälgida, et inimtegevus ei kahjustaks oluliselt looduslike süsteemide toimimist. Majanduslik areng on jätkusuutlik vaid siis, kui säilib looduslike ökosüsteemide produktiivsus, taastumine ja mitmekesisus. Loodushoid peab korraga tagama nii ökosüsteemide isetaastumise kui ka inimeste eksistentsiks vajaliku. Jätkusuutlikkuse printsiipidest

lähtuvalt on Eesti kui terviklik ökosüsteem tasakaalus, kui sellest võetavate taastuvate loodusressursside kogused ei ületa nende taastekkevõimet, kui inimese poolt ökosüsteemi lisatavate ainete kogused ei ületa keskkonna vastuvõtuvõimet ning kui nende mõlema mõju puhverdamiseks ja süsteemi looduskomponentide funktsioneerimiseks on säilinud piisavalt looduslikke kooslusi ja liike. Selline definitsioon ei käsitle taastumatuid loodusressursse. Üldiselt on inimene ainus selliste loodusvarade kasutaja ning nende tarbimine ei kahjusta otseselt teiste liikide heaolu. Küll aga kaasnevad nende hankimise ja kasutamisega looduslike elupaikade osaline või täielik hävimine või ümberkujundamine ning keskkonda paisatavad jääkained, mis samuti mõjutavad ökosüsteemide tasakaalu. Taastumatute loodusvarade kasutamine inimeste heaolu

tagamiseks on põhjendatud, kuid pikemas perspektiivis ei saa sellega tagada ühiskonna jätkusuutlikkust. Kui kauaks taastumatuid varasid jätkub, sõltub majandusotsustest. Alternatiivid tuleb aga leida enne varude lõplikku ammendumist.

Kuigi ökosüsteemide teenuste mõiste ei olnud SE21 dokumendi valmimisel Eestis veel laiemalt kasutusel, on keskkonnapeatükk koostatud neist põhimõtetest lähtuvalt. Ökosüsteemide teenustena saab käsitleda nii ökosüsteemi toimimiseks vajalike looduslike ja looduslähedaste alade olukorda ning keskkonnast hangitavaid ressursse kui ka keskkonna võimet sinna paisatavaid inimtegevuse jääkprodukte vastu võtta. Kõige otsesema mõjuna tajub iga inimene ökosüsteemide teenuseid isikliku heaolu ja tervise kaudu. Inimese suhte loodusega määrab ühiskonna üldine keskkonnateadlikkus. ●

VIIDATUD ALLIKAD

FAO (2011). *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture (SOLAW) – Managing Systems at Risk*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome and Earthscan, London.

IPCC (2013). *IPCC Climate Change 2013: The Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

JMP (2011). *Drinking Water: Equity, Safety and Sustainability*. World Health Organization and UNICEF.

McNeill, J.R. (2000). *Something New Under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World*. W. W. Norton & Company.

MEA (2005). *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC.

3.1

Ökosüsteemiteenused ja tasakaalu hoidmiseks vajalikud looduslikud alad

► JAANUS TERASMAA, RAIMO PAJULA

Sissejuhatus

Ökoloogilise tasakaalu üks eesmärke on loodusliku mitmekesisuse ja looduslike alade säilitamine. SE21s on selle eesmärgi mõõtmiseks välja pakutud järgmised indikaatorid: traditsiooniliste maakasutusviiside osakaal, liigilise mitmekesisuse indeks, kaitse- ja Natura-alade osakaal Eesti territooriumist (mitte alla 10%), majanduslikust kasutusest väljas oleva ala osakaal territooriumist (aastaks 2010 vähemalt 5%); pärandmaastike osakaal; investeeringud keskkonnanakaitse ja keskkonnaharidusse (% SKPst).

Paljud SE21 püstitatud eesmärgid on Eesti ja Euroopa Liidu seadusandluses ja arengukavades reaalsuseks muutumas. Näiteks on pärast SE21 vastuvõtmist oluliselt muutunud keskkonnatasude süsteem ja kaitsealade korraldamisega seotu.

Et ökosüsteemid suudaksid kompenseerida inimese poolt keskkonnast võetavaid ressursse ja tasakaalustada keskkonda paisatavaid jäätmeid, on oluline, et säiliks piisavalt looduslikke kooslusi ja liike. Ökosüsteemiteenuste tagamise eeltingimus ongi looduslike alade suur osakaal ja pärismaiste liikide laialdane levik ning nende hea seisund.

3.1.1 Ökosüsteemiteenused ja looduslik mitmekesisus

Strateegia SE21 eeldas, et Eestis tuleb välja töötada majanduslikult ja ökoloogiliselt optimaalsed loodusressurside kasutuskeemid. Esimene samm on kõiki loodusvarasid hõlmavate registrite koostamine. Praegu hakkab see muutuma reaalsuseks: on mõistetud, et ökosüsteemid on nii inimese elutegevuse kui ka majanduse toimimise alus. Nii „Eesti looduskaitse arengukava aastani 2020“ kui ka „Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2020“ seavad eesmärgiks loodusliku mitmekesisuse, sealhulgas elupaikade hea seisundi ning liikide ja geenide rohkuse. Selle eesmärgi saavutamiseks on soovitatud rakendada ökosüsteemiteenuste põhise lähenemist. Ökosüsteemide aastatuhande aruanne (Millennium Ecosystem Assessment 2005) võtab loodusliku mitmekesisuse olulisuse inimese jaoks kokku lihtsa skeemiga (joonis 3.1.1).

Ökosüsteemiteenuste kontsept seob omavahel ökoloogia ja majanduse ning lähtub inimkesksest maailmavaatest, mis keskendub kasule, mida inimene looduselt saab. Praegu kasutatakse ökosüsteemiteenustest

JOONIS 3.1.1 Loodusliku mitmekesisuse seos inimese heaoluga. Nooled näitavad põhjuslikku seost



Allikas: Millennium Ecosystem Assessment 2005.

rääkides nelja alajaotust (**Millennium Ecosystem Assessment 2005; Sall jt 2012**):

- ▶ varustusteenused (toit, vesi, energia, tooraine, geneetiline ressurss jne);
- ▶ reguleerivad teenused (kliima, vee, õhu kvaliteedi, kahjurite regulatsioon, vee puhastamine, tolmeldamine jne);
- ▶ kultuuriteenused (rekreatsioon, esteetilised, hingelised ja religioossed väärtused, haridus, teadus jne);
- ▶ tugiteenused (fotosüntees, aine- ja veeringe, muldlateke jne).

Üks olulisi ökosüsteemide funktsioneerimise ja inimeste elukvaliteedi aluseid on elurikkus. Eesti elurikkuse e-andmebaasis (iris.ut.ee/elurikkus) on 2014. aasta seisuga registreeritud 31 041 liiki, kuid nende tegelik arv võib küündida enam kui 40 000ni. Mida rohkem on eri liike ja nende sobivaid elupaiku, seda rikkamad oleme. Inimese poolt Eestis enim kahjustatud ökosüsteemid on seotud veega – eelkõige sood ja siseveekogud, kuid ka Läänemere ökosüsteem tervikuna on jätkuvalt halvas seisundis (**Rahandusministeeriumi 2012. aasta „Eesti sotsiaalmajanduslik analüüs: ülevaade poliitikavaldkondade hetkeolukorrast“**). Eesti vooluveekogumitest on veerand ja maismaa seisuveekogudest kolmandik rahuldavas või halvas seisundis. Suurem osa Eesti madalsoodest on 20. sajandi jooksul muudetud põllumaaks või kuivendatud ja metsastunud, rabad on mõjutatud kuivendamisest ja turba kaevandamisest. Tegemist on aga nii loodusliku mitmekesisuse kui ka inimese heaolu ja tervise seisukohast äärmiselt oluliste ökosüsteemidega. Seetõttu on Keskkonnaministeerium algatanud Euroopa Majanduspiirkonna toetuste programmi „Integreeritud mere ja siseveekogude majandamine“ toel projekti „Mere ja siseveekogude ökosüsteemiteenuste määramise ja kaardistamise metodoloogia väljatöötamine“. Projekti eesmärk on aidata kaasa veekogude elurikkuse vähenemise ja ökosüsteemide kahjustamise peatamisele Euroopa Liidus ning toetada ökosüsteemide ja nende teenuste säilimist ja taastamist Eestis.

Üldiselt on Eestis omaks võetud arusaam, et looduslike ökosüsteemiteenuste kadumine nõuab kulukaid alternatiive. Looduse elurikkus hoiab inimeste tervist ja heaolu, pakub puhkamis- ja lõõgastumisvõimalusi ning aitab parandada kohalikku elujärge ja piirkonna mainet (**Euroopa Komisjon 2009**). Ökosüsteemiteenuste arvestamisel tuleb meeles pidada, et nende hind oleneb väärtushinnangutest. Turumajandusele omaselt sõltub toote või teenuse hind sellest, kui oluliseks inimesed seda peavad. Keskkonnal ja loodusväärtustel on inimeste

elukvaliteedi tõstmisel tähtis osa, kuid ökosüsteemide kaitsel ei ole olulised pelgalt indiviidi isiklikud soovid, vaid ka avalik huvi. Üks avaliku huvi toetamise ja väärtushinnangute kujundamise sisendeid on inimestele keskkonda puudutavale teabele juurdepääsu tagamine ning õigus osaleda otsuste tegemises (**vt ka alapeatükki 3.5**). Vastavalt Keskkonnaministeeriumi korraldatud uuringule (**Eesti inimeste keskkonnateadlikkus 2014**) nõustus enamik vastajatest (90%) väidetega, et keskkonna olukord on otseselt seotud elukvaliteediga ning loodust säästmata ei saa majandust järjepidevalt arendada. Eesti inimesed nõustuvad, et pikas perspektiivis aitab investeerimine meie looduslikku kapitali ja ökosüsteemide hea seisundi kindlustamisse riigil raha kokku hoida ja inimeste heaolu paremini tagada.

Ökosüsteemiteenuste rahalise väärtuse leidmist raskendab asjaolu, et tegemist on avaliku hüvega, mille puudub turuhind ja seetõttu võivad need jääda sageli alahinnatuks (**Sall jt 2012**). Ökosüsteemiteenuste rahalise väärtuse leidmine aitaks aga mõista, et majanduse ja heaolu kasv on siiani tulnud looduskeskkonna arvelt ning kui seda ei kaitsta, muutuvad ökosüsteemide pakutavad teenused kallimaks. Ühtlasi loob see ka võimaluse leida tasakaal konkureerivate vajaduste vahel ja jõuda jätkusuutlikumate lahenditeni (**Euroopa Komisjon 2009**).

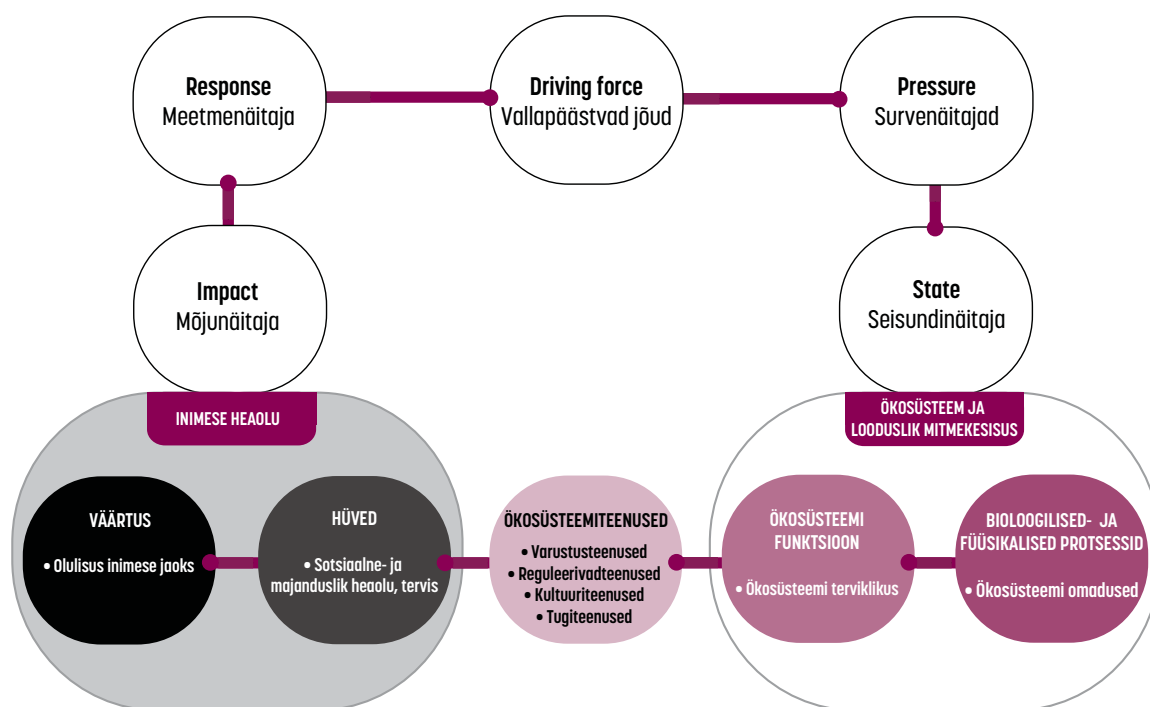
3.1.2 Ökosüsteemide seisundi hindamine ja selle säilitamiseks vajalikud meetmed

Ökosüsteemide seisundile ei saa anda hinnangut üksikute näitajate põhjal, vaid tuleb kasutada terviklikku keskkonnanäitajate süsteemi. Selleks on Eestis kasutusele võetud Euroopa Keskkonnaagentuuri DPSIR-raamistik (**Eesti Keskkonnaindikaatorid 2014**). DPSIR-raamistik on keskkonnaindikaatorite süsteem, mis koosneb viiest omavahel seotud näitajaplokist:

- ▶ **vallapäästvad jõud (D – driving forces);**
- ▶ **survenäitajad (P – pressures);**
- ▶ **seisundinäitajad (S – state);**
- ▶ **mõjunäitajad (I – impact);**
- ▶ **meetmenäitajad (R – response).**

Nende näitajate omavahelisi suhteid kujutatakse enamasti ringina, milles iga eelnev näitaja on järgneva põhjus. See loob võimaluse vaadelda keskkonnaseisundit ja selle muutust tervikuna, kuigi küllaltki

JOONIS 3.1.2 Keskkonnaindikaatorite DPSIR-raamistiku seos ökosüsteemiteenustega



Allikas: Eesti Keskkonnaindikaatorid 2014; Kandziõra jt 2013.

lihtsustatud võtmes. Sidudes DPSIR-raamistiku ökosüsteemiteenuste kontseptiga, saame tulemuseks veelgi põhjalikuma omavaheliste seoste kogumi (joonis 3.1.2) (Kandziõra jt 2013; Haines-Young, Potschin 2010; de Groot jt 2010).

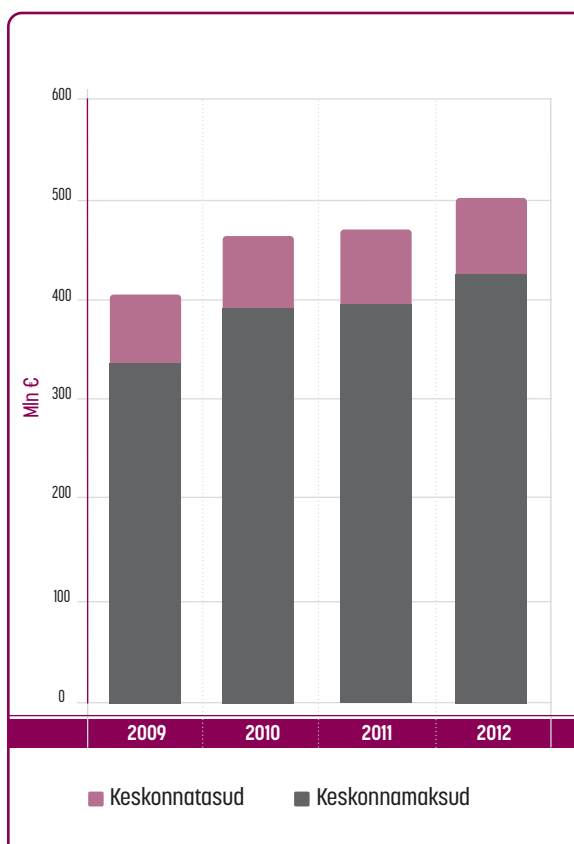
Vallapäästvast jõust (D) lähtub surve keskkonnale (P), mis toob kaasa seisundi (S) muutuse. See avaldub muutustena ökosüsteemis ja mõjutab seal toimuvaid protsesse, üldist terviklikkust ja funktsioone, mis pakuvad inimesele teenuseid. Kui ökosüsteemiteenused kaotavad inimese jaoks oma väärtust, kannatab inimese heaolu, mida saab mõõta mõjunäitajate (I) abil. Kui nii ökosüsteemi seisundi muutused kui ka nende mõju on tuvastatud, loob see aluse meetmete (R) kasutuselevõtuks, et leevendada algsest vallapäästvast jõust tulenevat keskkonnasurvet. Selline tsükkel võimaldab ökosüsteemiteenuste väärtusel taastuda, nii et hüved saaksid kasvada.

Ökosüsteemi hea seisundi tagamise põhimeetmena on Eestis seni kasutatud keskkonnamakse ja -tasusid. Praeguse maksusüsteemi arengupõhimõtted sõnastati 2005. aastal Vabariigi Valitsuse kinnitatud dokumendis „Ökoloogilise maksureformi lähtealused“. Ökoloogiline maksureform tähendab maksusüsteemi ümberkorraldamist selliseks, et maksustatakse rohkem loodusvarade

tarbimisega kaasnevat keskkonnakahjulikku tegevust ja vähendatakse eelkõige tööjõu maksustamist. Paraku ei ole areng soovitud suunas olnud nii kiire kui algselt loodeti ja ökoloogiline maksureform on takerdunud kompromisside otsimise taha. Keskkonnamaksude eesmärk on motiveerida tarbijaid keskkonda vähem kasutama: rakendatakse kütuseaktsiisi, elektriaktsiisi, pakendiaktsiisi, raskeveokimaksu ja mootorsõidukiaktsiisi. Keskkonnatasud erinevad keskkonnamaksudest selle poolest, et neid maksavad tootjad, seega arvestatakse need toodete ja teenuste tootmiskuludesse. Eesmärk on motiveerida ettevõtteid rakendama tootmise keskkonnamõju vähendamise meetmeid. Keskkonnamaksud omakorda jagunevad loodusvara kasutusõiguse tasuks (ressursitasu) ja saastetasuks (joonis 3.1.3).

2012. aastal tehtud keskkonnamaksude mõjuanalüüsi (Lahtvee jt 2013) üks järeldusi oli, et senise keskkonnamaksude tõusuga ei ole võimalik selgelt seostada üheski majandusharus toimuvaid suuremaid tegevusvaldkonna arenguid. Pigem on ettevõtete jaoks tähtsamad üldised keskkonnanõuded ja lubatud saastekoguste piirmäärad, millest sõltub tegevusloa olemasolu ja reostustrahvide maksimine. Keskkonnamaksudel on olnud keskkonnateadlikkuse tõstmisel kindel roll: tegemist on riigi selge signaaliga ettevõtetele (Eesti Keskkonnamaksude 2013).

JOONIS 3.1.3 Makstud keskkonnatasud- ja maksud Eestis aastatel 2009–2012



Allikas: Eesti Keskkonnamuudatuste 2013.

Kuigi keskkonnatasude mõjuanalüüsi (Lahtvee jt 2013) järgi ei ole keskkonnatasude mõju keskkonnakasutusele ja keskkonnamuudatustele otseselt täheldatav, on Statistikaameti andmetel paljud näitajad ökoloogilise tasakaalu ja keskkonna sidusvaldkondades muutunud positiivses suunas. Siiski on Eesti mitmete ökoloogilise tasakaalu ja ressursikasutuse näitajate põhjal Euroopa Liidu liikmesriikide seas tagasihoidlikul kohal – peamiselt energiatootmisest johtuva suure keskkonnakoormuse tõttu.

Kuigi mitmete saasteainete heitmed ja ressursside kasutus on viimasel aastakümnel vähenenud, on valdkondi, kus keskkonnakasutus suureneb või saab prognoosida suurenemist kas ressursside (nt liiv, savi ja põlevkivi) nappuse või maailmaturu hindade tõttu (nt fosforiit). Keskkonnatasude määrade kergitamise kõrval on oluline võtta majandusarvestuse alustesse sisse ka loodusväärtused, nagu ökosüsteemiteenuste kontsept ette näeb. On tähtis, et riik ei haldaks oma ressursse mitmesuguste arengukavade ja planeeringute kaudu

eraldiseisvate, üksteisest sõltumatute üksustena. Vajalik on kõigi ressursside riiklikul tasandil kompleksne haldus. Lisaks teadaolevatele maavaradele tuleb oluliste ressurssidena kaasata näiteks ka vesi, mullastik ja elustik. Alles seejärel on võimalik otsustada, millises mahus ja kuidas ühte või teist ressursi selliselt kasutada, et säilib tasakaal.

3.1.3 Looduslikud alad

Looduslike alade ehk puhveraladena kõige laiemas mõistes võib käsitleda ökosüsteemide osa, milles on valdavad looduslikud protsessid ning domineerivad pärismaised liigid oma loomulikus keskkonnas (looduslikes elupaikades). Ka traditsiooniliselt majandatavad poollooduslikud kooslused (niidud, puisniidud, loopealsed ja karjamaad) kannavad olulisi ökoloogilisi väärtusi ning loetakse puhveralade hulka, samuti suurem osa metsamaadest ja kasutusest välja langenud põllumajandusmaadest. Looduslikele liikidele elupaikade pakkujana on olulised funktsionaalse tähtsusega puhveralad ka pargid, metsikumad tüüpi aiad ja osaliselt mahepõllunduse alad. Linnakeskkonnas on bioloogilise mitmekesisuse seisukohast olulised ka jäätmaad, mille hulk linnaruumide korrastamisega järjest väheneb. Puhveralad kannavad olulist osa ökosüsteemi teenustest, (taas)toodavad inimese heoluks vajalikke loodusressursse ning puhverdavad keskkonnale avalduvaid inimõigusi. Looduslikud alad hoiavad alal looduslike liikide asurkondi, ökoloogilisi seoseid ja Eestile iseloomulikke kooslusi tervikuna ning tagavad loodusliku aine- ja energiaringe. Ühtlasi hoiavad sellised alad Eesti tervikliku ökosüsteemi säilenõtkena.

SE21 ökoloogilise tasakaalu üks kolmest eesmärgist oli loodusliku mitmekesisuse ja looduslike alade säilitamine, mille indikaatoritena tõi strateegia välja poollooduslike koosluste pindala, kaitsealade pindala, soode pindala ning kaitstava metsamaa pindala. Et kaitsealade pindalast moodustavad suurema osa sood, metsamaad ja poollooduslikud kooslused, siis kattuvad need indikaatorid omavahel ning nende kasutamine sellise kombinatsioonina ei ole otstarbekas.

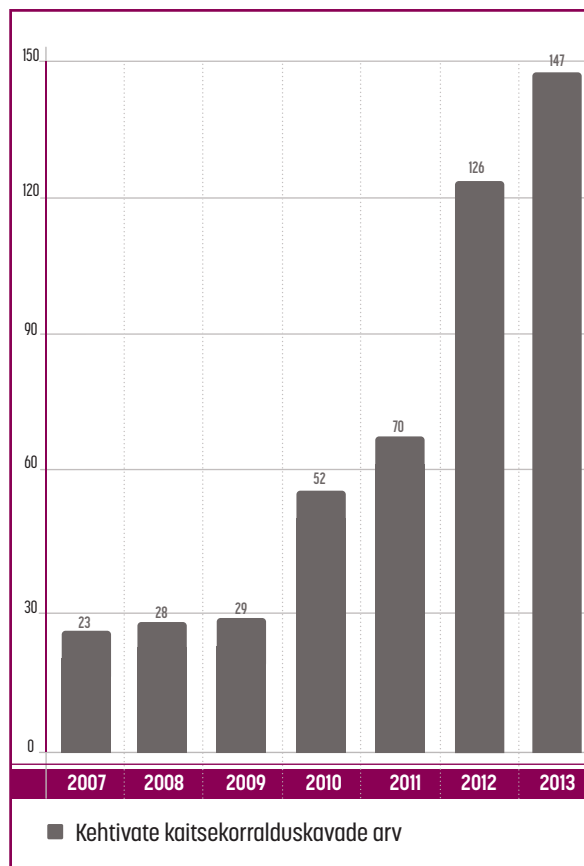
3.1.4 Kaitstavad alad

Looduslikus või sellele lähedase seisundis ökosüsteemide kogupindala ja säilimispotentsiaali kajastav integreeritud näitaja on kaitstavate alade üldpindala. Kaitstavate alade üldpind suurenes hüppeliselt 2004. aastal seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga ning

Natura 2000 loodusalade ja linnualade võrgustiku moodustamisega. Kaitstavad alad on looduskaitsealad, rahvuspargid, maastikukaitsealad, hoiualad ja kaitsealuste liikide püsielupaigad. Samaaegselt kuulub enamus kaitstavatest aladest loodusaladena ja linnualadena üle-Euroopalisse Natura 2000 alade võrgustikku. Kuigi kaitstavad alad hõlmavad ka kultuurmaastike ja asulaid, on seal valdavad looduslikud või looduslähedased ökosüsteemid, mis pakuvad kaitstavatele ja ohustatud liikidele elupaiku. Erinevalt näiteks majandusmetsadest või kultuurmaastikest tagab kaitstavatel aladel kehtiv kaitseriim sealsete loodusmaastike püsivuse ja laseb ökosüsteemidel varasematest häiringutest taastuda ning areneda looduslike protsesside toimel. Kõigi kaitstavate alade pindala kokku oli 2014. aastal keskkonnaregistri järgi 15 500 km² (joonis 3.1.4).

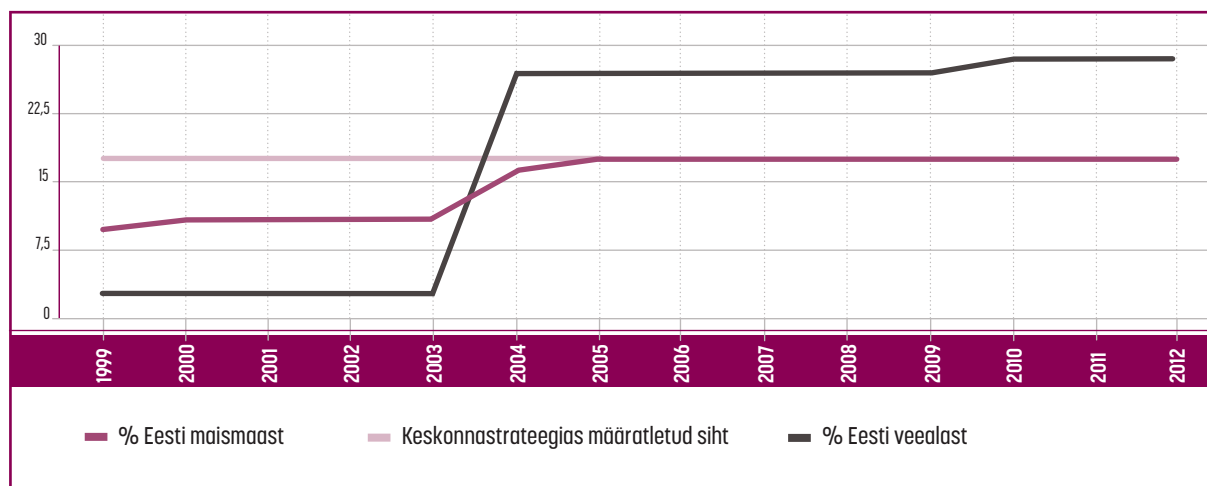
Looduslike alade ja liikide seisundi jaoks on lisaks kaitstavate alade hulga oluline ka nende kaitsekorraldus. Paljud väärtuslikud elupaigad vajavad säilimiseks ja hea seisundi saavutamiseks passiivse kaitse kõrval ka taastamis- ja hooldustegevusi. Suur osa kuivenduse mõjuga sooelupaiku vajab taastamistöid (kuivenduskraavide sulgemist, võsa ja tihenunud puurinde piiramist), niiduelupaigad nõuavad aga pidevat niitmist või karjatamist. Kaitse korraldamine konkreetsetel aladel peab ELi regulatsioonide kohaselt tuginema alapõhistel kaitsekorralduskavadel. Vaid vähestel kaitsealadel oli kaitsekorralduskava kuni 2009. aastani, mil algatati Euroopa regionaalarengu fondi finantseerimisel kaitsekorralduskavade koostamise protsess eesmärgiga koostada 2015. aastaks need kõigile kaitsealadele. Seoses sellega on kiirelt kasvanud kaitsekorralduskavadega hõlmatud kaitsealade arv (joonis 3.1.5) mis kokkuvõttes annab aluse elupaikade ja liikide tõhusamaks kaitseks ning parema seisundi saavutamiseks.

JOONIS 3.1.5 Keskkonnakorralduskavade valmimise statistika



Allikas: Keskkonnanäitaja 2013.

JOONIS 3.1.4. Kaitsealused alad Eestis 1999–2012



Allikas: Keskkonnaregister.

3.1.5 Uute kaitsealade moodustamine

Alates kaitsealuse pindala hüppelisest suurenemisest 2004. aastal on kaitsealade pind püsinud suhteliselt stabiilsena ning suurenenud kokku vähem kui protsendipunkti võrra. Samal ajal on moodustamisel hulk kaitsealasid, mille alal on kehtestatud ajutised (kuni 28 kuud) majandustegevuste piirangud. Keskkonnaregistri andmebaasi projekteeritavate kaitsealade andmekihis leiduvate kavandatavate kaitsealade ja olemasolevate alade laienduste üldpindala 2014. aasta seisuga on 1367 km² ehk tervelt 8,9% olemasolevate kaitsealade üldpindalast. Töös on ka hulk kaitsealade piirimuudatusi, millega arvatakse kaitsealadest välja sinna mittesobivaid alasid. See on loomulik, sest looduskaitse on dünaamiline protsess, milles vastavalt kaitsevajaduste muutustele ja liikide elupaikade dünaamikale tuleb ümber kujundada ka kaitstavate alade võrgustikku. Koos kaitsealuse pindala suurenemisega ja kaitsekorralduse tõhustumisega tuleb arvestada ka looduskaitsega seotud kulutuste kasvuga. Poollooduslike koosluste hooldamise näol on praegu tegemist suures osas vaid toetusel põhineva majandustegevusega.

3.1.6 Looduslike elupaikade pindala

Looduslikus seisundis alade pindala iseloomustab kõige paremini ELi Loodusdirektiiviga kaitstavate elupaikade

(nn Natura elupaikade) kogupindala. Hõlmates metsa-, soo-, niidu-, vee- ja rannikelupaiku on selle indikaatoriga kaetud peaaegu kõik looduslikus seisundis ja kõrge ökoloogilise väärtusega alad Eestis. Loodusdirektiivi elupaikade üldpindala oli esimesel aruandeaastal (2007) 7502 km² ja viimasel aruandeaastal (2013) 8806 km².

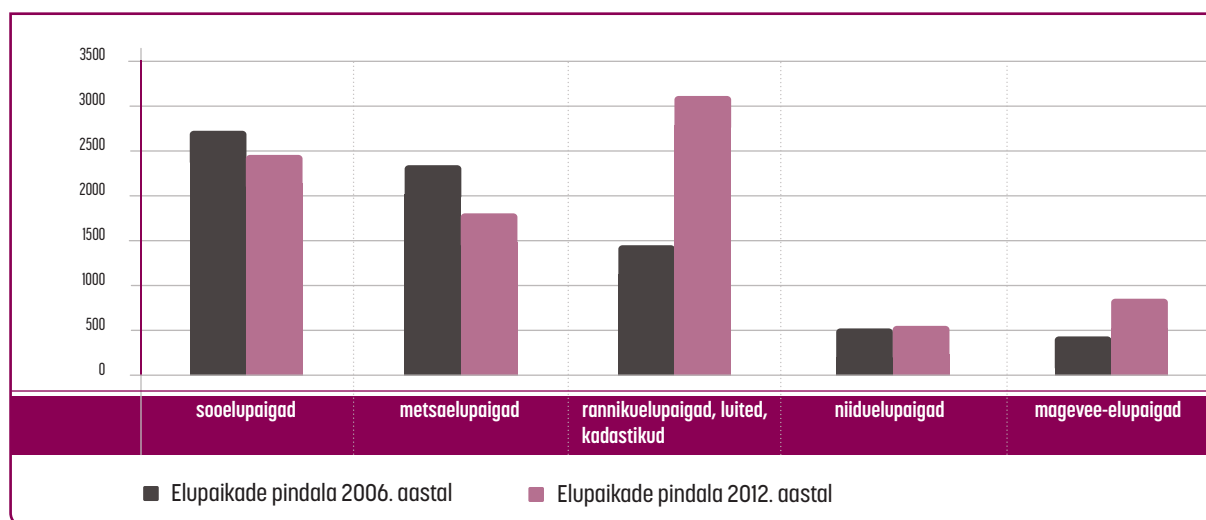
Mitmete kooslusetüüpide puhul (nt metsad ja sood) võib andmetest siiski järeldada elupaikade pindala vähenemist (joonis 3.1.6). Soode puhul on pindala vähenemist põhjustanud metsastumine kuivenduse mõjul, aga ka uute turbakaevandusalade rajamine looduslikesse soodesse. Metsaelupaikade pindala on vähenenud põhiliselt majandusmetsades toimunud raie ja osalt ka arendustegevuste tõttu.

Elupaikade andmestiku puhul tuleb arvestada asjaoluga, et 2007. aastal olid mitmed elupaigatüübid veel inventeerimata ning andmed seetõttu osaliselt hinnangulised. Rannikelupaikade pindala kahekordistumine on näiline, sest rannikumere elupaigad olid 2006. aastal veel kaardistamata. Magevee-elupaikade ala suuremine on samuti tingitud algselt hinnanguliste andmete täpsustumisest inventuuride ja elupaikade kaardistamise tulemusel.

3.1.7 Looduslike elupaikade ja liikide seisund

Looduslike elupaikade üldine seisund on kõikide tüüpide keskmisena mõnevõrra paranenud. Oluliselt on

JOONIS 3.1.6 Looduslike elupaikade pindala (km²) Eestis 2006 ja 2012



Allikas: Loodusdirektiivi 2006. ja 2012. aasta aruanded.

olukord paremaks läinud magevee-elupaikade osas, mille kõigi elupaigatüüpide seisund on paranenud ühe kuni kahe seisundiklassi võrra. Magevee-elupaikade seisundi paranemine on suuresti saavutatud tänu reostuse vähendamisele ja veekvaliteedi parandamisele ELi rahastuse toel (vt ka alapeatükki 3.3). Olulisel määral on paremaks muutunud niiduelupaikade seisund, sest ELi loodushoiutoetused on võimaldanud niitusid ja puisniitusid taastada ja taaskasutusse võtta. Siiski ei ole poollooduslike koosluste puhul saavutatud keskkonnanäitegevuskavas 2007–2013 seatud eesmärki – 30 000 ha hooldatavaid alasid (poollooduslike koosluste põhjalikum ülevaade on alapeatükis 3.2). Soode, metsade ja rannikuelupaikade seisund on jäänud üldjoones samaks.

Ökosüsteemide funktsionaalsuse aluseks olevat looduslikku mitmekesisust kajastab ka ohustatud liikide seisund. Üle-euroopalise tähtsusega liikide looduskaitseline seisund on viimase viie aasta jooksul oluliselt paranenud. Kui 2009. aastal oli soodsas seisundis vaid 24% peaaegu sajast liigist, siis 2013. aastal hinnati soodsas seisundis olevaks juba 54% liikidest. Oluliselt on vähenenud ka nende liikide arv, kelle seisund vajab uurimist: 2009. aastal oli selliseid liike 27%, kuid 2013. aastal ainult 11%. Kahjuks on aga ikka veel veidi üle kolmandiku liikidest halvas või ebapiisavas seisundis ja nende asurkondade elujõuline säilimine ei ole tagatud (Keskkonnanäitevaade 2013).

Koos kaitsealuse pindala suurenemisega ja kaitsekorralduse tõhustumisega kasvavad ka looduskaitsega seotud kulutused. Suurima osa kaitsealadel olevate elupaikadega seotud kulutustest moodustavad poolloodus-

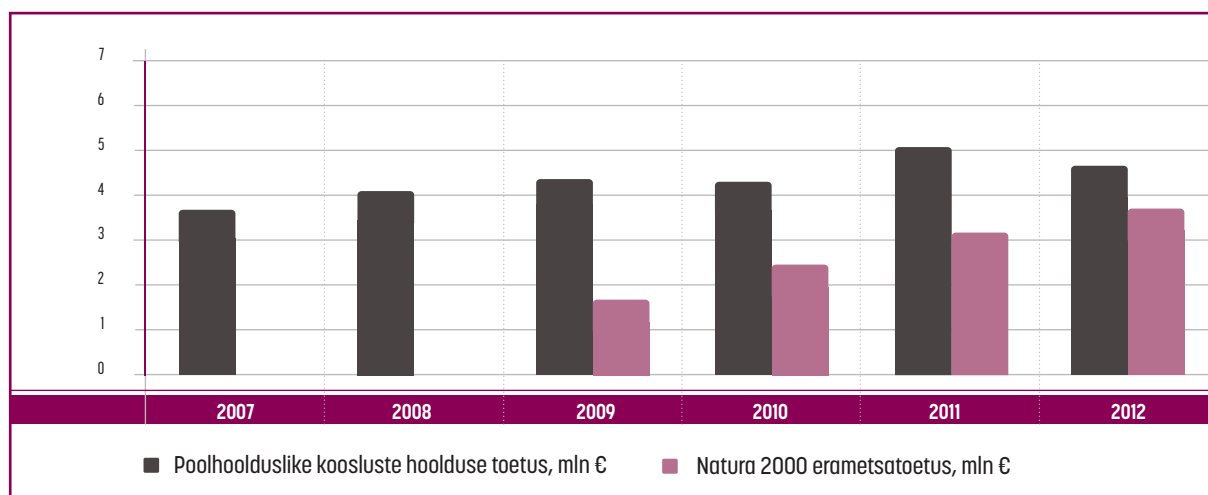
like koosluste hooldustoetused ja Natura 2000 metsatoetused. Natura metsatoetuste eesmärk on säästa looduslikke metsaelupaiku raiest ja muust metsamajanduslikust tegevusest ning korvata metsaomanikele saamata jääv tulu. Nii poollooduslike koosluste hooldustoetuste kui ka Natura 2000 metsatoetuste kogusummad on koos toetusala pindala kasvuga üldisel tõusukursil (joonis 3.1.7).

3.1.8 Eesti ökosüsteemide seisundi võrdlus muu maailmaga

Yale'i ülikooli (Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP)) ja Columbia ülikooli (Center for International Earth Science Information Network (CIESIN)) koostöös on alates 2001. aastast koostatud riikide keskkonnanäitegevuskavas tulemuslikkuse indeksit (Environmental Performance Index, EPI; Hsu jt 2014), mida algset nimetati keskkonna jätkusuutlikkuse indeksiks (Environmental Sustainability Index, ESI). Selles indeksis võetakse arvesse üheksasse peamisesse kategooriasse paigutatud 20 näitajat alates loodusressursside kasutamisest ja haldamisest kuni inimeste tervise ja riigi ning ettevõtete valmiduseni keskkonnaolukorda parandada. EPI 2014. aasta aruanne koondab 178 riigi tulemused ning hõlmab globaalselt 99% inimkonnast, 98% kogupindalast ja 97% SKPst (Hsu jt 2014).

Et EPI on meetoodilises ja lähteandmete mõttes arenev ja täpsustuv, siis arvutatakse tulemuste kõrvu-

JOONIS 3.1.7 Poollooduslike koosluste hooldustoetuse ja Natura 2000 metsatoetuse kogusumma Eestis 2007–2012



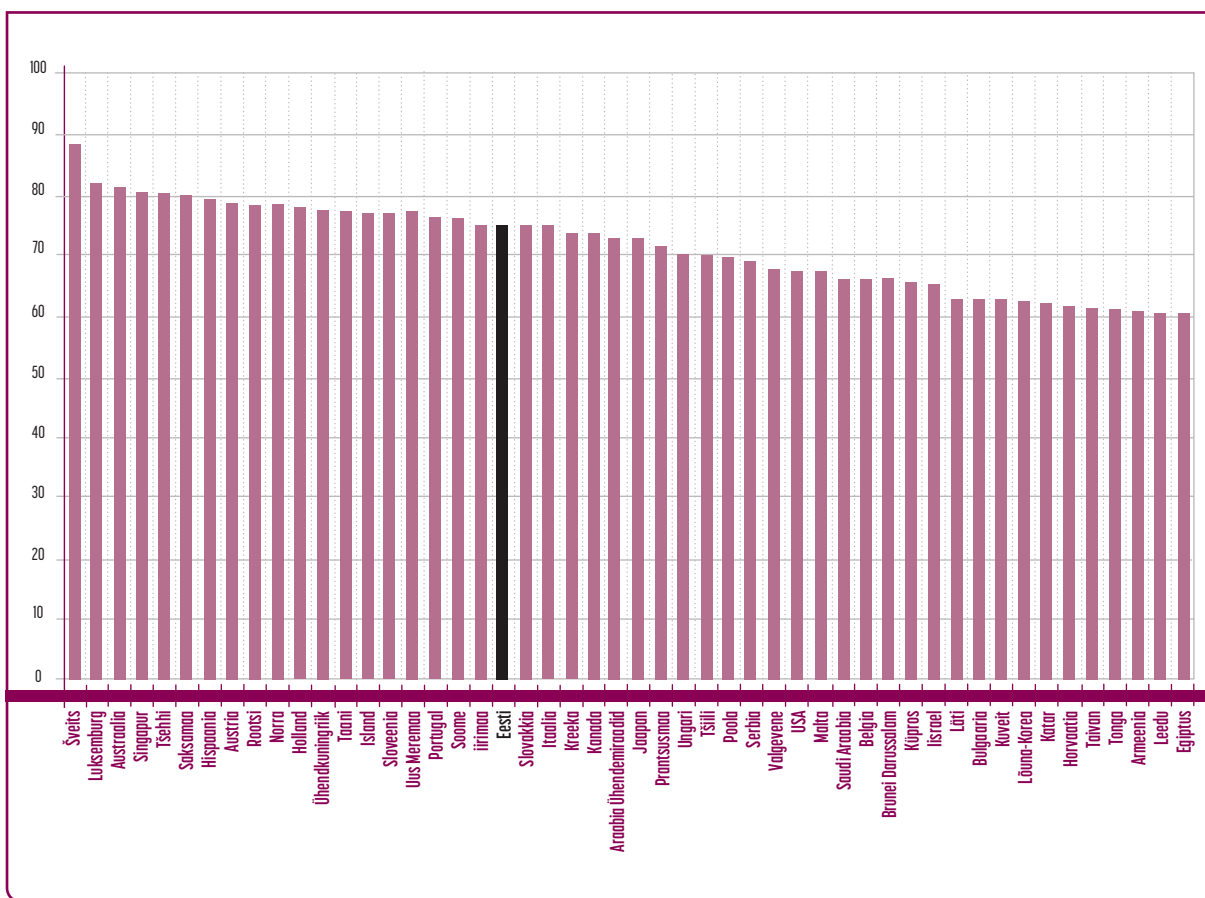
Allikas: Keskkonnanäitevaade 2013.

tamiseks eri aastate kaupa alati ümber ka riikide varasemate aastate näitajad. EPI 2012 aruande järgi oli Eesti suhteliselt kehvad kohal (132 riigi seas 54. kohal ja keskkonnanalase tegevuse tulemuslikkusest viimasel aastakümnel 128. kohal). See põhjustas eri poolte diskussiooni ka Eesti ajakirjanduses ja keskkonnaministrile suunatud arupäringu riigikogus. Põhijäreldus oli, et peamiselt on probleem meie põlevkivitööstuse suures keskkonnamahukuses ja meetodika ebatäiuslikkuses. EPI 2014 aruande järgi on Eesti olukord juba tunduvalt parem: praegu oleme 20. kohal (joonis 3.1.8) – eespool sarnase ajaloo lähinaabritest (Läti on 40., Leedu 49., Venemaa 73.) ja mitte kaugel Skandinaavia maadest (Soome on 19., Rootsi 9. ja Norra 10.). Ühtlasi on Eesti koos Sloveeniaga üks kiireima arengu teinud riike Euroopas viimase 10 aasta keskmisena: muutus positiivses suunas on 16%. Üldise edetabeli tipus troonivad Šveits, Luksemburg ja Austraalia, edetabeli lõpus on valdavalt väga vaeses arengumaad (Somaalia, Mali, Haiti, Afganistan jne).

Lisaks üldisele keskkonnanalase tulemuslikkuse indeksile on Eesti olukord ka ökosüsteemi elujõulisuse (Ecosystem Vitality) ning elurikkust ja elupaiku (Biodiversity and Habitat) kajastavate näitajate puhul paranenud (joonis 3.1.9).

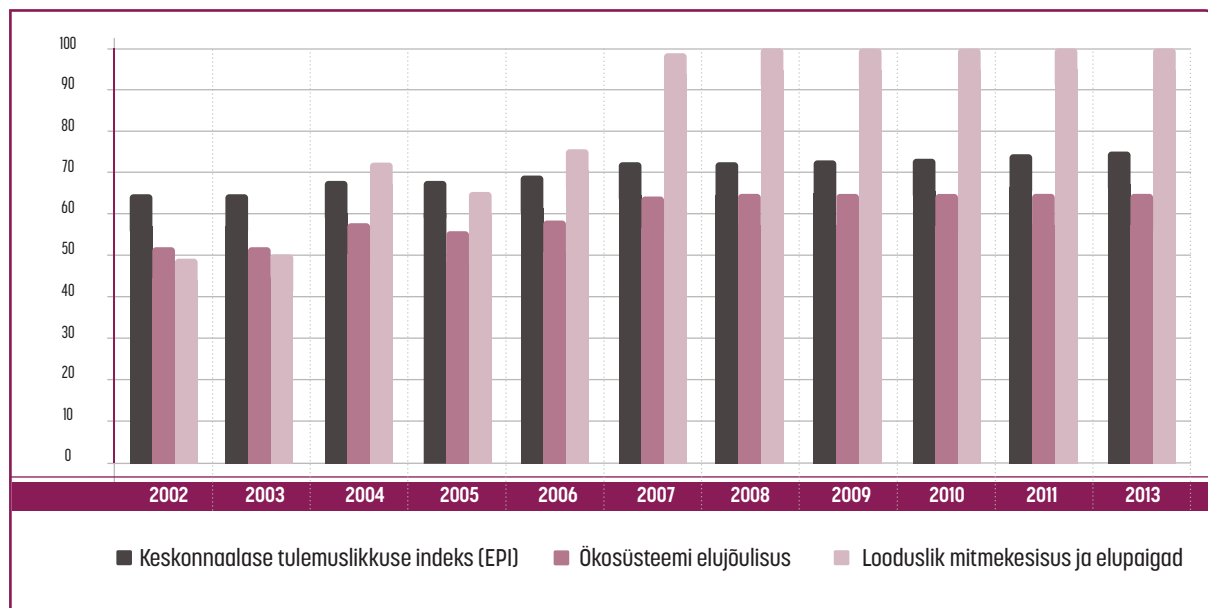
Näiteks elurikkuse ja elupaikade näitaja saavutas Eesti puhul 2008. aastal maksimumväärtuse. Selle näitaja puhul on tegemist suhtelise skaalaga, milles 100% lävend on see, kui 17% territooriumist on võetud kaitse alla. Et Eesti on selle lävendi ületanud, ei ole kõnealune indeks viimase viie aasta jooksul trendide näitamisel enam informatiivne olnud. Riikide edetabelis jagab Eesti sellega 1.–9. kohta. Ökosüsteemi elujõulisuse järgi on Eesti samuti kõrgel 15. kohal (joonis 3.1.10). Üldjuhul domineerivad enamiku näitajate puhul tabeli ülemises otsas ühed ja samad riigid, kes on saavutanud stabiilsuse juba mõnda aega tagasi (nt Šveitsi viimase kümne aasta keskmine muutus on vaid 0,8%).

JOONIS 3.1.8 Maailma esimesed 50 riiki keskkonnanalase tulemuslikkuse indeksi alusel



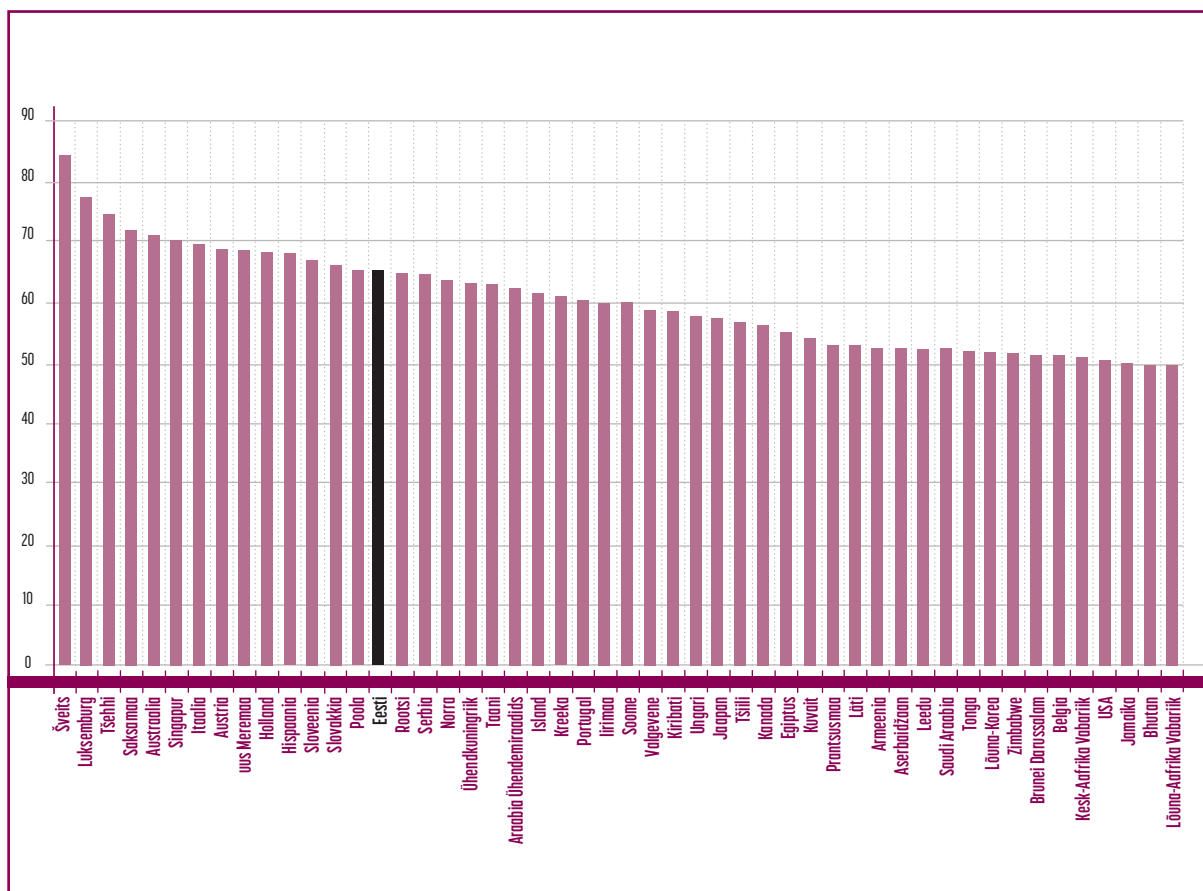
Allikas: Environmental Performance Index 2014.

JOONIS 3.1.9 Muutused Eesti keskkonna-alase tulemuslikkuse, ökosüsteemide elujõulisuse ning loodusliku mitmekesisuse ja elupaikade indeksis aastatel 2002–2013



Allikas: Environmental Performance Index 2014.

JOONIS 3.1.10 Maailma esimesed 50 riiki ökosüsteemide elujõulisuse alusel



Allikas: Environmental Performance Index 2014.

Kokkuvõte

Alates SE21 vastuvõtmisest on Eesti seadusandluses, keskkonnatasude süsteemis ja kaitsealade korraldamises paljugi paremaks muutunud – nii siseriiklikult kui ka võrdluses muu maailmaga. Näiteks keskkonnavalase tulemuslikkuse indeksi ökosüsteemi elujõulisuse näitaja alusel on Eesti maailmas 15. kohal. Oluliselt on protsesse mõjutanud Euroopa Liiduga ühinemisel harmoniseeritud seadusandlus ja suurenenud investeringud keskkonnasektoris, samuti 2005. aastal alguse saanud ökoloogilise maksureformi idee. Kahjuks on selle elluviimine siiski takerdunud. Alahinnata ei saa üldist keskkonnateadlikkuse muutust nii kodaniku kui ka riigi

tasandil: rikkust ei nähta mitte enam ainult majanduslikus edus, olulisele kohale on tõusmas ka sotsiaalsed ja loodusväärtused. Eestis levib üha enam arusaam, et loodusalade kahjustumine ja sellest tulenev ökosüsteemiteenuste kadu on pikas perspektiivis palju kulukam kui võimalik lühiajaline kasum. Lisaks loodusressursside kättesaadavuse tagamisele hoiab üldine ökosüsteemi elurikkus ka inimeste tervist ja heaolu, pakub lõõgastumisvõimalusi ning aitab parandada piirkonna mainet. Kohalikud kogukonnad on aktiveerunud, kuid kodanikeühenduste argumendid jäävad teiste poolte jaoks nõrgaks. Siin tuleb appi ökosüsteemiteenuste väärtuse arvestus, millega saab konkureerivate huvide ja vajaduste vahel tasakaalu leida. ●

VIIDATUD ALLIKAD

de Groot, R.S., Alkemade, R., Braat, L., Hein, L. & Willeman, L. (2010). Challenges in Integrating the Concept of Ecosystem Services and Values in Landscape Planning, Management and Decision Making. *Ecological Complexity*, 7, 260–272.

Eionet. *European Topic Centre on Biological Diversity*.
<http://bd.eionet.europa.eu/article17/reports2012> (10.12.2014).

Euroopa Komisjon (2009). Ökosüsteemi kaubad ja teenused. *Keskkond*, 9

Haines-Young, R. & Potschin, M (2010). *Proposal for a Common International Classification of Ecosystem Goods and Services (CICES) for Integrated Environmental and Economic Accounting*. Background document. Report to the EEA.

Hsu, A., Emerson, J., Levy, M., de Sherbinin, A., Johnson, L., Malik, O., Schwartz, & J., Jaiteh, M. (2014). *The 2014 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy. <http://www.epi.yale.edu>

Kandziora, M., Burkhard, B. & Müllerm, F. (2013). Interactions of Ecosystem Properties Ecosystem Integrity and Ecosystem Service Indicators - a Theoretical Matrix Exercise. *Ecological Indicators*, 28, 54–78.

Keskkonnaülevaade 2013 (2014).
<http://www.keskkonnainfo.ee/main/index.php/et/component/content/article/887> (10.11.2014).

Lahtvee, V., Nömmann, T., Runnel, A., Sammul, M., Espenberg, S., Karlõeva, A., Urbel-Piirsalu, E., Jüssi, M., Poltimäe, H. & Moora, H. (2013). *Keskkonnatasude mõjuanalüüs*. SEI Tallinna väljaanne 23.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Wellbeing: Synthesis*. Island Press. Washington, DC.

Sall, M., Uustal, M. & Peterson, K. (2012). *Ökosüsteemiteenused. Ülevaade looduse pakutavatest hüvedest ja nende rahalisest väärtusest*. SEI Tallinna väljaanne, 18.

3.2

Loodusressursside tarbimine

► LIISA PUUSEPP, MARGUS PENSA,
MARTIN KÜTTIM, MIHKEL KANGUR

Sissejuhatus

Strateegia SE21 üks eesmärke on saavutada aastaks 2030 loodusvarade kasutamine viisil ja mahus, mis kindlustab ökoloogilise tasakaalu. Enamasti mõeldakse loodusvarade all maavarasid, eelkõige põlevkivi ja ehitusmaavarasid, kuid siia kuuluvad ka teised heaolu ja majanduskasvu huvides kasutatavad loodusressursid. Loodusvarade tarbimisega kaasnevad aga looduse häiringulised muutused. Nende mõju sõltub häiringu intensiivsusest ja kestusest ning keskkonna seisundist enne häiringut. Loodusressursi tarvitamisega kaasneva muutuse kestusest või intensiivsusest olenemata mõjutab see inimese heaolu ja riigi kui terviku arengut. Käesolevas artiklis käsitletakse ressurside tarbimist järgmistes valdkondades: metsandus; põllumajandus; veekasutus; kalandus; maavarad.

3.2.1 Metsandus

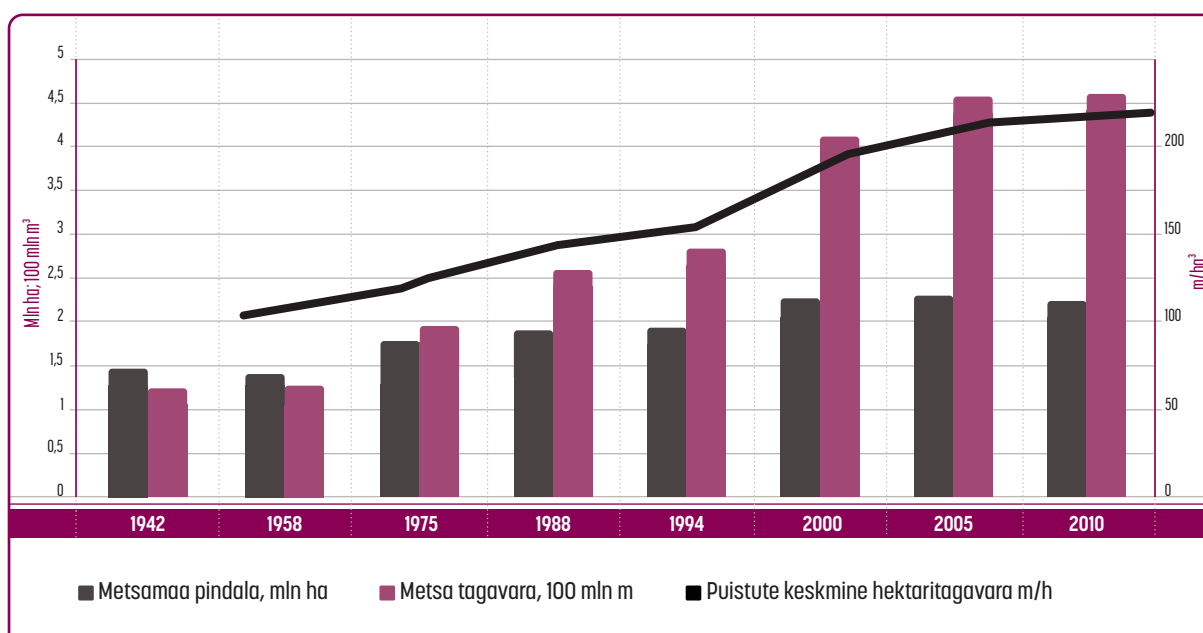
ÜRO metsade definitsiooni järgi on mets maatükk pindalaga 0,5 ha ja enam, puudega üle 5 m ja võrastiku liitusega enam kui 10%, või puudega, mis on võimelised vastama neile kriteeriumidele tulevikus (**Global Forest Resources Assessment 2005**). Euroopa kõige metsasem (48% maismaast on kaetud metsaga) piirkond on Läänemere regioon (**tabel 3.2.1**). Eesti metsamajanduse arengukava aastani 2020 kohaselt mõistetakse jätkusuutliku metsanduse all metsade majandamist viisil ja ulatuses, mis tagab nende elustiku mitmekesisuse, tootlikkuse, uuenemisvõime, elujõulisuse ning potentsiaali praegu ja võimaldab ka tulevikus teisi ökosüsteeme kahjustamata täita ökoloogilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid funktsioone kohalikul, riigi ja maailma tasandil.

TABEL 3.2.1 Metsasus Läänemere-riikides

	METSASUS (%)	KAITSE- JA HOIUMETSI (%)	METSA ÜHE INIMESE KOHTA (HA)	OKASMETSA OSAKAAL (%)
Taani	12	20,8	0,1	65
Norra	21	14,5	1,4	71
Rootsi	66	12,3	2,6	91
Soome	57	7,2	3,7	92
Loode-Venemaa	33	10,7	1,9	78
Eesti	51	25,4	1,7	64
Läti	42	19,5	1,3	61
Leedu	27	18,7	0,5	55
Valgevene	40	29,8	0,9	52
Poola	29	37,0	0,2	48
Saksamaa	31	36,6	0,1	11

Allikas: Eesti metsad 2010 (Adermann 2012); Ministry of Forestry of the Republic of Belarus; Nordic Family Forestry; State of Environment Norway.

JOONIS 3.2.1 Metsade pindala ja varu ning puistute keskmise hektarivaru muutused



Allikas: Keskkonnaülevaade 2013.

Metsad katavad Eesti alast ligikaudu 50% (2,2 miljonit hektarit) ja ELi pindalast umbes 42% (**Metsanduse jätkusuutlikkuse hindamine, 2009**), seega on metsaökosüsteemid mõlemas mastaabis olulisel kohal. Nii Eestis kui ka ELis tervikuna laieneb metsamaa pidevalt – mõlemal puhul on metsade pindala suurenenud viimase 20 aasta jooksul umbes 5% võrra. Eesti on sellega viimase 300 aasta kõrgeimale tasemele jõudnud (**Metsanduse jätkusuutlikkuse hindamine**). 20. sajandi alguseks oli Eesti maismaa metsasus ligikaudu 14% (**Hallanaro, Pylvänäinen, Randla 2001**). Seejärel on metsamaa pindala Eestis suurenenud eelkõige põllumaa ja kuivendatud soode arvelt (**Keskkonnaülevaade 2013, Eesti metsanduse arengukava aastani 2020**). Lääne-meremaadest ongi metsasuse kasv olnud suurim Eestis, kus see on viimase 50 aastaga kahekordistunud (**Statistikaamet**). Tänapäeval on Eesti metsavaru stabiilne ja ka puiduvaru pindalaühiku kohta 50 aasta jooksul üle kahe korra kasvanud, seda nii tänu investeeringutele kui ka metsamajanduslikele võtetele (**Metsanduse jätkusuutlikkuse hindamine, 2009**) (**joonis 3.2.1**).

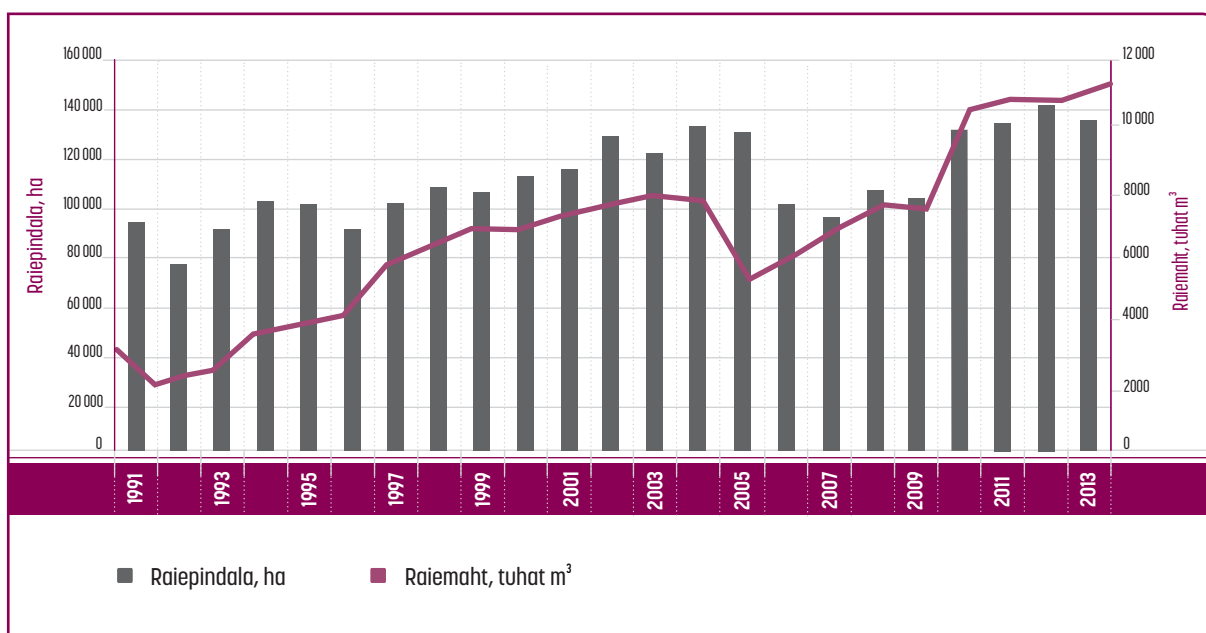
Iga metsamajanduslik võte on metsaökosüsteemile pikaajalise mõjuga häiring. Ehkki metsade majandamine ei hävita kogu ökosüsteemi, on selle koondmõju Eesti metsade pindala arvesse võttes võrreldav põlevkivitööstusest tuleneva mõjuga. Olulisimad inimõjud on raided, mis suunavad metsade liigilist ja ealist koosseisu ning tihendavad metsamasinate raskuse tõttu substraati, samuti ka kuivenduskraavide võrgu loomine liigniisketesse metsadesse, mis muudab oluliselt metsamuldade

õhustatust, elustikku, hüdrooloogilist ja toiterežiimi.

Põhja-Euroopa metsades on puurinde liigiline koosseis 20. sajandi jooksul oluliselt muutunud. Lehtpuumetsade osakaal on Põhjamaades vähenenud, Baltimaades aga suurenenud. Põhjamaades on okaspuid aktiivselt soositud ja istutatud, Balti riikides on raielankidele ja söötis põldudele kasvanud heitlehised pioneerpuuliigid. Seetõttu on 69% Eesti hall-lepa enamusega puistutest salu- ja laanemetsad, mida võiks kasutada nii majanduslikult kui ökoloogiliselt väärtuslikumate puuliikide, eelkõige kuuse ja laialehiste puuliikide kasvatamiseks (**Eesti metsanduse arengukava aastani 2020**).

Eesti taasiseseisvumisega kaasnenud maareformi käigus läks suur osa metsamaast erakätte ja metsa majandamine intensiivistus. 2010. aasta seisuga on 61% Eesti metsadest eraomanduses (**Eurostat**). Eesti suurima metsaomanikuna kuulub riigile ligi 40% kogu Eesti metsast (**Riigikontroll**). Riigimetsade raie ja turustamisega tegeleb Eestis valdavalt Riigimetsa Majandamise Keskus (**RMK**). RMK kanda on Eestis ka puiduturu tasakaalustaja, metsakeskkonna kaitsja ning igapäevase pakkuja roll (**Eesti metsanduse arengukava aastani 2020**). Pärast 2008. aastal toimunud RMK struktuurireformi võeti kasutusele kinnitatud langetustraktorid, mis võimaldavad raie ajal puidu kogust täpselt mõõta. Selle tulemusena jõuab raielangilt lattu keskmiselt 17% rohkem puitu – varem läks see tarneahelas kaduma (**Riigikontroll**). Sellegipoolest tuleb Riigikontrolli hinnangul tootmist veelgi tõhustada ja tagada tarneahela suurem läbi- paistvus.

JOOINIS 3.2.2 Eesti metsamaa raiemahtude dünaamika 1991–2013



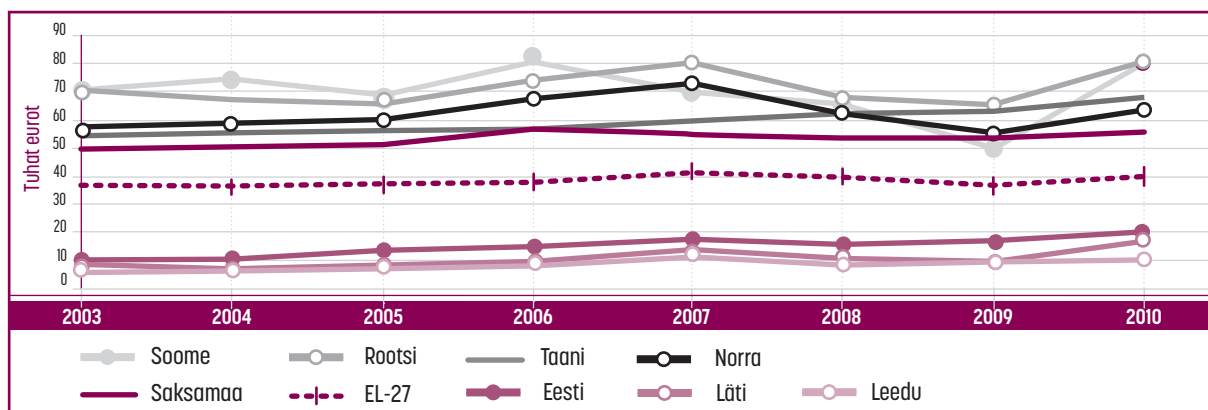
Allikas: Statistikaamet.

Aastatel 2005–2013 raiuti Eestis keskmiselt vaid 8,4 miljonit kuupmeetrit puitu (joonis 3.2.2) (Statistikaamet), ehkki metsastrategia kohaselt on optimaalne 12–15 miljonit kuupmeetrit (Eesti metsanduse arengukava aastani 2020). Ühelt poolt tähendab see puidu kvaliteedi langust liiga pikalt seismise tõttu, teisalt metsasektori väiksemat panust tööhõivesse ja riigikassasse. Ehkki Eesti metsasektori osa töötleva tööstuse toodangus on küündinud viimasel kümnepäeval aastal üle 20% ja seitsme aasta jooksul (2003–2010) on tootlikkus kahekordistunud, jääb metsatööstuse tööviljakus veel Põhjamaadele 3–4 korda alla (Tamm, Tiits 2012) (joonis 3.2.3).

Hoiu- ja kaitsemetsi on Eestis kokku 562,4 tuhat

hektarit (25,4% metsamaast). Eesti on sellega Põhja- ja Baltimaade seas esikohal (Adermann 2012). Väärtuslikke loodusmetsi on Eestis aga vaid 2,3% metsamaast, ehkki Eesti metsanduse arengukavas aastaks 2020 on eesmärgiks seatud 10% metsamaa pindalast range kaitse alla võtta ja majandamisest välja jätta (Eesti metsanduse arengukava aastani 2020). Primaarsed metsakooslused moodustavad Eesti metsamaast 43%. Loodusdirektiivi elupaikade kriteeriumidele vastab veel 12–16% metsamaast, kuid Eesti metsamaastik on väga killustunud ja säilinud loodusmetsad ei ole enne 20. sajandit toimunud metsade hävitamisest tingitud väljasuremisvõla kompenseerimiseks piisavad (Kohv jt 2009). Suurem osa Eesti metsadest on mono- või bikultuurid

JOOINIS 3.2.3 Töäjõu tootlikkus lisandväärtuse alusel valitud riikide puidu-, paberi- ja mööblitööstuses aastatel 2003–2010 (tuhandetes eurodes töötaja kohta)



Allikas: Eurostat.

majandusmetsad ja neid kasutatakse n-ö puidutootmisetehastena, jättes ülejäänud metsaökosüsteemide teenused suuresti tähelepanuta. Metsaökosüsteemide teenuste järele on Eestis küll oluline nõudlus, kuid seda on Eestis vähe uuritud (Ehrlich 2011).

Vähe on tähelepanu pööratud ka metsamuldade olukorrale, see aga on oluline nii kasvusubstraadi kui elurikkuse seisukohast. Lisaks on metsad olulisimad süsihappegaasi kui suurima koondmõjuga kasvuhoonegaasi sidujad Eestis. Ühes metsade laienemisega on suurenenud ka selle biomassis seotud süsiniku kogus. Metsamuldades paikneb Eesti muldade orgaanilise süsiniku koguarvust u 52% ehk 308,8 Tg (Keskkonnaülevaade 2013). Et metsa poolt seotud süsinikukogus on ligikaudu võrdeline metsapuude juurdekasvuga, on oluline hoida metsi maksimaalselt tootlikena (Eesti metsanduse arengukava aastani 2020).

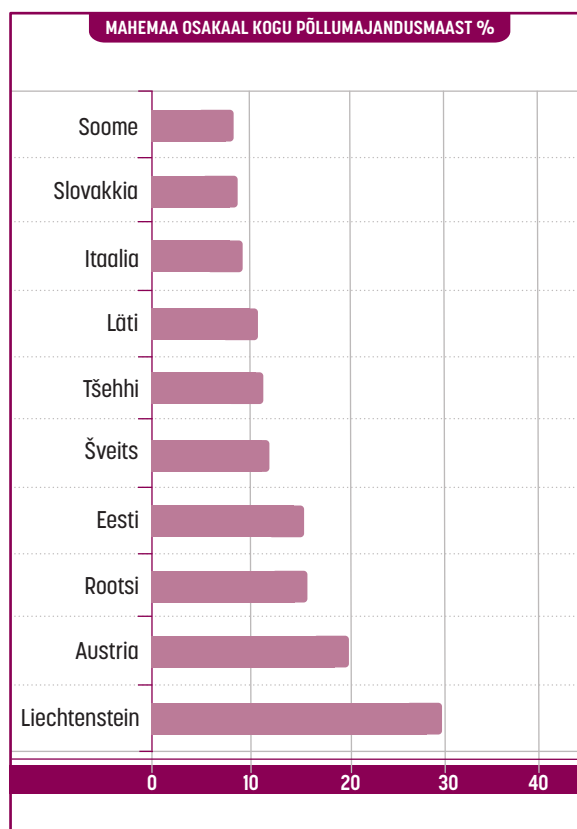
3.2.2 Põllumajandus

Põllumajandus on läbi aegade olnud Eesti elanikkonnale oluline tegevusvaldkond. Praegugi ületab põllumajandustoodete eksport importi (Põllumajandus arvudes 2013) ja Eestis kasutusel olev põllumajandusmaa osakaal elaniku kohta (0,7 ha) on üks Euroopa kõrgemaid (Eurostat).

Termini põllumajandusmaa alla koondatakse kasvatavad, kasvatatavad ja kõigi koristatavate kultuuride ja kesa all olevad maad ning rohumaad. Siia koondub ka mahepõllumajandusmaa, mis hõlmab serditud ja looduslikult puhtale tootmisele (mis on loodusliku aineriingluse ja tasakaalu põhimõtteid arvestav tootmisviis) tuginevaid põllumajanduslikke maid. Selline süsteem peaks suutma ise taastada tarvitatud mulla toitaineid (Eesti mahepõllumajanduse arengukava aastateks 2014–2020). Just mahepõllumajanduslike alade pindala (ha) loetakse üheks riigi jätkusuutlikkuse näitajaks.

Euroopas kasvas aastatel 2006–2012 mahepõllumajandusmaa osakaal 1,54 korda. 2012. aastal oli mahemaad kokku 11,2 miljonit hektarit (The World of Organic Agriculture 2014). Aastal 2013 oli Eestis põllumajandusmaana registreeritud 965 907 hektarit; 2005. aastal oli sama näitaja 833 891 hektarit (Põllumajandus arvudes 2007–2013). Positiivset trendi näitab mahemaa osakaal kogu põllumajandusmaast. Mahepõllumajanduslike näitajate poolest on Eesti Euroopas selgelt eesrindlik (joonis 3.2.4) – 2013. aasta andmete põhjal on mahemaad kogu põllumajanduslikust maast enam kui 16% (joonis 3.2.5) (Mahepõllumajandus Eestis 2013). ELi keskmine näitaja oli 5,4% (The World of Organic Agriculture 2014).

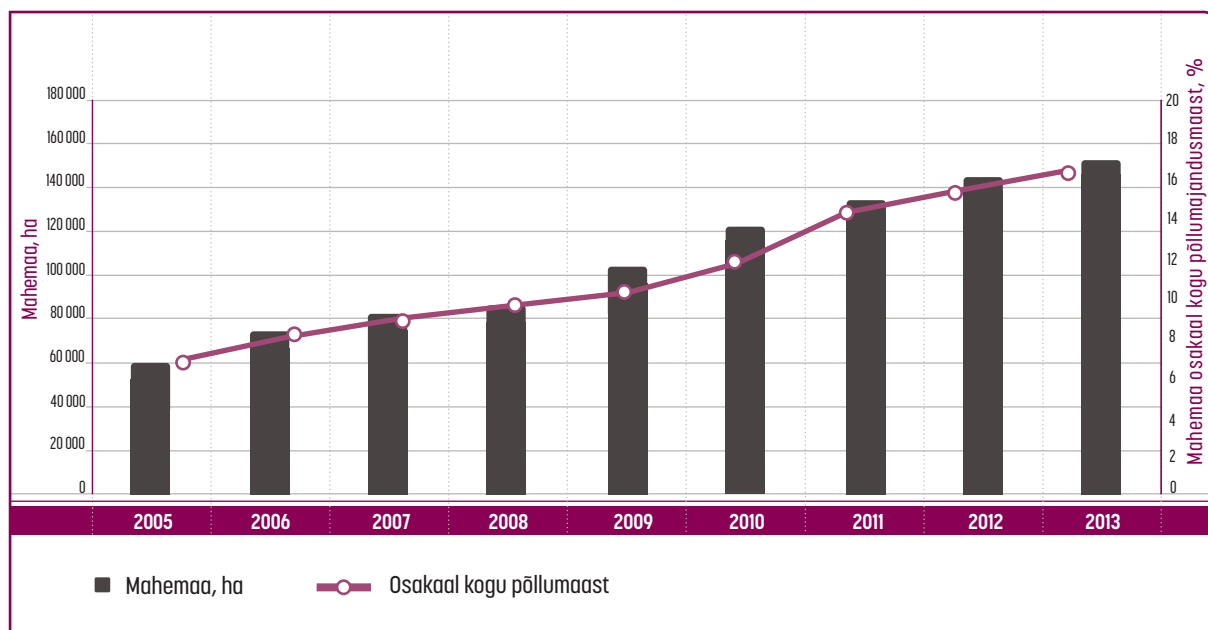
JOONIS 3.2.4 Suurima mahepõllumajandusliku maa osakaaluga riigid Euroopas aastal 2012



Allikas: The World of Organic Agriculture. Statistics & Emerging Trends 2014.

Mahepõllumajanduse põhimõtetest lähtuvalt lisatakse mulla (millest kõneldes unustatakse tihti, et tegemist on taastumatu loodusvaraga) viljakuse säilitamiseks ja suurendamiseks sinna piisavalt orgaanilist ainet (liblikõieliste seotud lämmastiku ja orgaaniliste väetistega), soodustatakse mulla bioloogilist aktiivsust, haritakse seda sobival viisil ja optimaalsel ajal ning takistatakse toitainete kadu. Mineraalset lämmastikväetist ei kasutata, valdavalt kasutatakse ennetavaid, looduslikel protsessidel põhinevaid umbrohu- ja kahjuritõrje meetodeid (Mahepõllumajandus Eestis 2013). Samas eksisteerib olukordi, mil ainult mahepõllumajanduslikke võtteid kasutades jätkusuutlikult tegutseda ei saa. Põllumajandusmaa osakaal on Eestis viimase kümne aastaga suurenenud 1,16 korda, mineraalväetiste kasutamine aga oluliselt enam – 2005. aastal 78 kg/ha, aastal 2013 aga juba 135 kg/ha (Põllumajandus arvudes 2007; 2010; 2013). Samas ajavahemikus võib täheldada ka orgaaniliste väetiste enamat kasutamist. See on toimunud eelkõige suurenenud mahepõllumaa arvelt – orgaanilist väetist kulub pindalaühiku kohta sama palju (28 kg/ha),

Joonis 3.2.5 Mahepõllumajanduse kasutuses olev maa (ha) ja osakaal põllumajandusmaast Eestis aastail 2005–2012



Allikas: Mahepõllumajandus Eestis 2013; Research Institute of Organic Agriculture.

kuid orgaanilise väetiste koguhulk Eestis on kasvanud kahelt miljonilt tonnilt 2,5 miljoni tonnini (**Põllumajandus arvudes 2007; 2010; 2013**).

Uuringud kinnitavad, et Eestis on mahepõllumajanduse arengu üks oluline takistus mahetöötlemise ja ka turustamise vähene areng ja vähesed investeeringud tehnoloogiasse, mis aitaksid saagikust suurendada (**Mahepõllumajandus Eestis 2013**). Ka on praegused tootjate toetusmäärad võrreldes paljude teiste riikidega väiksemad ja fookuses on pigem suurtootjad, mis raskendab konkureerimist teiste riikide toodanguga. Eesti Keskkonnanstrateegia aastani 2030 visiooni järgi domineerib 2030. aastal põllumajanduses mahepõllundus ja taluturism.

3.2.3 Poollooduslikud kooslused

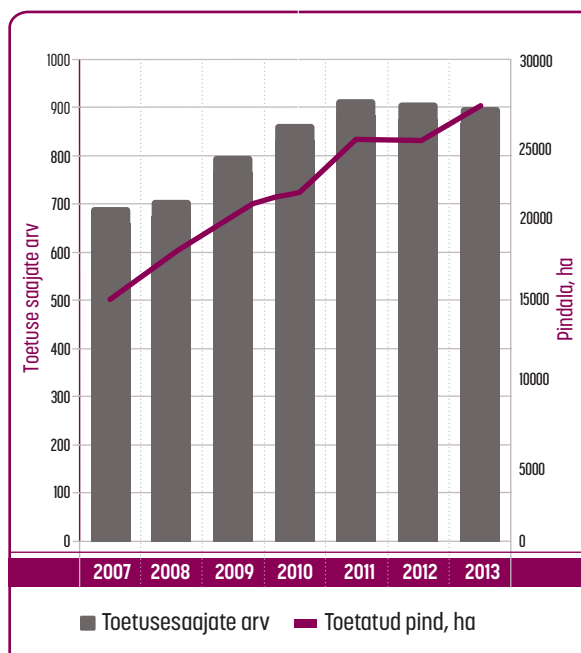
Eestis asuvad ühed maailma liigirikkaimad poollooduslikud kooslused, mida on kestvalt kasutatud karja- ja heinamaadena ning kujundatud puittaimestiku harvendamisega. Nende koosluste säilimiseks on oluline mõõduka inimtegevuse jätkumine. Puisniitude ja teiste looduslike rohumaade pindala oli Eestis suurim 19. sajandi lõpus (ligikaudu 1/3 maismaa pindalast), ligilähedane olukord kestis 1940ndate aastateni (**Talvi, Talvi 2012**). Nende kadumine hoogustus 20. sajandi keskel. Viimasel kümnendil on poollooduslikke kooslusi hakatud riigi ja

EL toetusel taastama ning (taas)kasutusele võtma. Koos kaitstavate loodusobjektide pindala suurenemisega saab seda pidada Eesti panuseks elurikkuse kaitsmisel ja säilitamisel (**Põllumajandusministeeriumi aastaraamat 2013**).

Alates 1990ndatest on rakendatud maade hooldamise toetuskeeme, mis aitavad hüvitada poollooduslike koosluste majandamise lisakulutusi ning intensiivtootmisest loobumisel saamata jäävaid tulusid. 2007. aastast alates on põllumajandusministeeriumi koordineerimisel maaelu arengukava põllumajandusliku keskkonnatoetusega toetatud poollooduslike koosluste niitmise, karjatamise ning ilme ja liigilise koosseisu säilitamiseks tehtavaid töid (**Põllumajandusministeeriumi aastaraamat 2013**). Kui esimestel toetusaastatel oli toetatavate alade pindala 15 000 hektarit, siis iga aastaga on toetusalune pind suurenenud ja 2013. aastal sai toetust juba üle 26 000 hektari (**joonis 3.2.6**). Keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013 seati eesmärgiks, et aastaks 2013 oleks 30 000 hektarit poollooduslike kooslusi. Seda eesmärki ei suudetud saavutada. Uues kavas (**Poollooduslike koosluste tegevuskava 2014–2020**) on plaanis, et aastaks 2020 on hooldatuid alasid kokku 45 000, aastaks 2030 aga 60 000 hektarit (**Põllumajandusministeeriumi aastaraamat 2013**).

Pärandkoosluste pindala suurendamine eeldab senisest veelgi suuremas mahus investeeringuid infrastruktuuri arendamiseks. Tööjõudu ja vahendeid napib nii hooldustöödeks kui ka ligipääsuks aladele. Kohalikel

Joonis 3.2.6 Toetusi saanud poollooduslike koosluste pindala ja toetuse-saajate arv



Allikas: Põllumajandusministeeriumi aastaraamat 2013.

inimestel puudub huvi ja nad ei tunne ka õigeid töövõt- teid ja nõudeid. Kuigi taastamise, hooldamise ja inves- teeringute jaoks on loodud toetuskeemid, peetakse neid liialt keerukateks. Taastamine loodushoiutoetuse abil toimub üheaastaste lepingute alusel, mis ei taga taas- tamistööde järjepidevust. Toetuste süsteem ei ole üles ehitatud jätkusuutlikult, sest aastatel 2007–2013 kehti- nud toetusmäärad määratleti 2006. aasta hinnataseme alusel. Poollooduslike koosluste tegevuskavas aastateks 2014–2020 tõdeti, et riiklikul tasemel jätkusuutlikkuse seisukohast äärmiselt oluliste alade puhul puudub üleriigiline hooldusplaan, mistõttu mõnede niidutüüpide (eelkõige loopealsed ja puisniidud) hooldusvajadus on jäänud tähelepanuta. Suure ruumilise killustatuse ja eri- neva motiveeritusega maaomanike tõttu tekivad endiste terviklike niidualade asemele üksikest eraldatud väik- semad alad. Killustamisega kaasneb servaefekti nega- tiivse mõju suurenemine ja väheneb niidualade sidusus. Ajapikku viivad need muutused liigikoosseisu muutu- mise ja elurikkuse vähenemiseni.

Poollooduslike koosluste seisundit jälgitakse eelkõige elupaikadega seotud liikide seisundi muutuste kaudu. Seire keskendub vaid olulisematele elupaiga- tüüpidele, seirealad on suhteliselt vähe ja seiresamm pikk (6 a). Lisaks ei kattu seirealad toetust saanud pool-

looduslike aladega. Seetõttu on hooldamise tulemusi keeruline hinnata. 2013. aastal korraldatud seisundiseire põhjal on mitmete alade olukord halvenenud või jätku- valt ebasoodne. Seepärast on oluline jätkata panustamist koosluste taastamisse (nii teavitus- kui ka rahastamis- võimalused), jälgida alade sidusust teiste (hooldatavate) aladega ja kaaluda keskkonnaministeeriumi riikliku keskkonnaseire optimaalsemat planeerimist. Üks või- malus on soodustada nendel aladel karjatamist, nagu plaanitud maaelu arengukavas 2014–2020 ja maksta karjatamisega alasid hooldavatele tootjatele suuremat toetust.

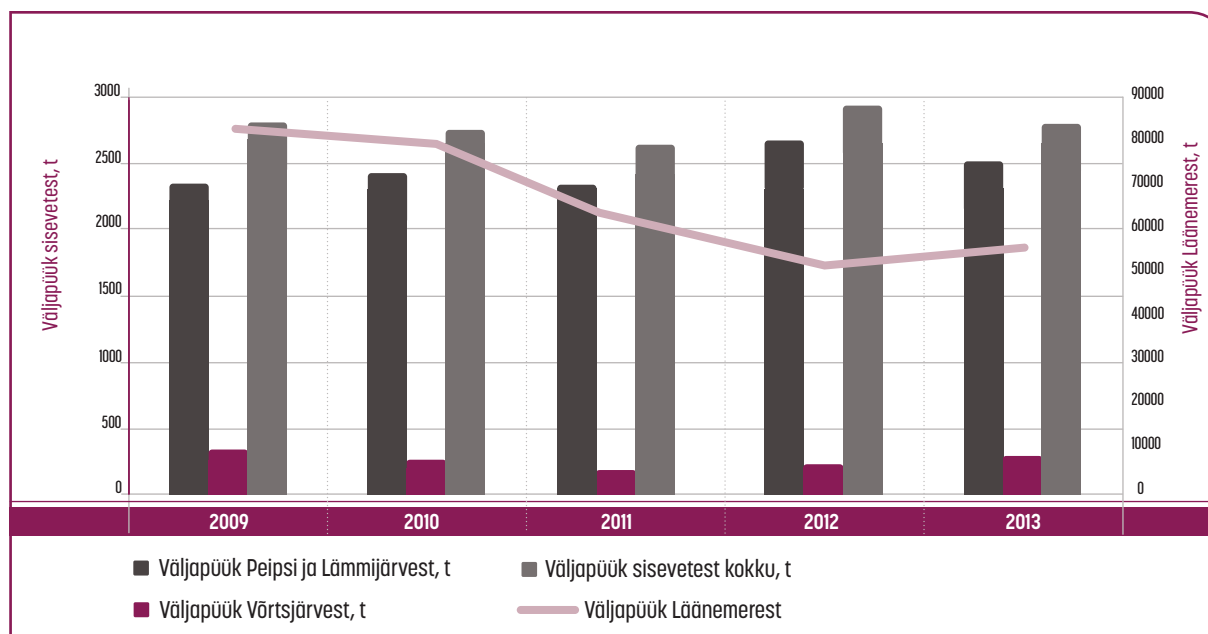
3.2.4 Kalandus

Kalapopulatsioonid on heas seisus, kui kalavaru suudab töönduspüügi survest hoolimata end looduslikult taas- toota. Kalapüük avaldab ökosüsteemile negatiivset mõju, kui püütakse alamõdulisi isendeid, kahjustatakse kalade elupaiku, häiritakse kudemisrahu ning kui püünistes hukuvad mereimetajad ja -linnud. Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030 järgi on kalanduse strateegiline eesmärk tagada kalapopulatsioonide hea seisund ja kalaliikide mitmekesisus ning vältida kala- püügiga kaasnevat negatiivset mõju ökosüsteemile.

Eesti olulisemad kalavarud paiknevad Läänemeres. Paraku on Läänemere ökoloogilist olukorda juba aastaid hinnatud väga halvaks. Mere-elupaiku ohustab toit- ainetes rohkus ja otsene reostus, intensiivne laevaliiklus ja merre ehitamine. Kuigi põllumajanduse vähenemise tõttu on toitainete äraanne Läänemerele 1980ndate aastatega võrreldes vähenenud rohkem kui kaks korda, ei saa rääkida olukorra paranemisest (**Eesti kalanduse stra- teegia 2014–2020**). Niivõrd häiritud ökosüsteemi puhul üllatab, et majanduslikult tähtsamate kalaliikide (räime ja kilu) varude seisundit Eesti majandusvõõndis hin- natatakse heaks. Samas on Läänemere eri rannikualade kalavarude olukord hinnatud halvaks või väga halvaks. Seda on põhjustanud eespool nimetatud mõjurite kõrval 1990. aastate alguse ja keskpaiga kalapüügi optimaalsest suurem intensiivsus mõnes piirkonnas ja mõne kalaliigi puhul. Näiteks on Eesti rannikulähedaste kalaliikide (ahvenlased, meriforell jt) varud piiratud ja nende popu- latsioon väheneb (**Eesti kalanduse strateegia 2014–2020**).

Kalapüük on Eestis tervikuna vähenenud peamiselt Läänemeres toimuva püügi languse tõttu – 2008. aastal püüti Läänemerest 83 575 tonni, 2013. aastal aga 54 558 tonni kala (**joonis 3.2.7**) (**Statistikaameti aastaraamat 2014**). Läänemere avaosa räimevaru ekspluateerimise intensiivsust ei saa viimastel aastatel (peamiselt suure

JOONIS 3.2.7 Kala väljapüügikogused Läänemere ja Eesti sisevetest aastatel 2009–2013



Allikas: Statistikaameti aastaraamat 2014; Kalavarude uuringud Peipsi, Läämi- ja Pihkva järves; Võrtsjärve kalavarude seisund ja Eesti angerjamajandamiskava täitmise analüüs.

kalastussuremuse tõttu) kestlikuks lugeda. See tendents on hakanud paranema. Eesti majandusvööndis võib kiluvaru lugeda heaks, samas kui Läänemere lõunaosas on viimaste aastatel toimunud biomassi vähenemine. Soome lahe lõhe looduslike populatsioonide seisund on paranenud, kuid enamik neist on endiselt kehvast seisust (Eesti kalanduse strateegia 2014–2020).

Räim, kilu ja tursk ning ka lõhe on rahvusvahelisel reguleeritud kalaliigid, mille püügierisused on kehtestatud ELi määrustega. Euroopa Komisjoni Läänemere kalapüügivõimaluste läbirääkimistel 2014. aasta lõpus jõuti kokkuleppele, et järgmisel aastal suurenevad Eesti jaoks oluliselt räime püügivõimalused (Eesti Keskkonnaministeerium). Kilupüüki kärbiti 11% ja Läänemere avaosa lõhe püügikvooti kärbiti 10%. Ka tursapüügi kvote vähendati. Selline püügimahtude korrigeerimine annab võimaluse taastada kalavarusid ning soodustada ökosüsteemi paremat toimimist. Oluline on sealjuures vähendada toitainete juurdevoolu Läänemerele.

2012. aastal oli kogupüük sisevetest 2968 ja 2013. aastal 2850 tonni (Eesti statistika aastaraamat 2014). Kogupüügist 32% oli ahven, järgnesid latikas (24%) ja koha (23%). Ülekaalukalt enim püüti Peipsi, Pihkva ja Lämmijärvest – 87% kogu sisevetest püügist (joonis 3.2.7). Järvede kalavarud on viimastel aastatel üha vähenenud (Kalavarude uuringud Peipsi, Läämi- ja

Pihkva järves). Võrtsjärves looduslikult esinevate kalaliikide (koha, haugi, latika jt) varud on suhteliselt head, kuid kogusaak sellest järvest on viimastel aastatel vähenenud (Võrtsjärve kalavarude seisund ja Eesti angerjamajandamiskava täitmise analüüs 2014).

Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030 järgi on kalanduse strateegiline eesmärk tagada kalapopulatsioonide hea seisund ja kalaliikide mitmekesisus ning vältida kalapüügiga kaasnevat negatiivset mõju ökosüsteemile. Mitmete kalavarude kasutamist on hinnatud ebaratsionaalseks. Kahju teevad alamõdulise kala väljapüüdmine (kaaspüügina või kas teadmatusest või teadlikult liigväikese võrgusilmaga), mitmete kalaliikide ülepüük ja ebasobivad kudemistingimused. Olukorra parandamiseks (nii rannikumeres kui ka sisevetes) oleks vaja pöörata senisest rohkem tähelepanu ja eraldada ressursi kudemispaikade taastamisele, rändetõkete likvideerimisele, kalapääsude rajamisele ja teadmispõhisele varude kasutamisele, sh püügikoormuse optimeerimisele rannapüügil. Lisaks on kalade taasasustamisega veekogudesse võimalik rikastada ja taastada veekogude kalakooslusi. Ent toit- ja saasteainevoo vähendamiseta veekogudesse ei saa kalavarude olukorra paranemist loota. Keskkonnastrateegia näeb muuhulgas ette, et inimtegevuse tulemusena sisse toodud võrliigid peavad jääma sellisele tasemele, millel ei oleks negatiivset mõju ökosüsteemile.

3.2.5 Veekasutus

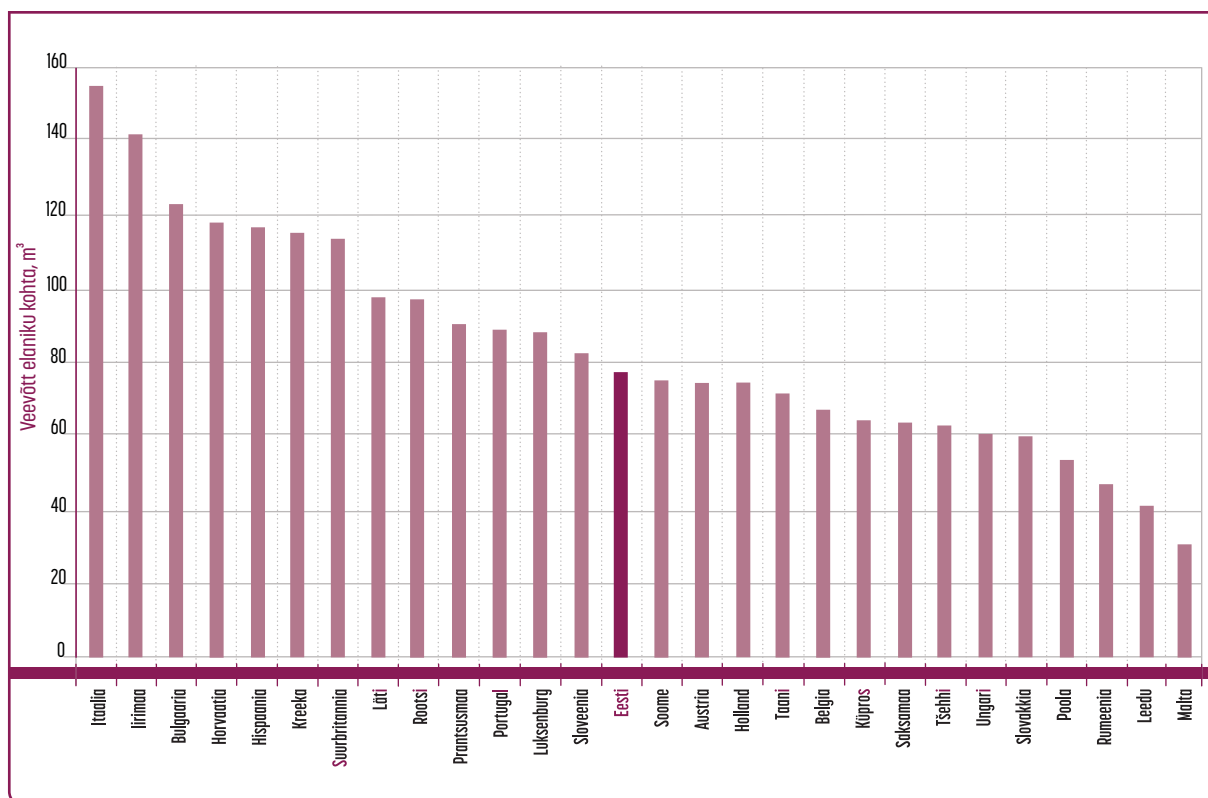
Eestis on mageda vee varud tänu kliimaatiliste tingimuste ja väikesele elanike arvule piisavad. Magevett esineb nii põhjaveekihtides kui ka pinnaveekogudes. Kuid meilgi on piirkondi, kus vett napib ja on vee kvaliteediprobleeme – eelkõige tööstus- ja intensiivpõllumajanduse piirkondades, kus saastekoormus on suur (vt **alapeatükk 3.3**) ja/või kus vee tarbimine ei ole kõige otsarbekam.

Enamiku Eesti tarbijate veevajaduse karab põhjavesi. Tallinnas ja Narvas, samuti mõnes tööstusettevõttes kasutatakse peamiselt pinnavett. Veevõtt (siin ei ole veevõtu hulka arvatud kaevandusvett, soojus- ja elektrijaamades jahutamiseks kasutatud vett ning kalatiikide vett) nii põhjaveeladestustest kui ka pinnaveekogudest hakkas Eestis vähenema 1990. aastate algul. 2012. aastal oli see umbes kolmandik 1992. aasta kogusest, viimastel aastatel (2008–2012) põhjavee puhul keskmiselt 46,4 ja pinnavee puhul 53,8 miljonit kuupmeetrit (**Keskonnaagentuur**). Veekasutamise vähenemist põhjustas ühelt poolt 1990. aastate alguse majanduslangus, teisalt mõjutasid edasist vähenemist majanduslik-poliitilised meetmed, mis suunasid vett säästvamalt kasutama. Muutunud majanduspoliitiline olukord omakorda hoogustas

vee korrektset mõõtmist ning torustike ja sanitaartechnika uuendamist. Võrreldes ülejäänud Euroopa riikidega on Eestis veevõtt keskmisel tasemel – 77 kuupmeetrit elaniku kohta aastas (**joonis 3.2.8**). Kui aga lisada veekasutuse juurde kaevandusveed ning soojus- ja elektriyaamade jahutusveed, siis on Eesti Euroopa suurimate veetarbijate hulgas elaniku kohta.

Veekasutus jaguneb nelja suurema valdkonna vahel – olme- ja tööstusvesi ning põllumajanduses ja energeetikas kasutatav vesi. Üldiselt on nii olmes kui ka tööstuses kasutatava vee hulk pigem väike. Aastal 1992 kasutas iga inimene olmevett keskmiselt 188 liitrit päevas, 2007. aastal 83 (**Keskonnaülevaade 2013**) ja aastal 2012 82 liitrit (**Statistikaamet**). Tööstuses kasutatava vee hulk on viimastel aastatel kõikunud, olles 2005. aastal üle 40 miljoni kuupmeetri ja alates 2009. aastast alla 30 miljoni kuupmeetri (**joonis 3.2.9**). Veekasutuse vähenemine tööstuses aastatel 2008–2010 on arvatavasti põhjustatud majandussurutise-aegsest vähemast tarbimisest. Tööstuses kasutatakse vähem vett kui olmes (kui välja arvata energiasektoris kulunud vesi). AS Narva Elektriyaamade Balti ja Eesti elektriyaamad võtavad oma jahutusvee Narva jõest või veehoidlast ilma selle keemilist koostist muutmata. Elektriyaamad asetsevad jõe suhtes järjestikku, mistõttu vesi on sisuliselt korduvkasutuses. Kaevandustest või karjääridest,

JOONIS 3.2.8 Veevõtt elaniku kohta Euroopa riikides 2011. aasta näitel



Allikas: Environmental Performance Index 2014.

kust tööala kuivendamiseks on vaja sinna kogunev vesi välja pumbata, pärineva kaevandusvee maht sõltub peamiselt sademete hulgast ja on suletud kaevanduste arvel vähenenud. Seosed kaeveõonte veega täitumise ja kaevandusvee hulga vahel on keerulised ning kuivendamise tõttu on teatud piirkondades paljud kaevud kuivanud (**Keskkonnaagentuur**).

2013. aasta andmete kohaselt on põllumajanduses kasutatud 3,9 miljonit kuupmeetrit vett, mis moodustab 4–5% Eesti veekasutusest. Suurimad veetarbijad põllumajanduses on katmikalad, avamaa-köögiljakasvatused ning loomafarmid, eelkõige sea- ja linnukasvatused. 2013. aasta seisuga on niisutatavaid alasid 326 hektarit, mis on ainult 0,03% kogu kasutuses olevast põllumajandusmaast (**Eesti maaelu arengukava 2014–2020**). Aina rohkem on hakatud kasutama vee kahepoolset reguleerimist, st seadedrenaazi ehitamist, mis võimaldab tagada taimedele kuivadel perioodidel piisava veehulga (**Eesti maaelu arengukava 2014–2020**).

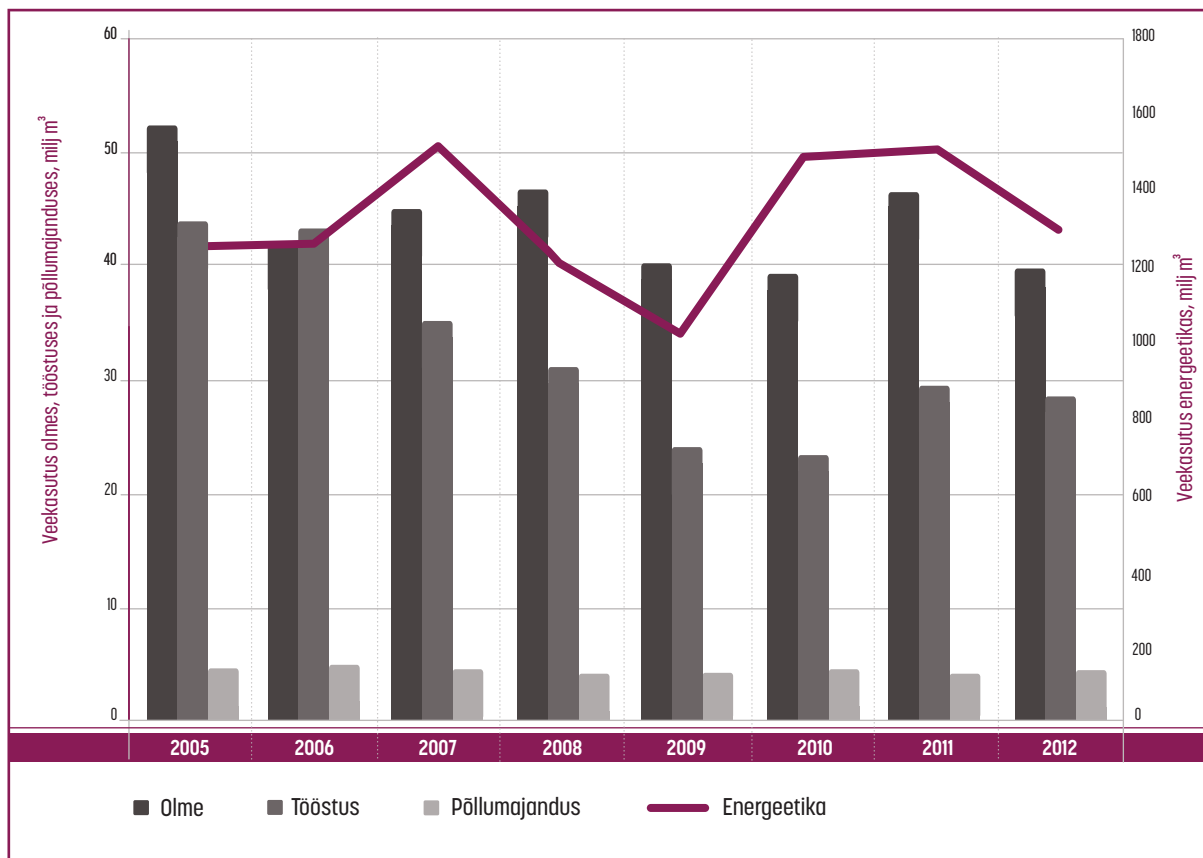
Et kirjeldada, kui säästlikult riigis veevaru kasutatakse, võrreldakse ühe aasta jooksul võetud veehulka pikaajalise aasta keskmise äravooluga. Nende andmete

põhjal arvutatakse välja veekasutuse indeks (%) (**Keskkonnaagentuur**). Siinjuures arvestatakse elanike ja tootmise veekasutust ning kaevandustest ja karjääridest välja pumbatud vett, kuid jäetakse välja Narva elektrijaamade jahutusvesi. Veekasutuse indeks iseloomustab inimese poolt veevõtmisega veevarule avaldatavat survet. Veekasutuse indeks Eestis on väike (<4%) ja jääb alla kriitilise veevaru kasutuspiiri (**Keskkonnaülevaade 2013**). Seega saab Eesti kohta väita, et olmes ja tööstuses kasutatakse vett ratsionaalselt. Energeetikasektoris on eriti põlevkivi kaevandamisega seotud vee kasutamisest lähtuvad keskkonnaküsimused täpsemalt läbi analüüsimate; viimased kompleksuuringud Kirde-Eestis tehti 1980ndatel aastatel.

3.2.6 Maavarade kaevandamine

Maavaraks loetakse sellist maapöues leiduvat orgaanilist või mineraalset ainet, mille omadused on välja selgitatud ja mille kasutamiseks on vajadus ja võimalused

JOONIS 3.2.9 Veevaru kasutamine olmes, tööstuses, põllumajanduses ja energeetikas aastatel 2005–2012



Allikas: Statistikaamet.

TABEL 3.2.2 Eesti maavarade maardlate pindalad 2014. aasta seisuga, neis arvel olev maavaravaru 2013. aasta lõpu seisuga ning kaeveloaga eraldatud mäeeraldiste pindalad ja kaevemahud 2013. aastal

Maavara	Maardla pindala (ha)	Varud 2013. aasta lõpus	Mäeeraldiste pindala (ha)	Kaevemaht 2013. aastal
Põlevkivi	164 747,09	4 750 412,00 tuh T	53 934,42	19 169,9 tuh T
Fosforiit	37 469,44	2 935 735,00 tuh T	-	-
Lubjakivi	10 998,55	963 768,2 tuh m ³	1356,72	2271,9 tuh m ³
Dolokivi	3844,69	368 189,3 tuh m ³	448,43	668,5 tuh m ³
Kruus	4480,53	149 579,4 tuh m ³	1797,04	1580,6 tuh m ³
Liiv	13 060,11	945 187,8 tuh m ³	3869,37	4366 tuh m ³
Turvas	358 592,1	1 605 089,5 tuh T	21 077,49	994,1 tuh T
Savi	8074,30	297 643,3 tuh m ³	119,46	303 tuh m ³
Kristalliline ehituskivi	1915,48	2 968 994,0 tuh m ³	-	-
Meremuda	280,08	3021,1 tuh T	32,46	0,2 tuh T
Järvemuda	157,8	2661,7 tuh T	25,96	0,5 tuh T
Järvelubi	72,86	10 708 tuh T	-	-

Allikas: Maa-amet ja maavarade koondbilanss.

(Reinsalu 2011). Maavarade kaevandamise ja kasutamise õiguslikud alused on sätestatud maapõueseaduses ja kaevandamiseseaduses. Maavara keskkonnaregistris arvele võetud lasundit või lasundi osa nimetatakse maardlaks. Maardla piiritletakse üldgeoloogilise uurimistöõ või geoloogilise uuringu tulemuste põhjal.

2014. aasta seisuga on Eesti maavarade registris maardlatena arvel 12 maavara lasundid, mille kogupindala on 603 693 hektarit. Kõige suurema pindala hõlmavad turbamaardlad, järgnevad põlevkivi- ja fosforiidimaardlad (tabel 3.2.2). Kompaktsemad maardlad paiknevad riigi kirdeosas, kus asuvad põlevkivi- ja fosforiidileiukohad; turbavarud on ühtlaselt levinud kogu riigis. Kaevandamislube on välja antud üheksa maavara kaevandamiseks ja eraldatud mäeeraldiste¹ pindala on kokku 81 427 hektarit. Suurem osa Eesti maavaradest kaevandatakse pealmaakaevandustes, erandiks on vee alt kaevandatavad järve- ja meremuda ning allmaakaevanduste põlevkivi. Suurima pindalaga mäeeraldiste paiknevadki põlevkivimaardlas, kus 17 379 hektaril kaevandatakse pealmaakaevandustes ja 15 857 hektaril allmaakaevandustes. Teiste maavarade puhul on mäeeraldiste pindalad kordi väiksemad (tabel 3.2.2).

Aastatel 2000 kuni 2012 on kõige enam suurenenud põlevkivi aastane kaevemaht. Kasvanud on ka dolomiidi kaevemaht, ülejäänud maavarade puhul on kaevemahud 2008. aastal alanud majanduskriisi järel vähenenud (joonis 3.2.10). Et põlevkivi kaevemahud ületavad mitu korda teiste maavarade kaevemahtusid,

saame rääkida maavarade kaevandamise üldisest intensiivistumisest 12 aasta jooksul.

Kooskõlas maavarade üldise aastase kaevemahu suurenemisega on suurenenud ka mäetööstusmaa² pindala, mis aastal 2002 oli 35 000 hektarit ja 2013. aastal 43 000 hektarit (Statistikaamet). Vastavalt maavarade ammen-dumisele kaevandusplokkides toimub ka mäetööstus-maa korrastamine, mille tulemusena maakasutuse sihtotstarve muutub (peamiselt maatulundusmaaks). Mäetööstusmaa korrastamise eesmärk ongi maa uuesti kasutuskõlblikuks muutmise; ulatuslikumalt korrastatakse eelkõige pealmaakaevanduste alasid. Allmaakaevanduste puhul seisneb mäetööstusmaa korrastamine üldjuhul kaevandusrajatiste (hoonete) likvideerimises või neile muu otstarbe leidmises.

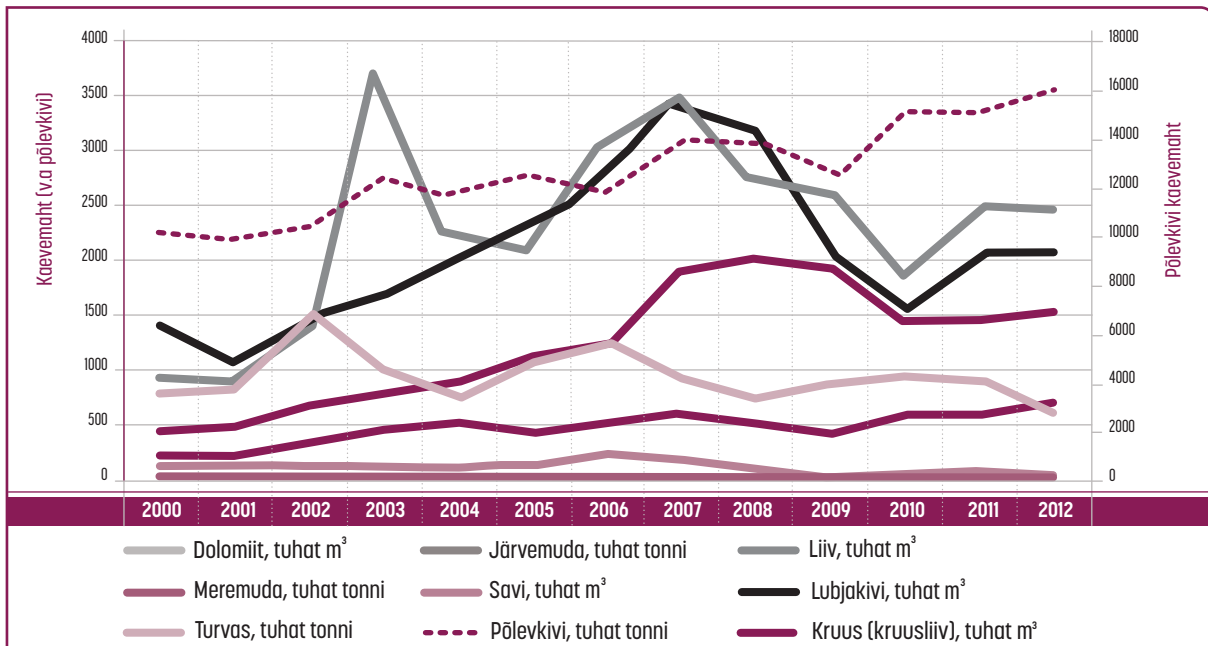
Kui varem leidis mäetööstusmaa pärast kaevandamist kasutust peamiselt metsamaana, siis viimastel aastatel on lisandunud ka teisi kasutusviise, nt tuulegeneraatorite rajamine ja Aidu veespordikeskus endises põlevkivikarjääris või kaitseväge harjutusala Sirgala põlevkivikarjääri suletud osas. Riiklikus statistikas puuduvad andmed igal aastal korrastatava mäetööstusmaa kohta.

Ökoloogilise taastamise põhimõteteid (nt kaevandamiselsete elupaikade mitmekesisuse arvestamine ja

¹ Mäeeraldis on kaevandamisloaga maavara kaevandamiseks määratud maapõue osa.

² Mäetööstusmaa on mäetööstuses kasutatavate kaevanduste, karjääride ja turbaväljade alune ning nende teenindusmaa.

JOONIS 3.2.10 Maavarade kaevandamise maht aastatel 2000–2012



Allikas: Statistikaamet.

selle taastamine; vt ka **Society for Ecological Restoration 2004**) mäetööstusmaa korrastamisel Eestis ei rakendata. Et enamiku kaevanduste mäetööstusmaa pindala on väike, puudub selleks ka tungiv vajadus. Üksnes põlevkivi pealmaakaevanduste puhul, kus algne elukooslus täielikult hävib, tuleks enam tähelepanu pöörata elupaikade mitmekesisuse taastamisele. Eeskujuks võiks olla ökoloogilise taastamise põhimõtete katseline kohaldamine mõnede ammendatud turbaväljade korrastamisel eesmärgiga vähendada kuivendatud turbaväljadelt eralduva CO₂ kogust (**Ilomets 2011**). Iga maatükk, mis Eesti looduslikes tingimustes inimkasutusest välja jääb, metsastub. Seega taastub metsakoosulus mäetööstusmaal pärast inimtegevuse lõppemist pikema või lühema aja jooksul nagunii, sõltumata korrastamisest (**Sepp, Pensa, 2007**). Seetõttu ei saa väita, nagu tooks mäetööstusmaana kasutusel olnud maade pindala suurenemine ilmingimata kaasa Eesti jätkusuutlikkuse vähenemise või ökoloogilise tasakaalu halvenemise. Olulisem on jälgida, kuidas maavarade kaevandamine suhestub Eesti eluslooduse mitmekesisuse ja inimeste heaoluga ning kuidas ühiskond oskab maavarade kasutamisest saadavat tulu uute väärtuste loomisse suunata.

Maavarade kaevandamisest eluslooduse mitmekesisusele tulenevat mõju käsitlevates teaduslikes uurimustes tuuakse peamiste ohuteguritena välja elupaikade hävimist ja keskkonna saastumist (**Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2010**). Eestis üldiselt ei peeta maavarade kaevandamist eluslooduse mitme-

kesisusele suureks ohuks (**Eek 2008**), kuid lokaalsemalt võib ka Eestis looduskaitse eesmärkide ja maavarade kaevandamise vahel tekkida terav vastuolu, nagu see näiteks oli Nabala ja Tuhala piirkonnas (**Sepp, Tartes 2014**).

Spetsiifilisemalt, kuid siiski väga pealiskaudselt on Eestis käsitletud põlevkivi kaevandamisest tingitud survetegureid, mis võivad avaldada mõju eluslooduse mitmekesisusele (**Pensa 2013**). Et põlevkivi kaevandamine toimub nii peal- kui ka allmaakaevandustes, on põlevkivi kaevandamisega seotud survetegurid aktuaalsed ka teiste sarnaselt kaevandatavate maavarade puhul, kuigi ehkki nende olulisus on põlevkivi kaevandamisega võrreldes väiksem. Pealmaakaevanduste pindalad Eestis on siiski väikesed (v.a põlevkivi pealmaakaevandustel), mistõttu võime eeldada, et nende osa piirkonna eluslooduse kujundamisel on võrreldes näiteks põlluharimise või metsade intensiivse majandamisega pigem tühine. Samas sõltub pealmaakaevandamise mõju kestus (st aeg kaevandamise algusest kuni hetkeni, mil uus elukoosulus saab hakata kujunema) kaevandatavast maavarast. Põlevkivi puhul kasutatava vaalkaevandamise korral liigub vesi horisontaalsuunas suhteliselt kiiresti edasi ja uus elukoosulus tähtsaks juba mõni aasta pärast kaevandamist (**Pensa jt 2005**). Turba, liiva ja kruusa korral võib aga kaevandamine ühes kohas kesta isegi aastakümneid ja siis jääb mäetööstusmaa pikaks ajaks elukooslusele kättesaamatuks.

Allmaakaevandamise puhul hävivad elupaigad üksnes kaevanduse maapealse taristu rajamisel ja mõju

elusloodusele sõltub algsete elupaikade iseloomust. Olemuselt on tegemist ehitiste rajamisega. Algse eluslooduse mitmekesisuse seisukohast ei ole suurt vahet, kas maastikule rajatakse maavarade kaevandamisega seotud või muu otstarbega rajatis (nt uus elamurajoon või sõidutee).

Energiaressurssidena kasutatavaid maavarasid võib pidada tänapäeva inimese esmavajaduste rahuldamisel hädavajalikeks. Maavarade poolest vaestena sõltume nende kasutamisest väga tugevasti. Enam kui 80% Eestis tarbitavast elektrienergiast toodetakse põlevkivist. See annab riigile küll energiasõltumatuse, kuid vähendab ühiskonna jätkusuutlikkust, sest suur osa majandustegevusest tugineb taastumatutele varudele. Enamik Eesti maavaradest on kaevandatavad peaaegu kadudeta; ka kaevandusjäätmeid peaaegu ei tekigi (turvas, liiv ja kruus on näiteks jäätmeteta kaevandatavad maavarad). Suur erand on aga taas põlevkivi, mille puhul on allmaakaevandamisel kadudeta kaevandamine praegu võimatu ja mille rikastamisel tekib kasutamata jääki ligi neli miljonit tonni aastas (**Keskkonnaregister**). Sisuliselt on tegemist lubjakiviga, millele ei ole leitud mõistlikku rakendust.

Maapinna lausalise ja pöördumatu kahju vältimiseks kasutatakse põlevkivi allmaakaevandamisel kamberkaevandamise meetodit, mis tähendab, et maa alla tuleb jätta ligi 40% kaevandatavast põlevkivivarust. Kahjuks ei anna ka selline kadu maapinna püsivuse koha pealt täielikku kindlust, mistõttu maa kasutamine põlevkivi allmaakaevanduste kohal on piiratud. Et kaevandajal lasub kohustus likvideerida kaevandamisest tingitud kahjusid kuni kümne aasta jooksul pärast kaevandamise lõppu, läheb vastutus neis piirkondades, kus kaevandati aastakümneid tagasi, üle riigile. Maavarade kaevandamisega seotud nn pärandprobleemide lahendamine on praegu jäetud maaomaniku või kohaliku omavalitsuse kanda.

Mõistagi on maavarade kaevandamisega seotud ka teistsugused negatiivsed mõjud inimeste heolule. Müra ja reostuskoormuse puhul saab mõjusid reguleerida keskkonnanormide seadmiseга. Muud elukorralduse muutumisega kaasnevad ebameeldivused peaks kor-

vama kaevandamisest piirkonda laekuv tulu, eelkõige ressursitasu. Üha enam tuleb kaevandajatel arvestada, et pelgalt riiklikult kehtestatud normide järgimine ei pruugi kaasa tuua kohaliku kogukonna positiivset suhtumist kaevandamisse. Vastastikuse mõistmise saavutamise ja sotsiaalse litsentsi saamine eeldab kohalike inimeste suuremat kaasamist otsustusprotsessi (**Prno 2013**).

Kokkuvõte

Loodusvarade tarbimisega kaasnevad looduses sageli häiringulised muutused. Näiteks põlevkivi kaevandamise mõju on suhteliselt lühiajaline, kuid äärmiselt intensiivne. Pärast kaevandamise lõppu taastuvad varasemad elukooslused ja mullaviljakus looduslike protsesside tulemusena. Monokultuurid ja intensiivselt väetatavad põllumassiivid mõjutavad loodussüsteeme aga tunduvalt pikema aja vältel, vähendades loodulikku mitmekesisust ja mulla viljakust. Mida enam on mahe- ja intensiivpõllumajanduslike võtete rakendamine tasakaalus ning kontrollitud ja raiutakse metsi nende juurdekasvuga samas tempos, seda jätkusuutlikumalt tegutsetakse. Neis asjus liigutakse Eestis küllaltki jõudsalt jätkusuutliku majandamise suunas. Kui kalavarude puhul tunnetatakse puudujääke ja nähakse intensiivses väljapüügis probleemi, siis veest kui loodusvarast räägitakse oluliselt vähem. Kuigi Eestis jääb veekasutuse indeks alla 4%, mis viitab riigi jätkusuutlikule veetarbimisele, on põlevkivi kaevandamisega seotud veekasutuse küsimused paljuski läbi analüüsimata. Siin tuleb aga silmas pidada, et mitte kõik inimtegevusega esile kutsutud häiringulised muutused ei ole negatiivse mõjuga. Mitmete pikaajaliste tegurite mõjul looduskeskkonnale on mõnedes ökosüsteemides kujunenud omapärane, mitmekesisust tagav tasakaaluasend – näiteks on pideva niitmise ja/või karjatamise tagajärjel kujunenud liigirikkad poollooduslikud kooslused. Nende säilimise nimel tuleb nüüd jätkata nende alade hooldamist. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Adermann, V. (2012). Eesti metsad 2010. *Metsavarude hinnang statistilisel valikmehaanikal*. Tallinn: Keskkonnateabe Keskus.
- Eek, L. (2008). *Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni IV riiklik aruanne*. Tallinn: Keskkonnaministeerium.
- Eesti kalanduse strateegia 2014–2020. (2013). <http://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/KALAMAJANDUS/EKS/2014-2020/strateegia-eks-2014.pdf> (10.11.2014).
- Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014–2020. (2014). <http://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukavamak-2014-2020> (26.11.2014).
- Eesti Keskkonnaministeerium. www.envir.ee.
- Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030. <http://www.keskkonnainfo.ee/failid/viited/strateegia30.pdf> (10.11.2014).
- Eesti maaelu arengukava (MAK) 2014–2020. (2014). <http://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukavamak-2014-2020> (26.11.2014).
- Eesti mahepõllumajanduse arengukava aastateks 2014–2020. (2014). <http://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/arengukavamahe-pollumajandus-2014.pdf> (10.11.2014).
- Eesti metsanduse arengukava aastani 2020. (2010). http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/mak2020vastuvote-tud.pdf (10.11.2014).
- Ehrlich, Ü. (2011). *Kas metsa ökosüsteemi teenuste järele on maksujõulist nõudlust?* <http://www.metsaselts.ee/failid/File/visioonikonverents/2011/Ehrlich.pdf> (10.11.2014).
- Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Global Forest Resources Assessment 2005. <http://www.fao.org/docrep/008/a0400e/a0400e00.htm> (10.11.2014).
- Hallanaro, E., Pylvänäinen, M. & Randa, T. (2001). *Põhja-Euroopa loodus – Bioloogiline mitmekesisus muutuv keskkonnas*. Helsingi: Edita.
- Ilomets, M. (2011). Tingimuste loomine. Kogemusi Eestist. Paal, J. (toim), *Jääksood, nende kasutamine ja korrastamine*, 130–138. Tartu: Keskkonnaministeerium.
- Kalavarude uuringud Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järves. (2014). <http://kik.ee/et> (27.11.2014).
- Keskkonnaagentuur. <http://www.keskkonnainfo.ee>.
- Keskkonnaregister. <http://register.keskkonnainfo.ee>.
- Keskkonnaülevaade 2009. (2009). http://www.keskkonnainfo.ee/publications/4245_PDF.pdf (10.11.2014).
- Keskkonnaülevaade 2013. (2014). <http://www.keskkonnainfo.ee/main/index.php/et/component/content/article/887> (10.11.2014).
- Kohv, K., Palo, A. & Viilma, K. (2009). Kas loodusmetsadel on lootust? *Eesti Mets* 2, 22–29.
- Mahepõllumajandus Eestis 2013. (2014). <http://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/TRUKISED/2014/trykis-2014-mahepollumajandus-2013.pdf> (20.11.2014).
- Metsanduse jätkusuutlikkuse hindamine. (2009). http://www.envir.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/metsandusejatkusuutlikkusehindamine.pdf (10.11.2014).
- Ministry of Forestry of the Republic of Belarus. <http://www.mlh.by/en>.
- Nordic Family Forestry. <http://www.nordicforestry.org/facts>.
- Pensa, M. (2013). Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise mõju elusloodusele. Johvi: TLU Okoloogia Instituut.
- Pensa, M., Luud, A., Karu, H. & Vaht, R. (2005). Taimkatte taastumine põlevkivikarjäärides: istutatud ja looduslikult uuenenud puistute võrdlus. Samm, M. & Lõhmus, A. (toim) *Ökoloogiline taastamine. Eesti Loodusuurijate Seltsi aastaraamat 83*, 96–112. Tartu: Eesti Loodusuurijate Selts.
- Poollooduslike koosluste tegevuskava 2014–2020. (2013). <http://www.keskkonnaamet.ee> (10.11.2014).
- Prno, J. (2013). An Analysis of the Factors Leading To the Establishment of a Social Licence To Operate in the Mining Industry. *Resources Policy*, 38, 577–590.
- Põllumajandus arvudes 2007; 2010; 2013. (2008; 2011; 2014). Statistikaamet, Tallinn: Ofset.
- Põllumajandusministeeriumi aastaraamat 2013. (2014). <http://www.agri.ee/sites/default/files/public/juurkataloog/TRUKISED/2014/tr-ylkis-2014-aastaraamat-2013.pdf> (10.11.2014).
- Reinsalu, E. (2011). *Eesti mäendus*. Tallinn: TTU kirjastus.
- Research Institute of Organic Agriculture. <http://www.organic-europe.net/europe-data-tables.html>. (26.11.2014).
- Riigikontroll (2011). *Arvestus riigimetsast raiutud puidukoguste üle. Riigikontrolli aruanne Riigikogule*, Tallinn, 3. juuni 2011.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2010). *Global Biodiversity Outlook 3*. Montreal: CBD.
- Sepp, K. & Tartes, U. (2014). Miks Nabalast saab kaitseala? *Eesti Loodus*, 1, 57–58.
- Sepp, M. & Pensa, M. (2007). Mis saab maast pärast kaevandust: Küttejõu karjääri lugu. *Eesti Loodus*, 9, 62–65.
- Society for Ecological Restoration (2004). *SER International Primer on Ecological Restoration*. <http://www.ser.org/resources> (12.12.2014).
- State of Environment Norway. <http://www.environment.no/Topics/Biological-diversity/Protected-areas/> (10.11.2014).
- Statistikaamet. <http://www.stat.ee>.
- Statistikaameti aastaraamat 2014. (2014). <http://www.stat.ee/72570/?highlight=aastaraamat> (20.11.2014).
- Talvi, T. & Talvi, T. (2012). Poollooduslikud kooslused. *Kaitse ja hooldus*. http://www.keskkonnaamet.ee/public/PLK/poollooduslikud_kooslused.pdf (26.11.2014).
- Tamm, D. & Tiits, M. (2012). *Eesti metsa- ja puiduklastri ülevaade. Eesti metsa- ja puidutööstuse sektoruuring 2012. Uuringu lõpparuanne*. Tallinna Tehnikaukool, Tartu.
- The World of Organic Agriculture (2014). *Statistics & Emerging Trends 2014*. <https://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1636-organic-world-2014.pdf> (28.11.2014).
- Võrtsjärve kalavarude seisund ja Eesti angerja majandamiskava täitmise analüüs. (2014). <http://www.envir.ee/sites/default/files/v6rtsjrvkalavarudearuane2013.pdf> (27.11.2014).

3.3

Jääkained

► TIIT VAASMA, EGERT VANDEL, MARGUS VETSA

Sissejuhatus

Ökosüsteemi paisatavad jääkained võib jagada kaheks: silmaga nähtavad (nt jäätmed) ja nähtamatud (nt heitgaasid). Kui esimene neist on otseselt tajutav probleem, siis teisel võivad olla kaudsemad, pikema viibega negatiivsed mõjud. Samuti eristab neid mõjupiirkond: kui prügi on lokaalse ja veereostus regionaalse iseloomuga, siis gaaside heide on globaalse mõjuga. Seetõttu tuleb ka nendele probleemidele läheneda mõnevõrra erinevalt. Lokaalseid ja regionaalseid probleeme saab ohjata riigisiselt, kuid õhusaastega tegelemisel on oluline ka rahvusvaheline koostöö.

SE21 toob ökoloogilise tasakaalu ühe näitajana välja kasvuhoonegaaside emissiooni ja sidumise suhte. Lisaks emissioonide vähendamisele on oluline ka kasvuhoonegaaside sidumise maht ökosüsteemides ja selle osakaalu suurendamine. Välisõhu saastatuse indikaatoriteks on valitud toksiliste ainete heitkogused ja mainitud on müra kahjulikkust elusloodusele. Lisaks on SE21s saastumise vähendamise indikaatoriteks määratud jäätmemajanduse tase (jäätmete sortimise ja käitlemise aste (vähemalt 75% jäätmetest)), pakendimaksu osakaal toodangu maksumuses; jääkide osa toodangust; korduvkasutataval toorainel põhineva toodangu osakaal; kogu toote elutsükli keskkonnamõju aste jne.

Eesti jäätmehoolduse tase ja selle muutumise kiirus sõltub ennekõike Euroopa Liidu jäätme poliitikast. Eesti liitumisega Euroopa Liiduga 2004. aastal aktsepteerisime juba varem seatud jäätmemajanduslikud eesmärgid.

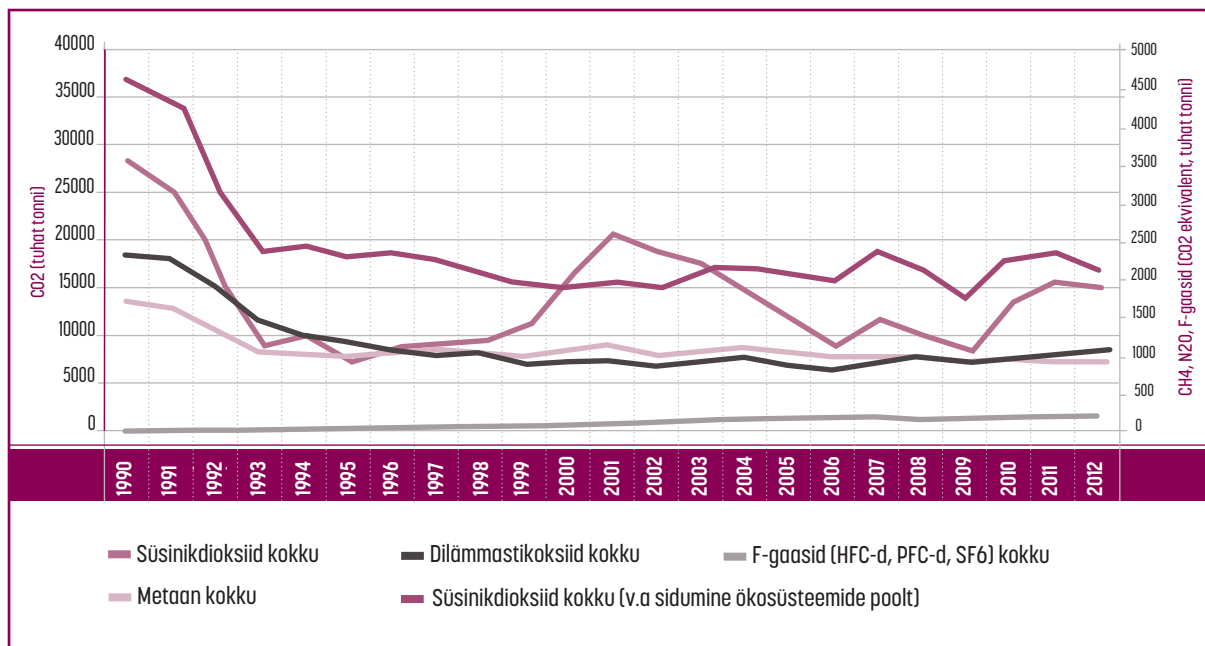
3.3.1 Kasvuhoonegaasid

Eesti kuulub piirkonda, kus aasta keskmine õhutemperatuur on viimastel aastakümnetel tõusnud 1,0–1,7 °C (Jaagus 2006), mis tuleneb peamiselt kõrgematest temperatuuridest jaanuarist maini. Suurenenud on talviste tormipäevade arv, jääkatte kestus on vähenenud ja talvine keskmine õhurõhk langenud (Kont jt 2011). Selle tagajärjedeks võivad olla sagedasemad ja mastaapsemad üleujutused rannikualadel, kaudsem on mõju saagikusele põllumajanduses.

Kliimamuutusi põhjustavad valdavalt Maale jõudva päikeseenergia looduslikud muutused, kuid suurt rolli mängivad ka kasvuhoonegaasid atmosfääris. Järjest kõrgenevad kasvuhoonegaaside kontsentratsioonid atmosfääris on tingitud nii looduslikust kui ka inimtekkelisest emissioonist, mis ületab kasvuhoonegaaside sidumise mahtu. Eesti kasvuhoonegaaside summaarsest heitkogusest moodustab suurima osa süsinikdioksiid (CO₂), mille osakaal ulatub peaaegu 90%ni (joonis 3.3.1).

Järgnevalt annab suurima panuse metaan, mille osakaal on ligikaudu 5%. Kuigi globaalselt on metaani heitkogused kordades väiksemad kui süsinikdioksiidi heitkogused, on metaanil siiski tähtis roll (tema arvele kirjutatakse umbes 20% kasvuhoone-efektist). Et eri kasvuhoonegaasidel on erinev kasvuhoone-efekti potentsiaal, mõõdetakse nende kogust CO₂ ekvivalenttonnides. Metaani puhul on see 21, teisisõnu: tonn

JOONIS 3.3.1 Kasvuhoonegaaside heitkogused kasvuhoonegaasi tüübi järgi aastatel 1990–2012



Allikas: Statistikaamet 2014.

metaani vastab 21 tonni CO₂ kasvuhoone-efekti põhjustavale võimele (Keskkonnaministeerium 2014). Peamiselt antropogeenseteks allikateks loetakse metaani puhul põllumajandust, olmeprügilaid, loodusliku gaasi tootmist ning heitvett.

Ka dilämmastikoksiidi (N₂O) osakaal Eesti kasvuhoonegaaside emissioonis on umbes 5%. Kuigi heitkogused on väikesed, tuleneb selle osakaal kõrge kasvuhoone-efekti potentsiaalst, mis on 310 korda suurem kui süsinikdioksiidil (Keskkonnaministeerium 2014). Inimtegevusega seotud N₂O allikaks loetakse peamiselt põllumajandust, kuid oma osa annavad fossiilkütuste põletamine transpordisektoris ja tööstus-sektor.

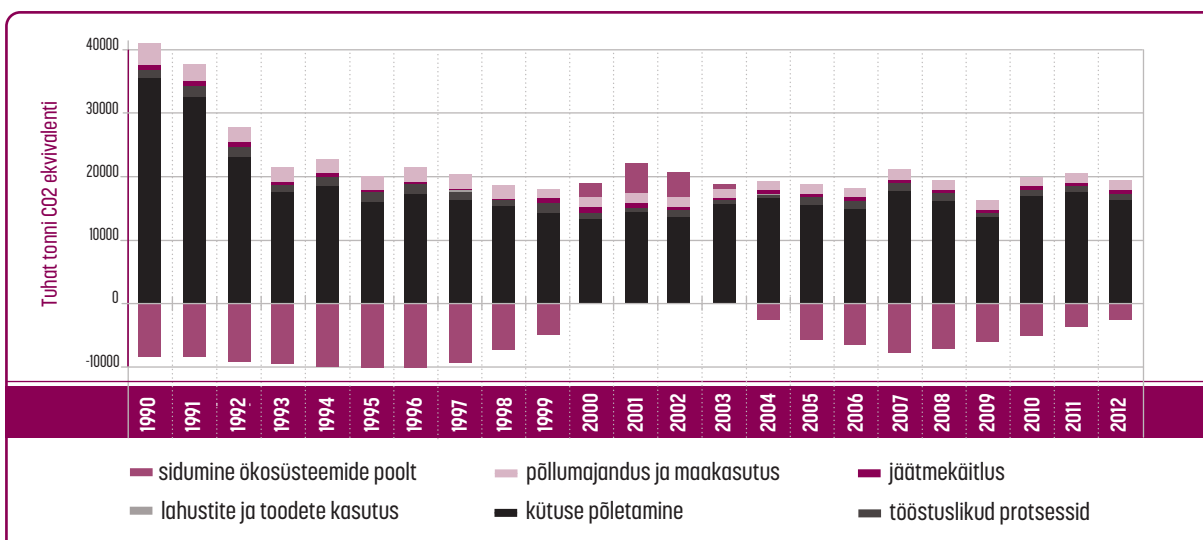
Olulisel kohal on ka f-gaasid, mille heitkogused on Eestis küll väga väikesed, kuid oma äärmiselt kõrge kasvuhooneefekti põhjustava potentsiaali tõttu (23 900), moodustavad nad tänapäeval ligikaudu 1% Eesti kasvuhoonegaaside emissioonist. F-gaase eraldub peamiselt külmutusseadmete, aerosoolide ja õhukonditioneeride kasutamisel. F-gaaside osakaal on Eestis pidevalt kasvanud, sest osoonikihti kahandavad ained nagu CFC-d, HCFC-d ja haloonid on suures ulatuses asendatud f-gaasidega (külma- ja kliimaseadmetes). F-gaasid muudab ohtlikuks ka nende inertsus (Keskkonnaministeerium 2014).

Et kliimamuutused on globaalne probleem ja et kasvuhoonegaaside emissioonid ei tunne riigipiire, on

kasvuhoonegaaside koguheitte pidurdamiseks vaja rahvusvahelisi kokkuleppeid. Eesti allkirjastas ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni 1992. aastal ja liitus Kyoto protokolliga 1998. aastal. Sellega seoses võttis Eesti endale kohustuse vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aastaga võrreldes 8%. Kasvuhoonegaaside koguheitte oli 1990. aastal väga suur, ulatudes 40,8 miljoni CO₂ ekvivalent-tonnini (Antso, Hermet 2012). See oli veel tugevasti tingitud Nõukogude Liidu oludest. Eestil ei olnud raske täita lubadust vähendada oma kasvuhoonegaaside emissiooni 8% võrra, sest pärast Nõukogude Liidu lagunemist plaanimajanduselt turumajandusele üleminek tõi tööstuses ja kasvuhoonegaaside emissioonis kaasa järsu languse. Madalseis oli 1995. aastal, mil emissioonid moodustasid vaid 30% 1990. aasta kogustest (joonis 3.3.1).

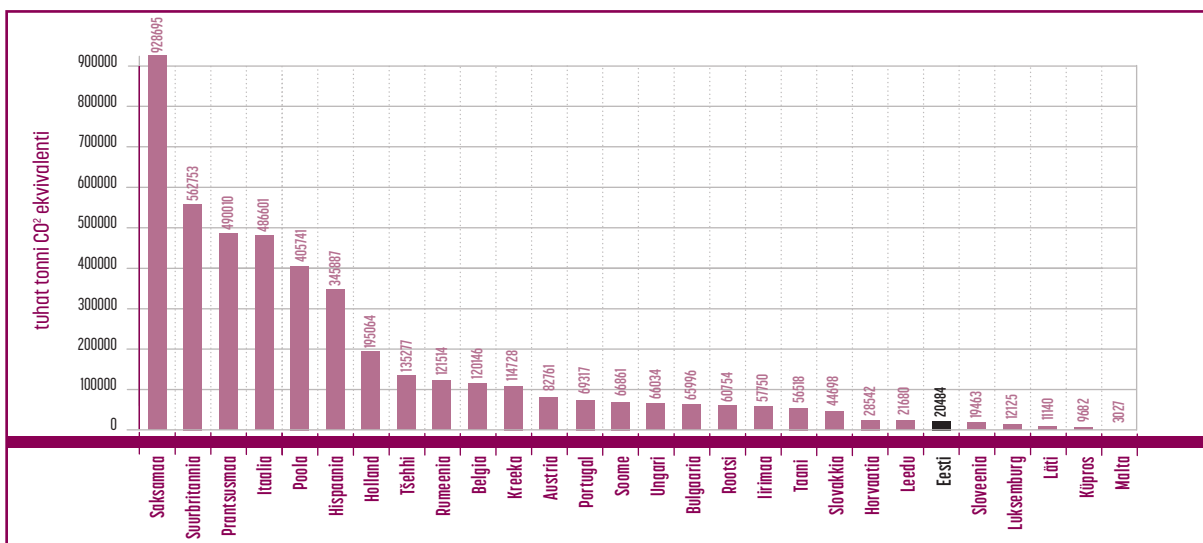
Alates 1995. aastast on CH₄ ja N₂O koguemissioonid olnud kuni 2012. aastani üsna stabiilsed (joonis 3.3.1). Metaani emissioon jäätmeäitluses hakkas vähenema (Statistikaamet 2014) seoses 2001.–2002. aastal alguse saanud väikeste tavajäätmeprügilate sulgemisega (157st jäi alles 59), mis jätkus kuni 2009. aastani (joonis 3.3.8). Samal ajal on toimunud emissioonide rohkenemine põllumajandussektoris. Ka N₂O mõningased kõikumised on peamiselt seotud emissioonidega põllumajandussektoris, mis annavad 80–90% selle kasvuhoonegaasi koguemissioonist (Statistikaamet 2014). Pidevas tõusvas trendis on olnud f-gaaside emissioonid, mis asendavad järjest

Joonis 3.3.2 Kasvuhoonegaaside heitkogused ja sidumine sektorite kaupa aastatel 1990–2012



Allikas: Statistikaamet 2014.

Joonis 3.3.3 Euroopa Liidu liikmesriikide kasvuhoonegaaside koguemissioonid 2011. aastal



Allikas: Eurostat 2014.

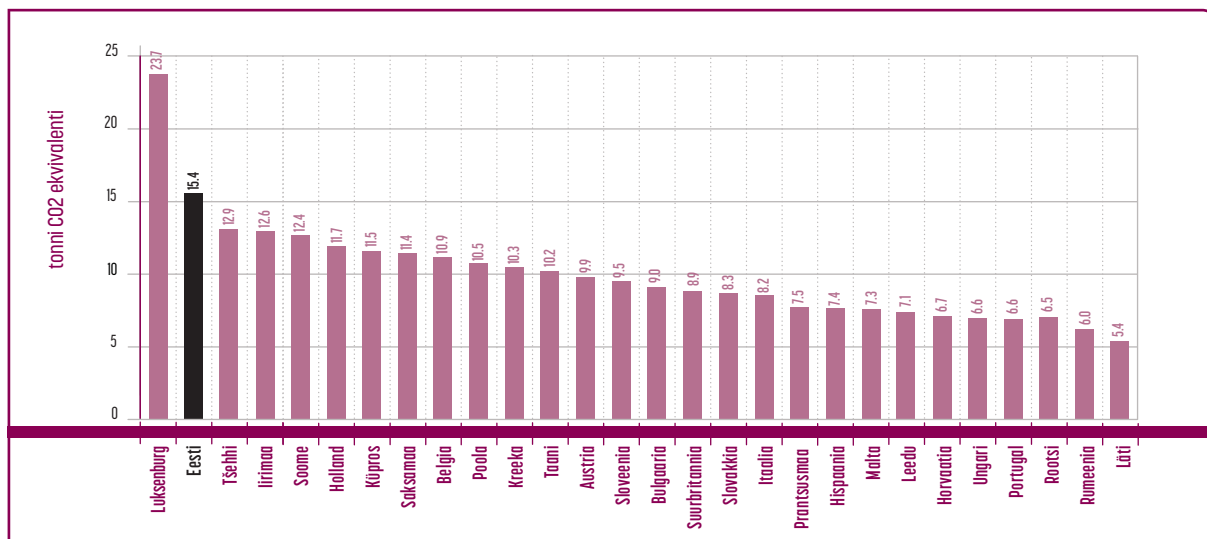
enam tööstuses kasutatud osoonikihte lagundavaid aineid.

CO₂ osakaal on olnud kasvuhoonegaaside emissioonist alati suurim (joonis 3.3.1). See on tingitud Eesti energiatööstusest, kus valdav osa elektrienergiast toodetakse põlevkivist. CO₂ emissiooni järsk vähenemine oligi tingitud tööstuse energiavajaduse järsust vähenemisest 1990. aastate alguses. Uue aastatuhande alguses CO₂ emissioon kasvas, ulatudes 2001. aastal üle 20 miljoni tonni. See tõus oli tingitud CO₂ sidumismahtude vähenemisest. Kui vaadata kasvuhoonegaaside heitkoguseid sektorite kaupa (joonis 3.3.2), siis on näha, et kuni 2000. aastani toimus erinevates mahtudes (kuni 10

000 tonni) CO₂ sidumine ökosüsteemide poolt. Järgnevalt aga muutus trend vastupidiseks. See oli seotud suurte raiemahtudega metsanduses, mis ületasid arvestuslikku looduslikku CO₂ sidumisvõimet (Antso, Hermet 2012). Edasised CO₂ emissiooni kõikumised on seotud peamiselt muutustega CO₂ sidumises ökosüsteemide poolt (joonis 3.3.2). Kui vahetult pärast tööstuse langust 1990ndate alguses sidusid Eestis ökosüsteemid isegi kuni 50% kogu kasvuhoonegaaside hulga, siis olenevalt metsaraie intensiivsusest on see vähenenud ja viimastel aastatel (2011-2012) jääb sidumismaht veidi üle 10% (Statistikaamet 2014).

Suurima panuse kasvuhoonegaaside emissiooni

Joonis 3.3.4 Euroopa Liidu liikmesriikide kasvuhoonegaaside emissioonid *per capita* 2011. aastal



Allikas: Eurostat 2014.

annab kütuste põletamine (joonis 3.3.2) ehk valdavalt põlevkivil põhinev energeetika sektor, mis andis 2012. aastal umbes 88% koguheitmest. Sama aasta seisuga moodustas kasvuhoonegaaside koguemissioon vaid 53% 1990 aasta heitkogusest, ehk teisisõnu on Eesti rahvusvaheliste kokkulepetega võetud kohustused selles osas täitnud.

Eesti kasvuhoonegaaside emissioon Euroopa Liidu liikmesriikide võrdluses on vaevu märgatav (joonis 3.3.3), jäädes Euroopa Liidu keskmisest kaheksa korda alla. See tuleneb riigi väikesest pindalast ja väikesest rahvaarvust.

Kui vaadata ELi liikmesriikide emissioonide hulka rahvaarvu suhtes (joonis 3.3.4), siis ei ole olukord nii positiivne. Sellises võrdluses on Eesti teisel kohal 15,4 CO₂ ekvivalent-tonni emissiooniga ühe elaniku kohta, mis on 1,6 korda kõrgem ELi keskmisest. Alla jääme vaid Luksemburgile. Põhjus on meie energeetikas, mis põhineb valdavalt põlevkivi põletamisel. Põlevkivi on Eesti strateegiline maavara, mis võimaldab mahukat energia-tootmist ja tagab energeetilise sõltumatuse, kuid samas on tegemist suhteliselt madala kütteväärtusega fossiilse kütusega, mille kasutamisel tekib rohkelt tahkeid ja gaasilisi heitmeid.

Kliimamuutuste leevendamisel on peaesmärk kasvuhoonegaaside emissioonide vähendamine. Pike-mas perspektiivis on siht jõuda CO₂ puhul null-emissioonini, teisisõnu: inimtegevuse tõttu emiteeritud süsihappegaasi hulk ei tohi ületada ökosüsteemides seotavat. Energeetikast lähtuvat emissiooni saab vähendada olemasolevate tootmisbaaside keskkonnanõuetega vastavusse viimise ning taastuvate ja muude alternatiivsete

energiaallikate kasutuselevõtuga (Saul, Antso 2014).

Eestis on taastuvate energiaallikate osatähtsus viimase aastakümnega oluliselt kasvanud. Kui näiteks 2003. aastal oli sel viisil toodetud elektri osa kogutarbimises vaid 0,6%, siis 2013. aastal oli see 13,2% (Statistikaamet 2014). Hüppeliselt on kasvanud hüdro- ja tuuleenergia tootmine, mis 1990. aastate alguses oli nullilähedane, kuid 2013. aastal ulatus juba ligikaudu 2000 teradžaulini (Statistikaamet 2014). Tõusnud on taastuvenergia osatähtsus energia kogutarbimises (2013. aasta seisuga 15,3%) ja primaarenergia tootmises (2013. aasta seisuga 22,1%) (Statistikaamet 2014). Valdava osa Eesti taastuvenergiast moodustab elektrienergia tootmine jäätmetest, biomassist ja biogaasist (Antso, Hermet 2014). Taastuvenergia tootmisele on kaasa aidanud taastuvenergia toetus, mille määr on 2014 aasta seisuga 0,0537 Euro/kWh (Elektrituruaseadus 2003). Samas tuleb arvestada, et kasutades taastuvaid energiaallikaid nagu puit (mis moodustab suure osa taastuvenergia tootmiseks kasutatavast biomassist), võivad suureneda raiemahud ning väheneb looduses seotav kasvuhoonegaaside hulk.

Kuigi hetkel täidab Eesti kõik endale rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustused, tuleks ikkagi edasi liikuda emissioonide vähendamise suunas. 2014. aastal vastuvõetud ELi energia- ja kliimaraamistikus aastani 2030 (2030 framework for climate and energy policies 2014) on eesmärgiks seatud vähendada kasvuhoonegaaside emissioone 40% võrra (võrreldes 1990. a. seisuga). See eesmärk on Eestil juba praegu täidetud, kuid siiski mitte sihipärase emissioonide vähendamise, vaid ülisuurte emissioonide tõttu baasaastal.

3.3.2 Õhuheitmed

Nii nagu kliimamuutused, on ka õhusaaste piiriülene valdkond. Õhu kvaliteedi halvenemine avaldab olulist rolli veekeskkonnale eutrofeerumise, muldadele hapeliste ühendite sadestumisega jne. Välisõhu saastatus avaldab ka olulist mõju elanike tervisele (WHO 2013).

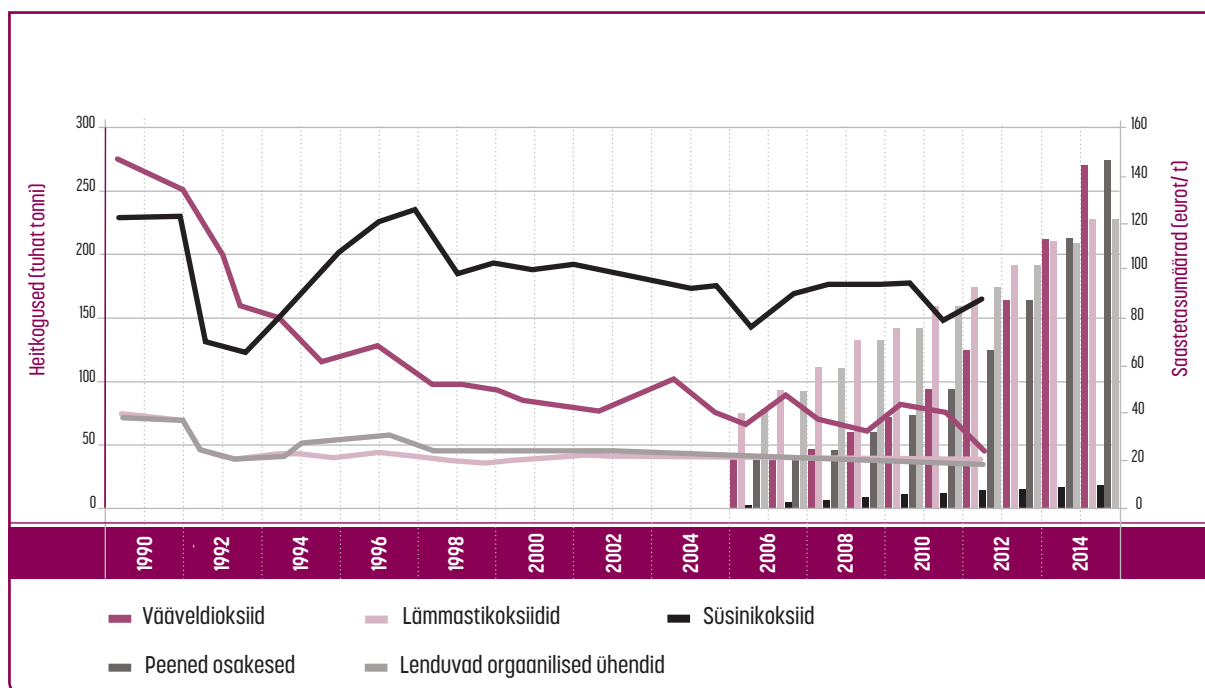
Elujärje paranemine suurendab tööstustegevust ja energia tarbimist, põhjustades omakorda primaarenergia tootmise suurenemist. Kuna aga majanduskasv toob kaasa investeringute suurenemise ja seda ka keskkonnasäästlikesse meetmetesse, ei pruugi see tähendada saastamise tõusu. Teoreetiliselt peaks keskkonna saastamise vähendamist ja vältimist motiveerima ka saastetasud. Pärast 2006. aastat, mil kahekordistati enamike õhusaasteainete tasumäärasid (joonis 3.3.5), on näiteks SO₂ määrad tõusnud igal aastal 20% ja alates 2010. aastast rohkemgi (Keskkonnatasude seadus 2005 alusel).

Oluliseks õhusaaste heitmete allikaks on mitmesugused tööstuslikud protsessid, mistõttu on peamised õhusaaste probleemid keemia-, metalli-, paberitööstuse jt ettevõtete paiknemise piirkondades aga ka liiklusest pärinevate heitmete tõttu suuremate linnade keskustes. Eesti üldine õhusaastamine on alates 1990. aastast oluliselt vähenenud (joonis 3.3.5). Õhu saastamine energia tootmisel sõltub eelkõige tarbitavast kütusest, kasu-

tatavatest põletustehnoloogiatest ja saasteainete heitkoguseid piiravate abinõude efektiivsusest. Õhusaaste heitmetest ligi 90% pärineb paiksetest saasteallikatest, nagu elektrienergia tootmine, tööstus jne (Kohv jt 2014). Enam keskkonda saastavaks on energia tootmine fossiilsetest kütustest, mis on peamised antropogeense päritoluga SO₂ ja NO_x heitkoguste, samuti peente osakeste allikaks. Kütuse mittetäielikul põlemisel tekib CO, lenduvaid orgaanilisi ühendeid (LOÜ) ja polütsüklilisi aromaateid süsivesinikke (PAH) (Liblik, Karu 2004).

Aastatel 1990-2012 on vääveldioksiidi heide vähenenud umbes 85,2%, mis on suuresti põhjustatud energia tootmise langusest (põlevkivi tarbimine peamise kütusena Eestis langes 231 PJ 1990 - 156 PJ 2012). Viimane omakorda oli tingitud majanduse ümberstruktureerimist. Kohalike kütuste (kaasa arvatud puit, põlevkiviõli) ja maagaasi kasutamine on alates 1993. aastast pidevalt kasvanud, samas kui raske kütteõli kasutamine soojusenergia allikana on vähenenud. Ka väiksema väävlisisaldusega kütuste kasutamine on SO₂ heitmete languse põhjuseks (Kohv jt 2014). Eesti ja Balti elektri jaamades on viimastel aastatel renoveeritud mõningad energiaplokid, minnes üle tolmpõletustehnoloogialt keevkihttehnoloogiale, kusjuures vähenes tarbitava põlevkivi kogus ja vähenesid märgatavalt SO₂ heited (Antso, Hermet 2012). Sellest hoolimata oleme ELi

JOONIS 3.3.5 Õhusaasteainete heitkogused Eestis ja nende saastetasumäärad alates 2006. aastast



Allikas: Statistikaamet 2014 ja Keskkonnatasude seadus 2005 alusel.

mastaabis inimese kohta suured õhureostajad (joonis 3.3.6 (Eurostat 2014)).

Lämmastikoksiididest (NO_x) on õhu saastamisel olulisemad NO ja NO₂. Lämmastikoksiidid tekivad valdavalt põlemisel, nende peamised inimtekkelised allikad on energia tootmine ja liiklus. Neist lähtuvalt on ka meie koormus õhule inimese kohta üpris suur (37 kg 2012. a (Eurostat 2014)). Lämmastikoksiidid hapenduvad atmosfääris lämmastikhappeks (HNO₃), mis omakorda põhjustab happelisi sademeid. Lämmastikoksiidide osavõtul leiavad aset reaktsioonid, mis viivad toksilise fotokeemilise sudu ja maapinnalähedase osooni moodustumiseni. Inimese tervise seisukohast on NO_x ohtlik kuna vähendab organismi vastupanuvõimet hingamisteede nakkustele (gripp, kopsupõletik). Lämmastikdioksiid võib põhjustada kahju ka muule elustikule pidurdades taimede kasvu ja põhjustades lehekahjustusi (Liblik, Karu 2004).

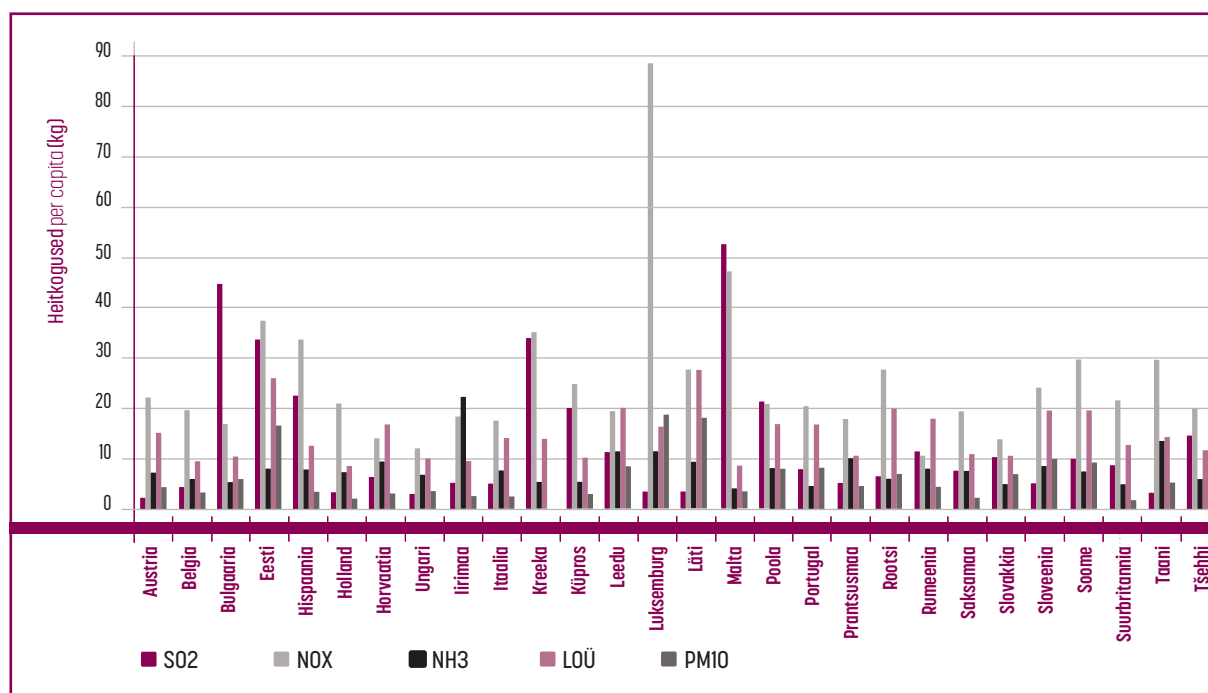
Ammoniaagi (NH₃) heitkogused on võrreldes 1990. aastaga 56,3% vähenenud – peamiselt loomade arvu ja väetiste kasutamise vähenemise tõttu (Kohv jt 2014). ELi riikide seas jäävad meie heitkogused inimese kohta keskmise väärtuse lähedale (joonis 3.3.6). Maantee-transport on andnud 1,8% NH₃ heitmetest, kuid see protsent on sõiduautode hulga suurenemise tõttu tõusutrendis. Umbes 2% lendub ka tahketest kütustest

(põlevkivi avakaevandamine, õhkamistööd). Tööstuse ja jäätmekäitluse osatähtsus on umbes 1,3% kogu ammoniaagiemissioonist (Kohv jt 2014). Õhus toimib NH₃ küll hapete (HNO₃ ja H₂SO₄) neutraliseerijana, kuid maapinnale sadestudes on see potentsiaalne hapestaja. Lämmastikühendite liigne depositsioon võib põhjustada ka eutrofeerumist. See põhjustab enamasti fütoplanktoni ja kõrgema taimestiku suurenenud produktiooni, mis toob sageli kaasa hapnikupuuduse ja vee kvaliteedi halvenemise. Maismaal võib see põhjustada väga toitainevaestes tingimustes tekkinud kooslustes (nt rabad), liigirikkuise vähenemist, mis omakorda võib tähendada ka peremees- või toidutaimede kadumist (Liblik, Karu 2004).

Lenduvad orgaanilised ühendid soodustavad muuhulgas maapinnalähedase osooni teket ja on ka fotokeemilise sudu allikas. LOÜde heitmetelt välisõhus inimese kohta oleme paraku Euroopa Liidu riikide võrdluses teisel kohal (joonis 3.3.6) (Eurostat 2014 põhjal).

Transport mõjutab keskkonda nii õhusaaste kui ka müra kaudu. Siin on lahendus ühistranspordi ja kergliiklusteede arendamine. Ühistranspordi kasutatavate inimeste arv on viimase kahe aasta jooksul kasvanud. Kasvamist jätkab aga ka sõiduautode arv (2005. aastal 493 800 vs. 2013. aastal 628 500 registreeritud sõiduautot). Transpordisektor annab üle 40% NO_x heitmetest, lisaks veel vingugaasi (CO) ja lenduvaid orgaanilisi ühendeid

JOONIS 3.3.6 Euroopa Liidu liikmesriikide õhusaaste heitkogused per capita



Allikas: Eurostat 2014.

(LOÜ) (Statistikaamet 2014). Autotransport on ka peente osakeste kõrge sisalduse põhjustajaks linnade välisõhus. Oluliseks PM₁₀ allikaks on ka nõ tolmused tööstusettevõtted, eramajade piirkondades ka kütmine puiduga ja kodumajapidamisjäätmetega eramute rajoonides. Peaaegu kolmandikku Euroopa linnaelanikest ohustab peente osakeste ülemäärane kontsentratsioon õhus (Euroopa Komisjon 2012). Ka Eestis on linnaõhu probleemiks jätkuvalt PM₁₀ sisalduse kõrge tase hoolimata sellest, et aastatel 2000–2012 on peente osakeste heitkogused vähenenud üle 50% (joonis 3.3.5 (Statistikaamet 2014)). Ka EL-is hakkame silma suure PM₁₀ emiteerimisega inimese kohta välisõhku ja seda koos Luksemburi ja Lätiga (joonis 3.3.6) (Eurostat 2014 põhjal).

Energia tootmisel satub õhku ka mitmeid raske-metalle (kaadmium, elavhõbe, nikkel, vanaadium, arseen jt). Elusorganismidesse jõuavad raskmetallid õhu, vee, mulla või toidu kaudu, ja et nad kuhjuvad organismis, on nende kontsentratsioon eriti kõrge toiduahela tipus. (Liblik, Karu 2004).

Paljud osoonikihti kahandavad ained (OKA) on kogu maailmas suures osas kasutuselt kõrvaldatud, ent oma pikaealisuse tõttu põhjustavad nad endiselt probleeme. OKAde asemel on hakatud kasutama osoonikihile ohutuid, kuid väga suurt kasvuhooneefekti tekitava potentsiaaliga aineid (fluorosüsiivesinikke (HFCd)). Osoonikihti kahandavate ainete kasutamine Eestis on 90% ulatuses lõperatud (Keskkonnaministeerium 2014).

3.3.3 Reovesi

Tänu kliimatilistele tingimustele ja geograafilisele asendile on Eestis suured mageveevarud. Kuigi mageveekogude seisund võib aja jooksul ka looduslikult muutuda, on seda viimase sajandi jooksul põhjustanud peamiselt inimtegevus. Tähtsamad veekogude toitluse töusu põhjustavad ained on fosfor ja lämmastik. Tähtis näitaja on ka biohapniku tarve, teisisõnu: kui palju on vees orgaanilisi ühendeid, mis lagunedes tarbivad veest hapnikku. Kõiki kolme nimetatud näitajat on veekogudes jälgitud juba üle kahekümne aasta (joonis 3.3.7). Võrreldes 1992. aastaga on olukord märkimisväärselt paranenud. Reoainete koormus oli 90ndate alguses väga kõrge. Suurim langus toimuski paari aasta jooksul, kui nii üldfosfor, naftasaaduste kui ka BHT₇ koormus vähenes ligikaudu 50%. Algne olukorra paranemine on seotud Nõukogude Liidu lagunemise järgse tööstustootmise vähenemisega. Ka hiljem on reostuskoormus olnud pidevas vähenemises, kuid pigem

on see olnud seotud suurte investeeringutega Eesti veemajandusse. Investeeringute ettevõtmist on kindlasti tugevasti mõjutanud eksponentsiaalselt kasvanud keskkonnatasud (Keskkonnatasude seadus 2005). Peaaegu kõigi suuremate asulate reoveepuhastid ja enamik väikepuhasteid on kas rekonstrueeritud või on rajatud uued moodsad puhastid (Antso, Hermet 2012). Viimased andmed (2013) näitavad, et võrreldes 1992. aastaga on BHT₇ reostuskoormus vähenenud 92,8%, üldfosforil 90,1% ja üldlämmastikul 78,2%. Naftasaaduste kogused on olnud rohkem fluktureerivad; viimaste aastate kohta andmed puuduvad.

Heitvee puhastamise kvaliteedi ja kvantiteedi tõusu näitavad puhastatud vee koguse suhe puhastamist vajava vee kogusesse. Kui 1994. aastal puhastati 95% puhastamist vajavast veest, siis 2013. aastal oli vastav näitaja 99,6%. Samuti on vähenenud ebapiisavalt puhastatud heitvee osa, mis 1994. aastal moodustas 7,8% puhastamist vajavast veest. Juba 2005. aastal oli see 1,5% (Statistikaamet 2014).

Toitained võivad jõuda veekeskkonda ka põllumajanduses kasutatavate väetiste tõttu. Kuigi 90ndate alguses hakati väetisi kasutama säästlikumalt (Statistikaamet 2014), on viimasel aastakümnel hektari kohta kasutatava mineraalväetise hulk pidevalt tõusnud – 2005. aastal 78 kg/ha, aastal 2013 aga juba 135 kg/ha (Põllumajandus arvudes 2007; 2010; 2013).

Hiljem pinnaveekogudesse juhivat kaevandusvett võetakse aastas umbes 167 miljonit kuupmeetrit (Statistikaamet 2014). Väljapumbatav vesi võib oluliselt mõjutada eesvoolude hüdroloogilisi ja hüdrokeemilisi näitajaid, aga ka põhjaveetasemeid ja selle kaudu pinnaveekogude veetasemeid ning nende ökoloogilist seisundit. Näide: Ida-Virumaal avalduv põlevkivikaevanduste mõju. Estonia ja nüüdseks juba suletud Viru kaevanduse vesi juhatakse läbi mitme Kurtina järvestiku järve, mistõttu on muutunud nende järvede keskkonnaseisund (Terasmaa jt 2014). Samuti on põhjustanud samas piirkonnas põhjaveevõtust tingitud järvede veetasemete langus ökoloogilise seisundi muutusi ja haruldaste veetaimede kadumist (Vandel jt 2014).

Saab öelda, et enamiku Eesti põhjaveekogumite seisund on hea. Eristub aga ordoviitsiumi Ida-Viru põlevkivibasseini põhjaveekogum oma kõrge sulfaatide sisalduse, mineraalsuse, kareduse ning ohtlike ainete (fenoolid ja naftasaadused) sisalduse poolest. Põhjavee piiratud ulatusega reostumist esineb ka kaitsmata põhjaveega siluri-ordoviitsiumi põhjaveekogumites ja kvaternaari põhjaveekogumites üle Eesti. Alates 2006. aastast on nitraatide sisaldus Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundlikul alal intensiivse põllu-

majandustootmise ja olenevalt aastast ka ilmastikuoludest tingituna suurenenud.

Eesti rannikumere seisund on uuringute põhjal hinnatud valdavalt kesiseks. Aeglast veevahetust arvestades ei ole seisundi kiiret paranemist oodata. (Antso, Hermet, 2012). Läänemere rannikuvesi on tugevasti eutrofeerunud. Põhjus on nii Eesti territooriumilt kui ka naaberriikidest pärinev toitainete koormus, samuti aastakümnete jooksul Läänemere talletunud reostus. Lämmastiku ja fosfori juurdekanne merekeskkonda sõltub sademete hulgast ja valgala majandustegevuse keskkonnasõbralikkusest.

Ligikaudu 19% (2251 km) kehtestatud Eesti vooluveekogumitest on tunnistanud inimtegevusest tugevalt mõjutatud vooluveekogumiteks ning lisaks 3% (391 km) - tehisvooluveekogumiteks (Lode jt 2011). Enamik vooluveekogusid on heas või väga heas seisundis. (Antso, Hermet, 2012). Ökoloogilise seisundi järgi on aga väheste vooluveekogude seisund väga hea (Peetri, Kaave, Punapea ja Rõngu jõgi ning Valgejõe alamjooks). Viimastel aastatel on Eesti jõgede veekvaliteet paranenud valdavalt rajatud ja rekonstrueeritud kanaliseeritud reoveesüsteemide tõttu. Märkata on aga intensiivsema põllumajandusega piirkondade jõgede mõningast lämmastikusisalduse suurenemist.

Eesti seiratud väikejärvedest on ligikaudu $\frac{2}{3}$ kas

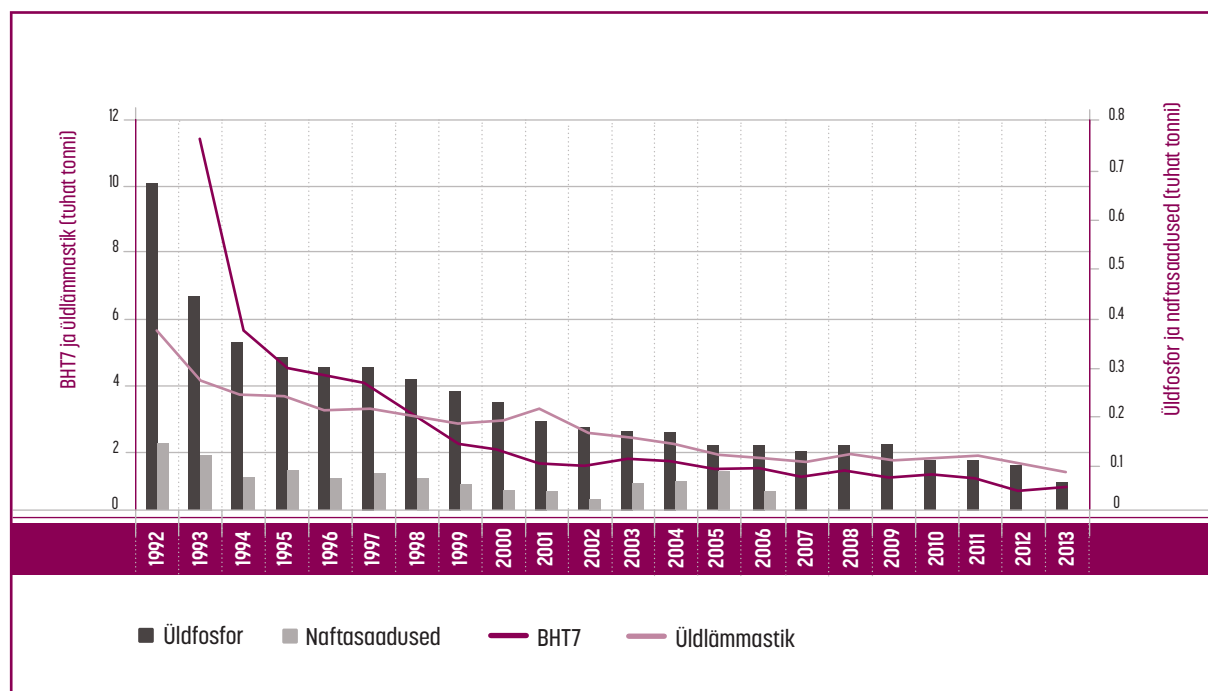
heas või väga heas ökoloogilises seisundis. Peamiselt liigest toitelisusest tingituna on kolmandik väikejärvede veekogumitest kesises seisundis. Peipsi ja Pihkva järve seisund on toitainete rohkusest tingituna halb. Suur osa toitaineid kantakse Pihkva järve Velikaja jõest, ja see mõjutab omakorda ka Peipsi Suurjärve. Otsest koormusest olulisemat rolli mängib aga põhjasetetest vabanev fosfor, mille hulk on võrreldes sissekandega kordades suurem (Antso, Hermet 2012). Kuigi olukord võiks parem olla, on Eesti veekogumite seisund võrreldes Euroopa teiste riikidega paremustabelis siiski esimese kümne hulgas (Saul, Antso 2014).

3.3.4 Jäätmed

SE21 strateegia eeldab, et jäätmemajanduse taset tuleb jäätmete sortimise ja taaskasutamise suurendamisega oluliselt tõsta. Samas tundub aastaks 2030 kirjeldatud soovitatav seisund liiga väheambitsioonikas.

Strateegiale SE21 ja selle alusel omakorda koostatud Eesti keskkonnanstrateegiale aastani 2030 kui juhtdokumentidele viidatakse ka 2014. aastal valminud riigi jäätmekavas. Viimasena mainitud strateegia leiab jäätmekavas kritiseerimist: arvestades Euroopa jäätmepoliitika

JOONIS 3.3.7 Pinnaveekogudesse juhitud puhastamist vajava vee reostuskoormus reoainete järgi



Allikas: Statistikaamet 2014.

kiiret progressi tõhusama ressursikasutuse suunas jäätmetekke vältimise ja taaskasutuse, sh ringlussevõtu kaudu ning Eestis avardunud käitlusvõimalusi (olmejäätmete masspõletust ja mehaanilis-bioloogilist töötlemist) on jäänud keskkonnastrateegias seatud eesmärk tulevikku silmas pidades nõrgaks.

Eesti jäätmehoolduse tase ja selle muutumise kiirus sõltub ennekõike Euroopa Liidu jäätmepoliitikast ja sellest lähtuvatest juhistest. Euroopa Liidus 2005. aastal vastu võetud jäätmetekke vältimist ja jäätmete ringlussevõttu käsitlevas temaatilises strateegias on seatud pikaajaline eesmärk saada jäätmeid ringlussevõtvaks ühiskonnaks, kes püüab vältida jäätmeteket ja kasutab neid ressursina (**Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile 2011**). Alates 2005. aastast on EL teinud ressursisäästlikuks n-ö ringlussevõtu-ühiskonnaks saamisel olulisi edusamme. Selle strateegia hiljutine aruanne märgib, et üldised taaskasutusmäärad on paranenud, prügimägedele viidavate jäätmete hulk vähenenud ja ohtlike ainete kasutamine (eriti elektri- ja elektroonikaseadmetes) vähenenud. Märkimisväärne hulk nõuetele mittevastavaid prügilaid ja jäätmepõletusrajatisi on suletud või muudetud Euroopa standarditele vastavateks.

Millised on siis olnud tegelikkuses Eesti jäätmehoolduse olulisemad edusammud viimase kümne aasta jooksul, alates siis SE21 vastuvõtmisest? Kindlasti on nendeks märkimisväärne nõuetele mittevastavate

prügilate sulgemine ja tavajäätmete ladestamiskesksest jäätmekäitlusest väljumine ning, pingutused ja tulemused jäätmete liigiti kogumise ja taaskasutamise arendamisel.

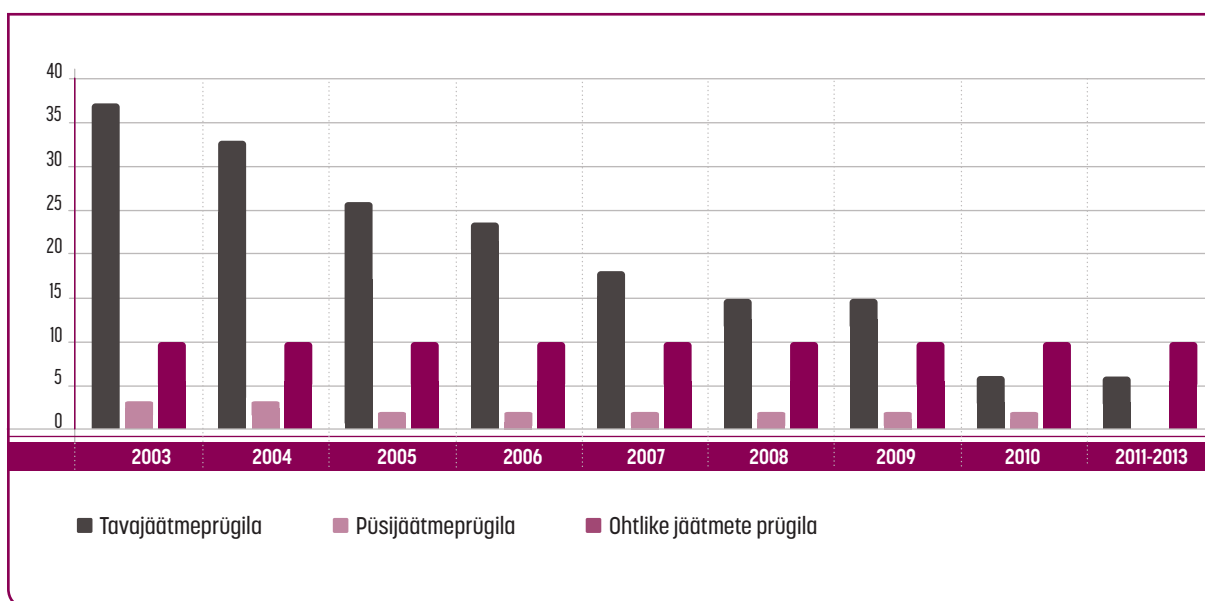
Juba aastal 2001-2002 alguse saanud väikeste tavajäätmeprügilate sulgemine (oli 157, alles on 59) jätkus kuni 2009. aastani (**joonis 3.3.8**). Võib välja tuua, et kui 2005. aastal lendus prügilatest atmosfääri veidi üle 300 000 tonni CO₂-ekv, siis aastaks 2015 peaks see hinnanguliselt vähenema umbes 60% võrra, jäädes suurusjärku 135 000 tonni CO₂-ekv (**Keskonnaministeerium 2013**). Olulise emissioonide vähenemise mõjutajana tuleb nimetada Iru Elektriijaama jäätmeenergiaploki kasutuselevõttu aastal 2013.

Keskonnatasude muutmine aastatel 2005 ja 2009 on andnud kindlust investeerida jäätmepõletus- ja jäätmekütuserajatistesse. Ilma nende muudatusteta ei oleks Eesti ilmselt täitnud ka ralle kohalduvaid ELi nõudmisi.

Uuringutele tuginedes võib väita, et eestimaalaste jäätmekäitlusharjumused on muutunud positiivses suunas – 70% vastanutest kinnitab, et viib sageli oma ohtlikud jäätmed ettenähtud kogumiskohta ja sordib prügi; 20% teeb seda küll harva ja ainult <10% ei ole seda teinud mitte kunagi (**Elanikkonna loodusteadlikkus 2014**). 2007. aasta andmetel ei sortinud oma igapäevajäätmeid 25–50% ja mõnikord tegi seda 20–25% vastanutest (**joonis 3.3.9**).

Olmejäätmete liigiti kogumise üheks kriitiliseks eduteguriks võib pidada jäätmetekitajale motiveeriva,

JOONIS 3.3.8 Prügilate arvu muutus 2003–2013



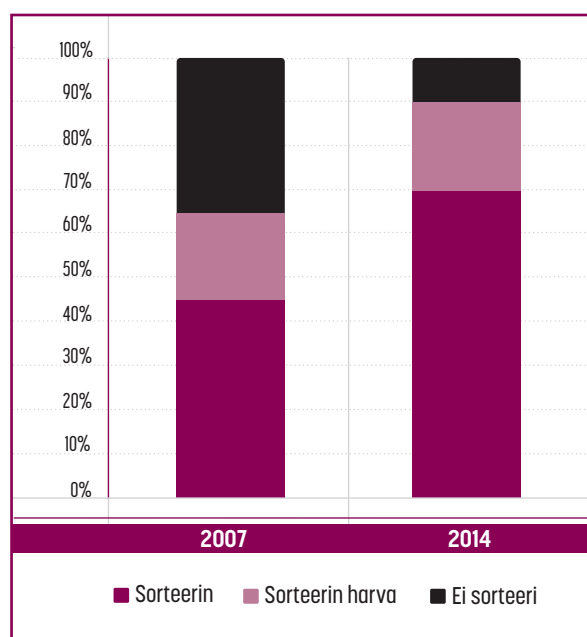
Allikas: Riigi jäätmekava 2014–2020.

laiaulatusliku ja silmapaistva ning keskselt koordineeritud ja finantseeritud tagasivõtulahenduse olemasolu. Ühe sellise näitena võiks tuua Eestis edukalt ellu kutsutud ja suurepäraselt töötavat pakendite tagasivõtte- ja taaskasutusüsteemi ja selle tulemusi pakendite tagasivõtte ja taaskasutusse suunamisel.

Sarnaselt pakendite tagasivõtte- ja taaskasutusüsteemile (joonis 3.3.10) toimib ka teiste jäätmeliikide puhul tootjavastutuse printsiip, mille kohaselt tootja vastutab toote eest alates selle valmistamisest kuni hetkeni, mil tootest tekkinud jäätmed on lakanud olemast jäätmed. Eelkõige tähendab see seda, et tootja vastutab toodetest tekkinud jäätmete kogumise ja käitlemise eest, kandes sellega seotud kulud. Nii on tarbijatel võimalik loovutada jäätmeid nende kasutuselt kõrvaldamisel ilma tasu maksmata. See on materjalide ringlussevõttu märkimisväärselt kasvatand.

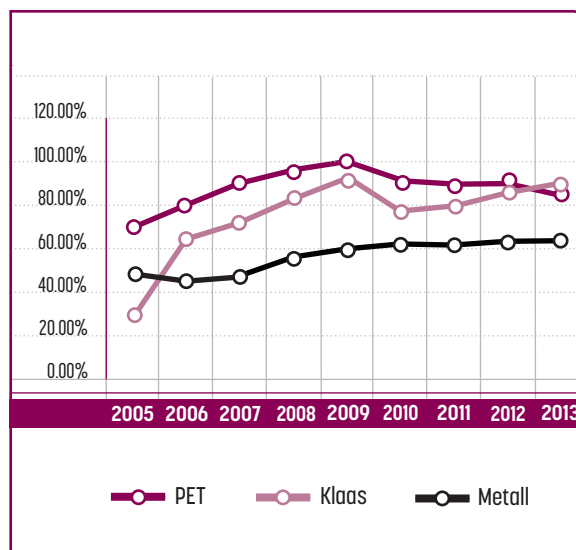
Riigikontrolli (2014) aruanne näitab, et põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas seatud eesmärgid – vähendada põlevkivi kaevandamise ja kasutamise keskkonnamõju ning suurendada kaevandamise ja kasutamise efektiivsust – ei ole õnnestunud saavutada. Põlevkivi kaevandamisel ja töötlemisel tekivad jäätmed moodustavad umbes 70% tava- ja üle 82% ohtlikest jäätmetest. 2012. aastal tekkis põlevkivisektoris võrreldes 2007. aastaga absoluutkogustes rohkem nii põlevkivi koldetuhka (kasv 12%) lendtuhka (8%), poolkoki (2%) kui ka aherainet (41%). Tekkinud suurte

JOONIS 3.3.9 Elanikkonna jäätmekäitumine 2007 ja 2014



Allikas: SEI 2008 ja Elanikkonna loodusteadlikkus 2014.

JOONIS 3.3.10 Pandipakendite tagastusmäär liigiti



Allikas: Eesti Pandipakend.

jäätmekogustele ei ole aga edukalt rakendatavaid taaskasutusvõimalusi seni leitud. Keskkonnatasud ei ole ettevõtjaid piisavalt vähem saastama ega loodusressursse säästlikumalt kasutama motiveerinud. Energia-, sh põlevkivisektoris tehtavad muudatused peavad olema põhimõttelised ja sisulised, et Eesti ka tegelikult liiguks keskkonda vähem saastava ja ressursse väärtustava, sh energiatõhusama majandusstruktuuri arendamise poole. Uue arengukava koostamisel peaks riik terviklikult hindama uute põlevkivivarude kasutuselevõttuga kaasnevaid väliskulusid.

Kokkuvõte

Kasvuhoonegaaside heitmed kokku on Eestis (võrreldes rahvusvahelistes kokkulepetes sätestatud baasaastaga) tunduvalt vähenenud. Viimase kümne aasta jooksul on heitkogused kõikunud peamiselt ökosüsteemide seotava mahu muutuste tõttu. Viimasel kümnendil on märgatavalt kasvanud taastuenergia tootmine ja tarbimine, mis oli ka SE21 üks olulisi eesmärgi ökoloogilise tasakaalu saavutamisel. Õhu kvaliteeti halvendavate heitmete kogused on sarnaselt kasvuhoonegaasidele alates 1990. aastast märgatavalt vähenenud. Vee reostuse valdkonnas on edusammud olnud muljetavaldav: rajatud ja rekonstrueeritud on palju reoveepuhastusjaamu. Veevaru seisukohast võib välja tuua, et üldiselt on enamiku Eesti põhjaveekogumite seisund hea, välja arvatud mõned probleemsed piirkonnad. Siseveekogude seisund

on meil valdavalt hea, kuid murekohaks jääb Peipsi järv. Sarnaselt Peipsile mõjutab ka rannikumere seisundit aastakümnete pikkune reostus, mis on visa kaduma. Tekkinud suurtele tööstusjäätmekogustele ei ole seni edukalt rakendatavaid taaskasutusvõimalusi leitud. Keskkonnatasud ei ole ettevõtjaid piisavalt vähem saas-

tama ega loodusressursse säästlikumalt kasutama motiveerinud. Positiivne on, et olmejäätmete teke elaniku kohta on viimastel aastatel languses. Olmejäätmete liigiti kogumine vähendab olmejäätmete ladestamist ja suurendab taaskasutamist. ●

VIIDATUD ALLIKAD

2030 framework for climate and energy policies (2014). http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm.

Antso, K. & Hermet, I. (2012). *Eesti keskkonnanäitajad 2012*. Tallinn, Keskkonnateabe Keskus.

Eesti Pandipakend (2014). *Tagastuse statistika üldvaates* (e-kiri: 19.11.2014).

Elanikkonna loodusteadlikkus. (2014). Keskkonnaministeerium, 2014: http://www.envir.ee/sites/default/files/uuring_eesti_elanike_keskkonnateadlikkus.pdf (24.11.2014).

Lode, E., Ilomets, M., Marksoo, P., Ratas, U. & Tammik, H. (koost-d) (2011). Metoodika väljatöötamine ja lähteülesande koostamine ning kooskõlastamine märgalade seisundi hindamiseks ja määramiseks. Koondaruanne. Tallinn, Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut: http://www.envir.ee/sites/default/files/margalade_seisund_koondaruanne.pdf.

Elektriturseadus (2003). RT I 2003, 25, 153. §59.

Euroopa Komisjon (2012). *Euroopa Komisjon, Pressiteade, Brüssel, 24. september 2012*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1002_et.htm (26.11.2014).

Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatilise strateegia kohta. (2011).

Eurostat (2014). <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (25.-26.11.2014).

Jaagus, J. (2006). *Climatic changes in Estonia during the second half of the 20th century in relationship with changes in large-scale atmospheric circulation*. Theoretical and Applied Climatology, 83, lk 77-88.

Keskkonnaministeerium (2013). *Eesti võimalused liikumaks konkurentsivõimelise madala süsinikuga majanduse suunas aastaks 2050*.

Keskkonnaministeerium (2014). <http://www.envir.ee> (25.-27.11.2014).

Keskkonnatasude seadus (2005). RT I 2005, 67, 512 ja RT I, 14.03.2011, 39.

Kohv, N., Heintalu, H., Mandel, E. & Link, A. (2014). *Estonian Informative Inventory Report 1990-2012*. Tallinn, Estonian Environment Agency.

Kont, A., Jaagus, J., Orviku, K., Palginõmm, V., Ratas, U., Rivis, R., Suursaar, Ü. & Tõnisson, H. (2011). Natural Development and Human Activities on Saaremaa Island (Estonia) in the Context of Climate Change and Integrated Coastal Zone Management. Schernewski, G., Hofstede, J. & Neumann, T. (eds). *Global Change and Baltic coastal zones*, 117-134. Springer.

Liblik, V. & Karu, H. (2004). *Piire ületav õhusaaste*. Tallinn, Keskkonnaministeerium, Tallinna Pedagoogikauilukooli Ökoloogia Instituut.

Põllumajandus arvudes 2007; 2010; 2013 (2008; 2011; 2014). Statistikaamet, Tallinn: Ofset

Riigi jäätmekava 2014-2020. http://www.envir.ee/sites/default/files/riigi_jaاتمekava_2014-2020.pdf (24.11.2014).

Riigikontroll (2014). *Riigi tegevus põlevkivi kasutamise suunamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 12. märts 2014.

Saul, M. & Antso, K. (2014). *Eesti keskkonnanäitajate arendustöö ja tulemused*. Tallinn, Keskkonnaagentuur.

Statistikaamet (2014). <http://www.stat.ee/> (24.-28.11.2014).

Terasmaa, J., Mikomägi, A., Vandel, E., Vaasma, T., Vainu, M. & Heinsoo, M. (2014). Hydrotechnogenical Influence of the Oil Shale Mines to the Water Quality of the Natural Lakes in the Kurtina Lake District, Estonia. In Gâştescu, P., Marszelewski, W. & Bretcan, P. (eds). *Water Resources and Wetlands: 2nd International Conference "Water Resources and Wetlands" 11-13 September, 2014 Tulcea (Romania)*, 181-188. Transversal Publishing House, 2014.

Vandel, E., Vaasma, T., Terasmaa, J., Koff, T. & Vainu, M. (2014). Effect of Human Induced Drastic Water-level Changes to Ecologically Sensitive Small Lakes. In Gâştescu, P., Marszelewski, W. & Bretcan, P. (eds). *Water Resources and Wetlands: 2nd International Conference "Water Resources and Wetlands" 11-13 September, 2014 Tulcea (Romania)*, 2004-2011. Transversal Publishing House, 2014.

WHO (2013). *Review of Evidence on Health Aspects of Air Pollution – REVIHAAP Project. Technical Report*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

Terviseamet 2014. *Joogivee kvaliteet 2013. aastal*. <http://www.terviseamet.ee/keskkonnatervis/vesi/jarelevalve-tulemused.html> (28.11.2014).

3.4

Keskkond, tervis ja heaolu

► KATI ORRU, ANTTI ROOSE, MARE AINSAAR,
RONALD GUTMANN, MARTIN GAUK, HANS ORRU

Sissejuhatus

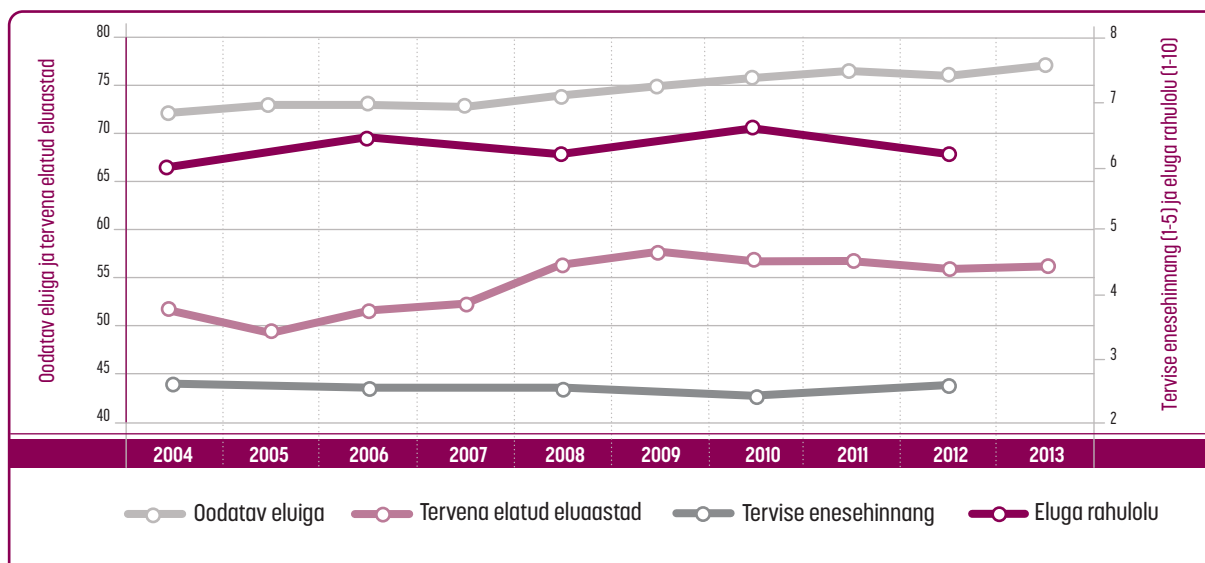
SE²¹ strateegia seab heaolu mõõtmeks materiaalse, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajaduste rahuldatus. Nagu strateegia möönab, võib heaolu kasvu tagamisega kaasata suurenev surve keskkonna kvaliteedile, mis omakorda kätkeb ohtu tervisele. Elupiirkonna füüsilised ja keemilised omadused, sealhulgas reostus, õhusaaste ja müra võivad aja jooksul avaldada mõju inimeste tervisele ja heaolu näitajatele. Heaolu on traditsiooniliselt seostatud inimese sotsiaalmajandusliku olukorra, tervisenäitajate, tööga hõivatuse, aga ka rahuloluga valituse ja demokraatia toimimisega (Dolan jt 2008; Graham 2009). Uuringud näitavad, et Eestis seostub eluga rahulolu nii individuaalsete kui ka elukeskkonna näitajatega (Ainsaar 2011). Eesti inimeste eluga rahulolu on võrreldes 2004. aastaga oluliselt paranenud, järgides üldisi majandusarenguid (joonis 3.4.1). Tervis on majandusliku toimetuleku kõrval teine oluline inimeste eluga rahulolu mõjutaja Eestis. Objektivistest tervisenäitajatest on inimeste eluiga viimase kümne aasta vältel suurenenud veidi enam kui viie aasta võrra. Seega oli juba aastaks 2013 täidetud SE²¹ strateegias seatud eesmärk, et keskmine eeldatav eluiga sünnihetkel oleks 2030. aastal 77 eluaastat. Kuigi tervena elada jäänud aastate arv aastatel 2004–2009 suurenes, siis viimasel neljal aastal on see näitaja vähenenud ja kogukasv on viimase dekaadi vältel olnud 3,3 aastat. Seega: inimesed elavad küll kauem, kuid terviseprobleemideta eluperiood on suhteliselt lühem. On leitud, et valdav osa eluea pikenedisest tuleneb laste ja noorte suremuse vähene-

misest, mitte aga tänu pikemale elueale eakana (Kiivet 2013). Samuti ei ole 10 aasta jooksul paranenud inimeste subjektiivne hinnang oma tervisele (joonis 3.4.1).

Viimastel aastatel on hakatud tähelepanu pöörama keskkonna kvaliteedi mõjule inimeste tervisele ja heaolule. Ökosüsteemiteenuste käsitlus osutab seostele keskkonna, tervise ja heaolu vahel. Joonisel 3.4.2 on näidatud, kuidas need teenused panustavad inimeste heaolu põhikomponentidesse. Teenused on eelkõige olulised inimese turvalisuse ja igapäevaste füüsiliste vajaduste rahuldamiseks, kuid need kujundavad ka meie enesetunnet ja hinnanguid rahulolule. Puhata õhu ja joogivee kättesaadavus on igapäevase ainevahetuse ja tervise alus. Ligipääs rohealadele (pargid, aiad jne) on eriti oluline linnades, kus need lisaks esteetilisele naudingule pakuvad nad suhtlemis- ja sportimisvõimalusi, puhastavad linnaõhku, juhivad ära üleliigse vihmavee ning aitavad toiduvarusid kindlustada (Demuzere jt 2014).

Keskkonnategurite olukord mõjutab inimese rahulolu hinnanguid kaheti. Ühelt poolt mõjutavad õhusaaste, ebakvaliteetne joogivesi, müra ja ekstreemsed kliimatingimused inimese tervist ning saaste tõttu halvenenud tervis alandab inimeste hinnanguid oma heaolule (Silva jt 2012). Epidemioloogilised uuringud on näidanud õhusaaste, viletsa joogivee, müra, kliimaekstreemsuste, radooni ja toidu kvaliteedi olulist mõju inimeste tervisele (Bowen jt 2013; van Kamp, Davies 2013). Teisalt mõjutab keskkonnategurite tõttu kõrgendatud füsioloogiline stress otseselt meie närvisüsteemi, põhjustades ärritust ja häiritust ning alandades meie

JOONIS 3.4.1 Eeldatava eluea ja tervena elada jäänud aastate arv, eluga rahulolu (kümnepalliskaalal) ja tervise enesehinnang (viiepalliskaalal) perioodil 2004–2013 (Andmed: Euroopa Sotsiaaluuring ja Sotsiaalministeerium)



Allikas: Joonis põhineb Euroopa Sotsiaaluuringu ja Sotsiaalministeeriumi kogutud andmetel, autorite arvutustel.

hinnanguid oma psühholoogilisele heaolule (Stenlund jt 2009; Dvatra jt 2013).

3.4.1 Füüsilise tervise näitajad ja keskkond

Järgnevalt käsitleme kolme keskkonnaterviseindikaatori – õhusaaste, joogivee ning rohealade kättesaadavuse muutust viimasel 10 aastal.

Õhukvaliteet

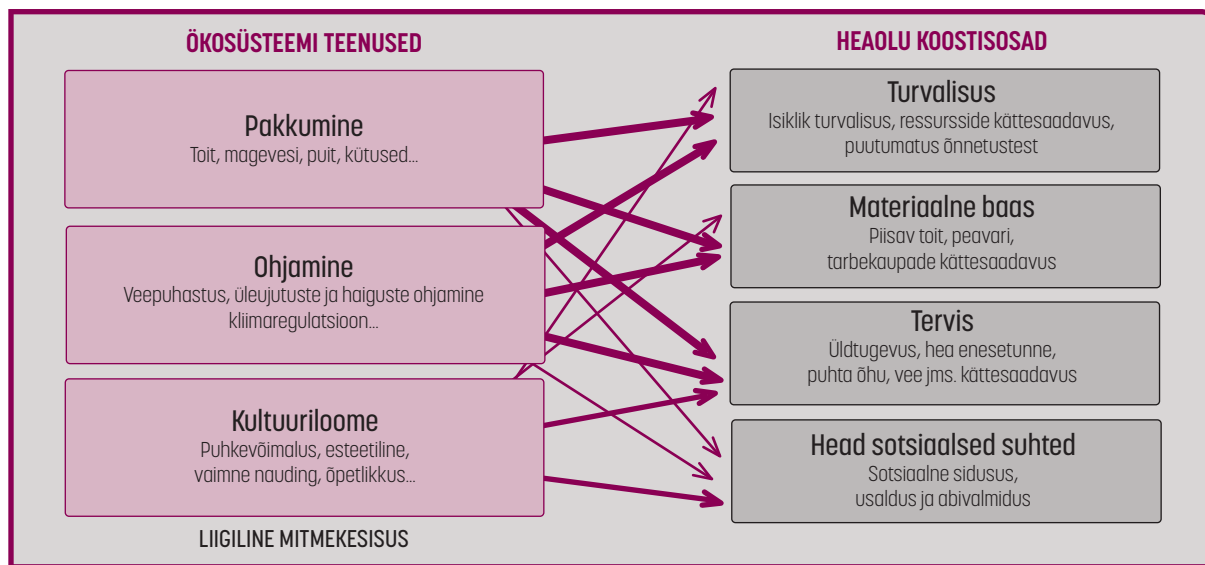
Eestis on kõige olulisem õhu saasteaine peened osakesed (PM₁₀), mille peamised allikad on liiklus (nii heitgaasid kui ka teekatte ja rehvide kulumisel tekkivad osakesed) ning olmekütmine, eelkõige ahiküte (Loosaar jt 2008; Orru jt 2008; Maasikmets jt 2012). Tööstusettevõtete ja suurte keskkütte katlamajade roll on üldiselt väike, välja arvatud Ida-Virumaal (Maasikmets jt 2013). Kohapeal tekkinud saastele lisandub teistest piirkondadest ja riikidest tulev õhusaaste (Laan jt 2014).

Välisõhu saasteainete sisalduste osas on Eesti viimastel aastatel täitnud Euroopa Liidus seatud kriteeriumid: saasteainete piirväärtuste ületamiste arv on jäänud lubatud piiridesse (vastavalt määrusele on mõnede saasteainete puhul lubatud ületada ööpäevakeskmist piirväärtust aasta jooksul teatud arv kordi) (Saare jt 2014). Saasteainete sisalduste muutuste jälgimiseks peaksime vaatlema eraldi ajavahemikke 2004–2008 ja 2008–2013,

sest seoses mõõtemetoodika ühtlustamisega Euroopa Liidus ei ole need perioodid omavahel võrreldavad. Nii PM₁₀ kui NO₂ puhul on näha langustendents perioodil 2004–2008 (joonis 3.4.3, joonis 3.3.4), ent aastatel 2009–2013 on peente osakeste sisaldus õhus stabiliseerunud ja NO₂ puhul isegi mõnevõrra suurenenud. Linnadest on kõrgemad saastetasemed Tallinnas kesklinnas ja Põhja-Tallinnas ning PM₁₀ puhul ka Kohtla-Järvel ja Narvas (NO₂ tasemed on Ida-Virumaa linnades madalad väiksema liiklusintensiivsuse tõttu). Rahvastiku tervise arengukavas 2009–2020 on seatud eesmärgiks viia PM₁₀ aastakeskmise sisaldus Eesti linnades aastaks 2012 alla 18 µg/m³ ja aastaks 2016 alla 14 µg/m³. Aastatel 2012 ja 2013 jäid peente osakeste tasemed küll allapoole 18 µg/m³, kuid paljudes linnades olid need oluliselt suuremad kui 14 µg/m³.

Hoolimata reostuse mõningasest vähenemisest on õhusaastel siiski oluline mõju elanike tervisele. Uuringus „Välisõhu kvaliteedi mõju inimeste tervisele – peentest osakestest tuleneva mõju hindamine kogu Eesti lõikes” leiti, et ülipeened osakesed välisõhus põhjustasid 2010. aastal Eestis hinnanguliselt keskmiselt 600 (95% usalduspiirid CI=155–1061) varajast surma aastas (Orru jt 2011a). See tegi kokku 8312 (95% CI=2234–14 608) kaotatud eluaastat aastas ja keskmine eeldatava eluea kaotus elaniku kohta oli ligi viis kuud. Suurim oli eeldatava eluea vähenemine suuremates linnades nagu Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu ja Kohtla-Järve ning mõnevõrra kõrgem Ida-Virumaal üldiselt (Orru jt 2011a). Ülipeente

JOONIS 3.4.2 Ökosüsteemi pakutavate teenuste, tervise ja heaolu seosed. Noole tugevus näitab panuse tugevust



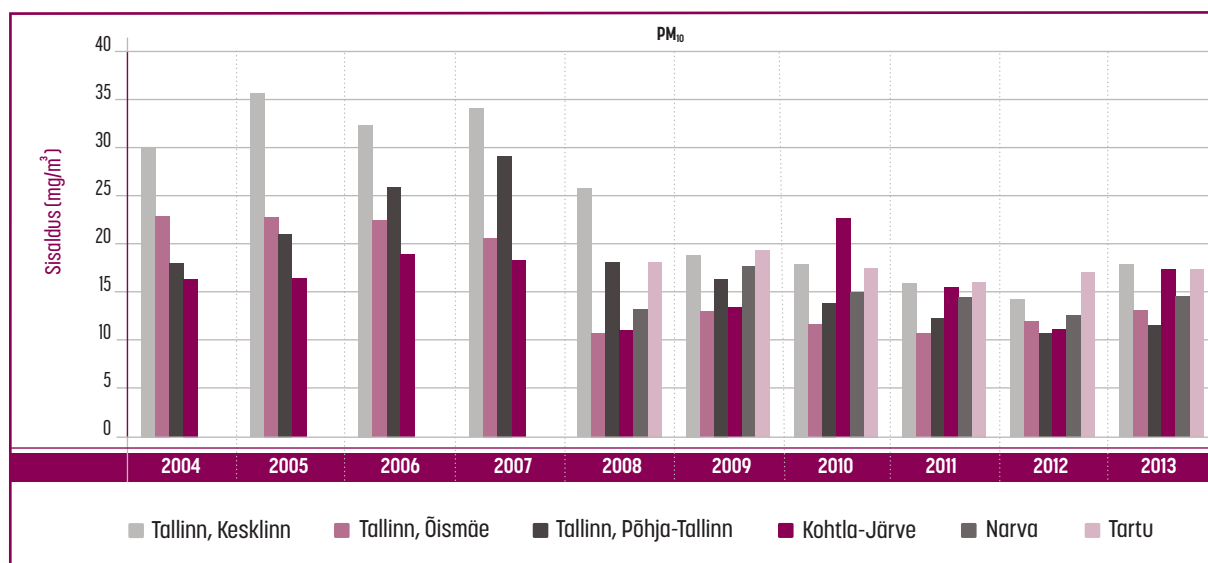
Allikas: kohandatud Millennium Ecosystem Assessment'i järgi.

osakeste mõjule lisandub maapinnalähedase oosooni mõju, kuid see on ligi kümme korda väiksem kui osakeste tekitatav tervisemõju (Orru jt 2013).

Epidemioloogilistes uuringutes on näidatud seos liiklusest tulenevate peente osakeste ja südamehaiguste vahel (Orru jt 2009) Tartus ning suuremat haigestumise riski elamisel suure liiklustihedusega teede lähedal (Pindus, Orru 2013). Samas on „Hingamisteed ja tervis” kohordis näidatud seoseid ka ahiküttest tuleneva peente osakeste saaste ja hingamisteede kaebuste vahel Tartus

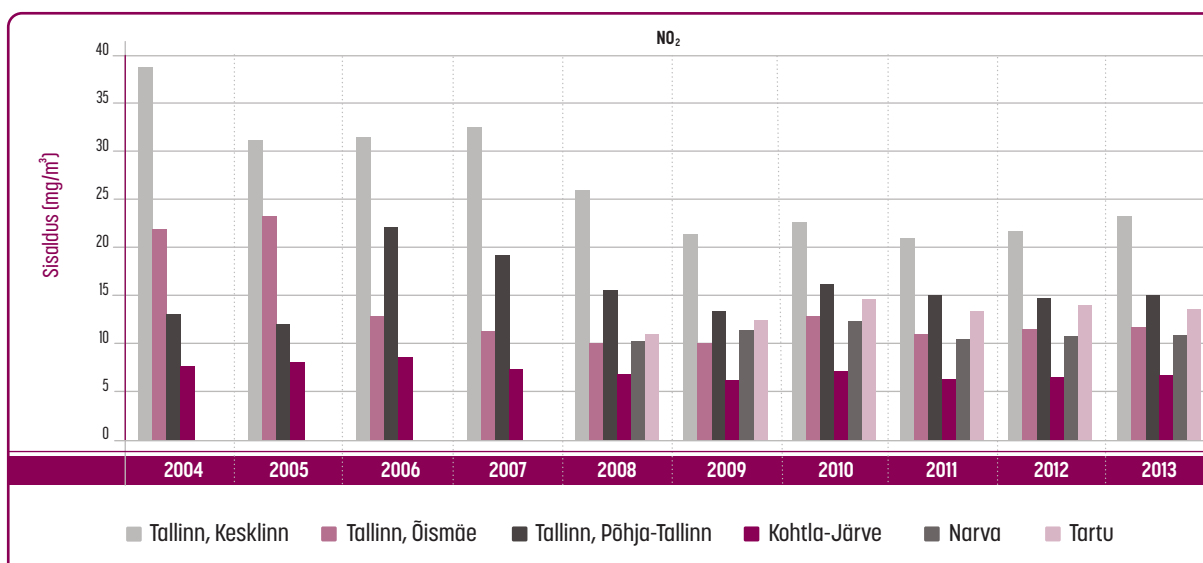
(Orru jt 2011b). Hiljutine PM₁₀ aegriade uuring aastatel 2004–2011 Tallinnas näitas, et pärast õhusaaste-episoodide (eriti kõrge saastetasemega päevi) on suremus mõnevõrra suurem kui teistel päevadel (Läll jt 2013). Ka hingamisteede haigustega (mis sõltuvad oluliselt seotud õhu kvaliteedist väljas ja siseruumides) seotud surmajuhtumid on üldise langustendentsi taustal alates 2011. aastast jälle rohkenenud, jõudes 2013. aastaks tagasi 2004. aasta tasemeni (44 surmajuhtumit 100 000 elaniku kohta aastas).

JOONIS 3.4.3 Peente osakeste (PM₁₀) aasta keskmised sisaldused Eesti linnades 2004–2013



Allikas: Joonis koostatud Eesti Keskkonnauuringute Keskuse andmete põhjal.

JOONIS 3.4.4 Lämmastikdioksiidi (NO₂) aasta keskmised sisaldused Eesti linnades 2004–2013



Allikas: Joonis koostatud Eesti Keskkonnauuringute Keskuse andmete põhjal.

Joogivesi

Joogivesi on tänu suurtele investeeringutele infrastruktuuri parandamiseks viimastel aastakümnetel oluliselt paremaks muutunud. Aastate kaupa on indikaatornäitajate (raua-, mangaani- või ammoniumisisaldus, mis ei ole terviseohtlik) ja keemiliste näitajate poolest mittevastavate ühisveevärgide osakaal vähenenud (joonis 3.4.5). Terviseameti andmetel oli Eestis 2013. aasta septembrikuu seisuga veel 177 veevärki (umbes 10% ühisveevärgi vee tarbijatest), mille veekvaliteet ei vastanud kehtestatud nõuetele. Rahvastiku tervise arengukavas 2009–2020 seatud eesmärk tagada aastaks 2016 nõuetele vastava joogiveega varustatute osakaaluks kontrollitavates veevärkides 88% saavutati juba 2012. aastal.

Peamised terviseriskid kontrollitavates ühisveevärkides on kõrge nitraatide sisaldus (nitraaditundlike alade joogivees), liigne fluoriidide sisaldus ja radionukliidid. 2000. aastatel tarbis optimaalse fluoriidisisaldusega vett vaid 38% Eesti elanikest. Normist suurema fluoriidisisaldusega joogivett sai 4% elanikest, peamiselt Pärnu-, Lääne-, Rapla- ja Tartumaal. Nendel inimestel on kõrgem hambaflooroosi risk, mis leidis kinnitust haiguse suuremas levimuses Tartus (Indermitte 2010). Tänu puhastussüsteemide moderniseerimisele on liigsetele fluoriididele eksponeeritute hulk vähenenud enam kui poole võrra (Indermitte jt 2014).

Eestis on kaks kõrgema põhjavee radioaktiivsusega piirkonda: Tallinn koos Harjumaaga ja Lääne-Virumaa põhjapoolne osa. Olenevalt piirkonnast võib nendest

joogivee horisontidest pärineva vee tarbimine anda kogudoosi 0,02–0,95 mSv/a (Kiirguskeskus 2005). Kuigi see jääb allapoole ohtlikku taset, võib elamuõhus levivast radoonist tuleneva kiirgusdoosi lisandumisel kogudoos ületada tervisele ohutu taseme 1 mSv/a. Selline väike doos ioniseerivat kiirgust lisab ühe vähijuhtu 17 000 inimaasta kohta. Võrdluseks 2006. aastal oli Eestis standarditud haigestumuskordaja 17 000 inimaasta kohta vastavalt meeste puhul 61,1 ja naiste puhul 39,5 vähijuhtu (Mägi, Aareleid 2009).

Ühisveevärgid on olnud Euroopa struktuurifondide rahade investeerimisel prioriteet, ent küsitav on, kui võrd jätkusuutlik on saavutatud kvaliteeditase (Orru, Rothstein 2015). Ühekordsete investeeringute toel uuendatud puhastussüsteemid vananevad ja amortiseeruvad. Praeguses demograafilises olukorras on väikeasulates probleemiks vee-ettevõtete väike tarbijaskond, kellel tekib tõenäoliselt raskusi uuendatud, ent tihti üledimensioneeritud süsteemide korrashoiu kinnimaksimisega.

Võrreldes riikliku kontrolli all olevate ühisveevärgidega on erakaevude joogivee kvaliteet vähem tähelepanu pälvinud. Suurtele ühisveevärgidele keskendunud joogiveemäärus ei nõua järelevalvet erakaevude ja vähem kui 50 inimese teenindavate veevärkide üle, mistõttu puuduvad nende kohta süstemaatilised andmed ja terviseriske on keeruline hinnata. Varasemast on teada, et 1997. aastal ei vastanud Tartu linnas 79% salvkaevude vesi mikrobioloogilistele nõuetele (uuriti 678 erakaevu) (Saava, Raud 1998). Suurem nitraadisisaldus on olnud probleem madalate salvkaevude puhul ja

nitraaditundlikel aladel. 1997. aastal oli piirmäärast (üle 50 mg/l) rohkem nitraate 427 Tartu äärelinna salvkaevus 678st (63%) (Saava, Raud 1998). Et välja selgitada erakaevude vee kvaliteet ja võimalikud terviseriskid Eestis, on Terviseamet algatanud uuringu „Joo-givee kvaliteedi ja terviseohutuse hindamine salvkaevudes ja isiklikes veevõrkides“.

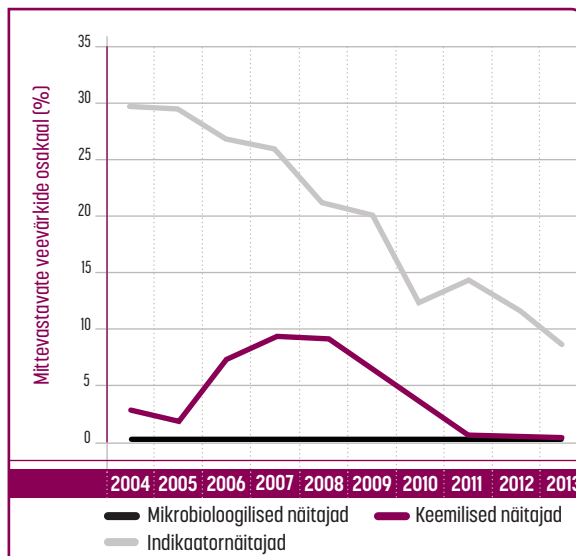
Ligipääs rohe-puhveraladele linnades

Linna rohealade ökosüsteemid pakuvad olulisi teenu-seid ja keskkonnanähesid vaimse ja füüsilise tervise hoidmiseks, sotsiaalseks suhtluseks ning kliima- ja teiste keskkonnamuutustega kohanemiseks (Demuzere jt 2014). Rahvatervise uuringud on näidanud, et hea ligipääs rohealadele on seotud inimeste suurema füüsilise aktiivsusega ning väiksema tõenäosusega olla ülekaalu-line ja kannatada hirmu või depressiooni all (Maas jt 2009).

Linna rohealad summutavad müra, parandavad välisõhu kvaliteeti (Escobedo, Nowak 2009) ja suurendavad elurikkust (Fuller jt 2007). Rohealade mõju linna-ökoloogiale ja inimestervisele algab teatud suurusest ja ruumilisest sidususest. Näiteks lihtsad puude või põõsaste barjäärid teede ääres peavad küll teataval määral kinni liiklusreostuse tahmaosakesi, kuid ei takista tee-tolmu ja gaasiliste saasteainete (N₂O ja lenduvad orgaanilised ühendid) kandumist inimesteni (Brantley jt 2013). Võib olla ka nii, et mingid roheribad võivad õhuvoolude liikumist ja puhtama õhu ligipääsu hoopis takistada.

Ehkki Eestis on rohevõrgustiku põhimõteteid pla-neerimispraktikas rakendatud üle kümne aasta, puudub täpsem arusaam linnastumisprotsesside, eeslinnastu-mise, maakasutuse muutuste ja elamuarenduse survest rohealadele (Roose jt 2013). Ka küsimus, kuivõrd sot-siaalsed, virgestavad ja tervistavad on maakasutuse intensiivistumises seni üsna laialdased rohealad, on seni vastuseeta. Objektiivselt võttes on Eestis ligipääs rohe-aladele väga hea: 57% väiksema ja keskmise suurusega linnaliste piirkondade elanikest elab rohealadest jalutuskäigu kauguses (400 m). Suurtes linnades Tallinnas ja Tartus on tihedama asustusmusteri tõttu rohelasid vähem, kuid seoses 2000. aastatel hoogustunud valglin-nastumisega on ligipääs rohealadele paranenud. Kui Suur-Tallinnas elas 2000. aastal rohealast jalutuskäigu kaugusel 38% elanikkonnast, siis 2011. aastal juba 47% (joonis 3.4.6). Kiire eeslinnastumine on toimunud ka Tartu ümbruses, kus rohealade jalakäiguvööndis elavate inimeste osakaal on suurenenud 33%lt 37%ni (joonis 3.4.6).

Joonis 3.4.5 Piirnormidele mittevastavate ühisveevõrkide osakaal aastatel 2004–2013

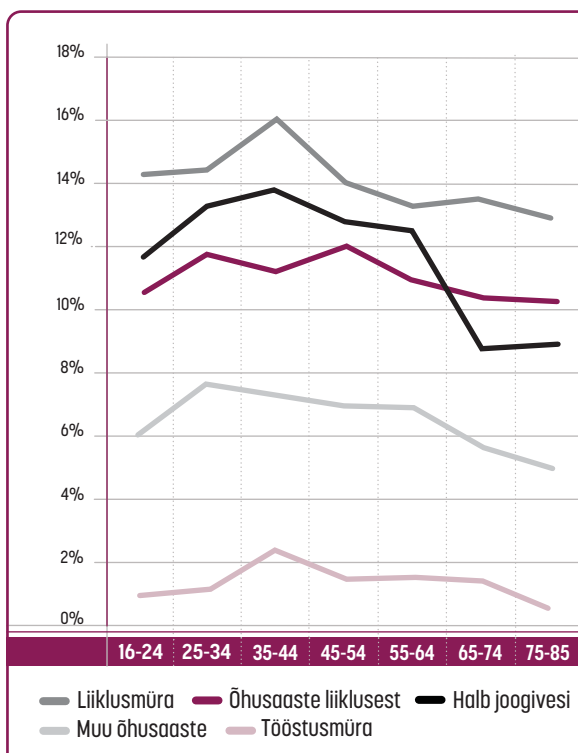


Allikas: Joonis koostatud Terviseameti andmete põhjal.

Võttes aluseks uute eluruumide arvu ja keskmise leibkondade suuruse rohealal ja seda ümbritsevas 400 meetrise jalakäigu vööndis, on näiteks Tartus aastatel 2000–2013 rohealadele ja nende lähiste linna halduspiirides täiendavalt elama asunud umbes 4500 inimest, eeslinnavööndis umbes 3600 inimest. Kokku on juurdepääs puhkealadele paranenud 6,7% Tartu linnapiirkonna elanikest. Ühtlasi on viimastel aastatel linnalähist virgestus- ja liikumiskeskonda parandanud kergliik-lusteede rajamine rekonstrueeritud maanteed äärde (Kõrveküla, Lähte, Lohkva, Külitse, Ihaste, Ülenurme tee), mis puhkepäevadel ja pärast tööpäeva on võrdle-misi intensiivselt spordiharrastajate kasutuses.

Eelkirjeldatud linlaste n-õ rohelusse kolimise ten-dents võiks inimeste tervisele, isiklikule heaolule ja elukvaliteedile positiivselt mõjuda. Teisalt toimuvad aga elamuarendused muuhulgas rohealadel, mis lõhub linna enda ja seda ümbritsevat (seni üsna hästi kaitstud) ro-helist vööndit. Näiteks Tartu linna rohealadel on aasta-tel 2000–2013 välja arendatud 229 elamukrunti 31 hekta-ril (u 10% uuselamutest) ja eeslinnas 193 elamukrunti 66 hektaril (u 8% uuselamutest). Tartu kesklinnas ja miljöö-väärtuslikes linnaosades käib hoonestuse tihendamise, mis üldjuhul „tihendab“ ka keskkonnaprobleeme ja sur-vestab rohealaid. Linnas on rohevõrgustiku säilitamisel kriitilised lülid just rohekoridorid, iseäranis Emajõe kaldariba ja magistraaltänavate laiendamisel kitsenda-tud haljastus (Riia tänav). Eeslinnaski on kahandatud ja hakitud põhiliselt Emajõe rohekoridori (joonis 3.4.6), aga ka linnalähiseid metsatukkasid.

Joonis 3.4.8 Häirivate keskkonnategurite tunnetamine vanusegrupiti



Allikas: Eesti Terviseuuring 2006 andmetel.

3.4.2 Keskkonnast häiritus ja psühholoogiline heaolu

Inimeste psühholoogilise heaolu ja keskkonnaseisundi vahelised seosed on kompleksed. Keskkonnastressi uuringud näitavad, et kokkupuude kemikaali, müra või muu häiriva teguriga põhjustab ärrituse tagajärjel aktiivsust autonoomses närvisüsteemis ja ajus, mõjutades meie füsioloogiat ja emotsioone. Olenevalt inimese tundlikkusest (tervise üldseisund, vanus, sugu) kujuneb ärritus, mis alandab rahulolu hinnanguid. Näiteks kõrge õhusaastega piirkondade elanikud kannatavad suurema tõenäosusega psühholoogiliste häirete, sealhulgas hirmu ja depressiooni all (Evans, Cohen 2004; Marques, Lima 2011).

Euroopa riikides on leitud negatiivseid seoseid vääveldioksiidi (SO₂) saaste ja heaolu vahel (Ferreira jt 2013), Iirimaa eri regioone analüüsid on leitud sama seos ka PM₁₀-ga (Ferreira, Moro 2010). Eesti uuringus (Orru jt 2015) testiti õhusaaste ekspositsiooni seoseid individuaalsete heaoluhinnangutega. Analüüsis kombineeriti aastatel 2010 ja 2012 Euroopa Sotsiaaluuringus osalenud inimeste sotsiaalseid näitajaid (perekonnaseis,

tööhõive, usaldus inimeste ja institutsioonide vastu) modelleeritud PM₁₀ aasta keskmiste tasemetega nende elukohas.

PM₁₀ aasta keskmised tasemed Eesti vastajate elukohas olid keskmiselt 8,3±3,9 µg/m³, mis on üsna madal võrreldes näiteks Iirimaa tulemustega (20,8±3,7 µg/m³). Ent tavapäraseid inimeste heaolu hinnanguid mõjutavad tunnuseid (perekonnaseis, hõive või usalduslikkus) arvesse võttes, oli Eesti õhusaaste suhteliselt väikestel näitajatel ikkagi statistiliselt oluline negatiivne mõju eluga rahulolu hinnangutele. PM₁₀ taseme tõustes 1 µg/m³ võrra vähenes heaolu hinnang 0,017 punkti (10-punktilisel skaalal). Isegi analüüsi eraldi tervise tunnuse kaasamise korral jäi õhusaaste mõju heaoluhinnangutele ikkagi oluliseks. See viitab asjaolule, et õhusaaste mõju ei avaldu üksnes tervise kaudu, vaid õhusaaste on seotud ka otseselt heaoluga.

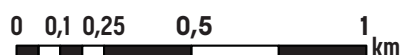
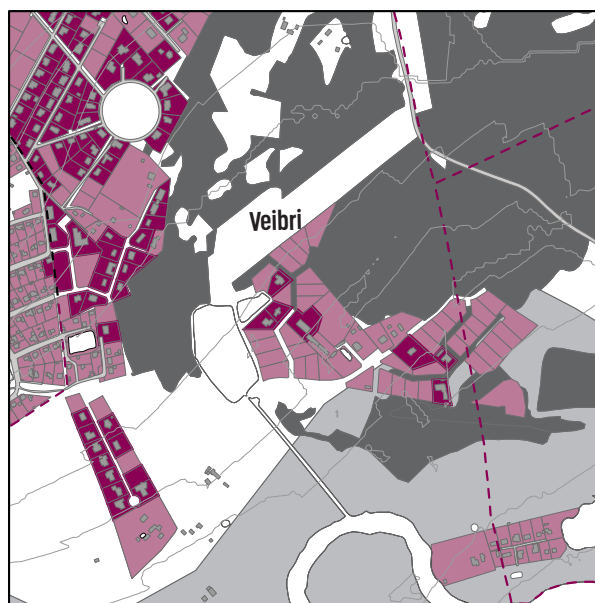
Reostuse tunnetamine ja hirm mõjude ees kui terviserisk

Lisaks saastega kokkupuutele ja füsioloogiast tingitud ärritusele mõjutab subjektiivne riskitunnetus ja hirm keskkonnategurite tervisemõjude ees inimeste psühholoogilist heaolu ja tervist. On leitud, et saaste ja terviseriski tunnetamine ennustavad võrreldes tegeliku reostuse ja ekspositsiooni tasemega oluliselt paremini tervisesümptomite teket (Stenlund jt 2009; Claeson jt 2013). Näiteks õhusaaste tunnetamisel ja saastega seotud terviseriskide kõrgeks pidamisel võib olla õhusaaste otsese füsioloogiliste mõjudega võrreldes olulisemgi tervisemõju.

Eesti elanikud suhtuvad keskkonna tervisemõjudele veidi rahulikumalt kui Euroopa Liidus keskmiselt, ent hirmud on suurenenud. Kui veel 2005. aastal hindas keskkonnareostusest tulenevat tervisekahju tõenäosust suureks või üsna tõenäoliseks 47% küsitletud Eesti elanikest, siis 2010. aastaks oli neid juba 51% (Eurobarometer 2006; 2010). ELis keskmiselt pidas kahju tõenäoliseks stabiilselt 61% vastanutest. Võimendunud hirmud keskkonnatervise mõjude ees võivad olla seotud ajavahemikus 2004–2012 üldiselt suurenenud tähelepanuga elukeskkonna turvalisusele (väärtustavate inimeste osakaalu kasv 15%st 21%ni) ja keskkonnast hoolimisele (kasv 26%st 31%ni) (Euroopa Sotsiaaluuringu andmed).

Eesti Terviseuuringu (2006) põhjal tehtud analüüsis kajastub, kuivõrd häirivad on mitmesugused keskkonnategurid inimeste jaoks (joonis 3.4.8). Kõige enam olid inimesed häiritud tänavamüra, halvast joogiveest ja

JOONIS 3.4.6 Tüüpilised konfliktalad elamuarendusest rohevõrgustikus Tartu eeslinnavööndis



Legend

- Riikliku, regionaalse ja kohaliku tähtsusega rohealad
- Puistud
- Vana hoonestusega elamumaa krundid
- Uushoonestatud elamumaa krundid
- Hoonestamata elamumaa krundid

liiklusest tulenevast õhusaastest, sealjuures oli häirituid kõige enam vanusegrupis 35–44 eluaastat.

Keskkonnariskide tunnetamine sõltub inimeste üldisest sotsiaalmajanduslikust staatusest ja haavatavusest (Olofsson, Rashid 2011; Orru, Orru 2014). Kehvemas majanduslikus olukorras, nõrgema ühiskondliku seostatuse ja tervisega inimesed on nii sotsiaalmajanduslikest kui ka keskkonnariskidest haavatavamad ja seepärast tunnetavad neid mõjusid teravamalt. Teisalt näitavad mõned uurimused, et just heaolu kasvu tingimustes on inimestel mahti pöörata tähelepanu keskkonna puudujääkidele. Eesti Terviseuuringu (2006) andmete kohaselt on ükskõik millistest keskkonnateguritest enam häiritud väiksemates leibkondades elavad inimesed (1–2 liiget). See võib viidata väiksema sotsiaalse seostatuse mõjule inimeste suuremale häiritusele või ka veel perekonnata noorte suuremale terviseteadlikkusele ja saastatusest häiritusele. Ootuspäraselt on linnaelanikud võrreldes maa-asulate elanikega keskkonnateguritest enam häiritud, sest ilmselt on maal vähem häirivaid tegureid. Joogivee seisundist on häiritud pigem väikse-

mate ja vaesemate leibkondade inimesed nii maal kui ka linnas. Õhusaastest (nii liiklusest kui muud allikad) häiritust esineb oluliselt enam linnas ja see ei sõltu oluliselt leibkonna suuruselt. Väiksema sissetulekuga inimesed on häiritud muudest allikatest pärinevast õhusaastest.

Eesti Terviseuuring 2006 põhjal tehtud analüüs näitab olulist seost keskkonnast häirituse ja tervisekaebuste vahel. Enamate häirivate keskkonnategurite olemasolu ennustab oluliselt mitmete krooniliste tervisekaebuste sagedasemat esinemist. Võrreldes nendega, kellel ühtegi häirivat keskkonnategurit, raporteeriti ühe häiriva teguri lisandumisel enam silma- ja seedeelundite haigusi ning psüühikahäireid. Need, kellel oli kolm või enam häirivat keskkonnategurit, raporteerisid enam seedeelundite-, lihasluukonna- ja kuseelundite haigusi ning allergiat. Häirivatest keskkonnateguritest ilmnisid olulised seosed liiklusest tingitud õhusaastest häirituse puhul psüühikahäirete, vereringeelundite haigustega ja allergiaga ning halvast joogiveest häirituse puhul seede-, kuseelundite haiguste ja allergiaga.

Kokkuvõte

Säästva Eesti 21 strateegias sätestatud keskkonnatervise mõjurite olukord on viimase 10 aasta jooksul paranenud: õhusaaste on mõningal määral vähenenud, kvaliteetse joogiveega varustatute hulk on suurenenud ja ligipääs rohealadele on paranenud. Nende positiivsete arengute kõrval tuleb aga näha ka probleeme.

Esiteks ei pruugi need positiivsed arengud kajastuda inimeste tervises ja heaolus. Kuigi inimeste eluiga on pikenenud, siis hinnangud oma tervisele ja heaolule ei ole paranenud, tervena elada jäänud aastate arv ei ole suurenenud eeldatava elueaga samavõrra. Kinnitust leiab läänemaailmas juba varem täheldatud tendents, et sotsiaalmajandusliku heaolu paranedes kasvab nõudlikkus keskkonnakvaliteedi suhtes. Hoolimata õhusaaste piirnormide täitmisest ilmnevad olulised mõjud tervisele ja inimeste rahulolu hinnangutele. Seni on vähe tähelepanu pööratud neile tervisemõjudele, mis jäävad riiklike nõudmistest välja: väikeste veevärkide kvaliteedikontroll ja tervisemõjud on kuni viimase ajani jäetud tarbijate hooleks. Inimeste rohealadele lähemale liikumise (eeslinnastumise ja maakasutuse intensiivistamise) sotsiaalsed, tervistavad ja ka ökoloogilised mõjud vajavad põhjalikumalt hindamist.

Teiseks näitavad eespool nimetatud trendid keskkonna- ja sotsiaalsete riskide võimalikku kuhjumist üldiselt haavatavamatesse ühiskonnagrupidesse (sh krooniliselt haiged, vanurid ja lapsed). Keskkonnateguritest on enam häiritud väiksema ühiskondliku seostatuse ja kehvema terviseiga inimesed, kes on nii sotsiaalmajanduslike kui ka keskkonnariskide suhtes enam haavatavamad ja seepärast tunnetavad neid mõjusid teravamalt. Tuleks tähelepanu pöörata sellele, et keskkonna-probleemid võivad süvendada juba olemasolevaid sotsiaalseid probleeme.

Kolmandaks, ühiskondlikud arengud, sealhulgas linnastumine ja inimtegevusega kaasnev suurenev surve rohealadele, ühiskonna vananemine ja kaasnev krooniliste haiguste osakaalu kasv (sellega seoses ka tundlikumate ja keskkonnast enam ohustatud isikute osakaalu suurenemine) võivad keskkonnatervise tegurite negatiivseid mõjusid võimendada. Pikemaajalise strateegilise planeeringuta linnaliste alade kiire laienemine teeb linnadest paljude keskkonna- ja terviseprobleemide keskpunktide. Seetõttu tuleb linnade ja nende tagamaade planeerimisel arvestada eri ühiskonnagruppide heaolu- ja tervisevajaduste ning ökosüsteemiteenuste pakumisega. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Ainsaar, M. (2011). Subjektive heaolu muutus Balti riikides 1990–2009.

Lauristin, M., Eesti Inimarengu Aruanne 2010/2011. Inimarengu Balti rajad: muutuste kahe aastakümne, (82–87). Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

Bowen, KJ., Ebi, K., Friel, S. & McMichael, AJ. (2013). A Multi-layered Governance Framework for Incorporating Social Science Insights Into Adapting to the Health Impacts of Climate Change. *Global Health Action*, 10, 21820.

Brantley, H., Hagler, G., Deshmukh, P. & Baldauf, R. (2013). Field Assessment of the Effects of Roadside Vegetation on Near-road Black Carbon and Particulate Matter. *Science of The Total Environment*, 468–469, 120–129.

Claeson, AS., Lidén, E., Nordin, M. & Nordin, S. (2013). The Role of Perceived Pollution and Health Risk Perception in Annoyance and Health Symptoms: a Population-based Study of Odorous Air Pollution. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 86, 367–374.

Demuzere, M., Orru, K., Heidrich, O., Olazabal, E., Geneletti, D., Orru, H., Bhawe, AG., Mittal, N., Feliu, E. & Faehnle, M. (2014). Mitigating and Adapting to Climate Change: Multi-functional and Multi-scale Assessment of Green Urban Infrastructure. *Journal of Environmental Management*, 146, 107–115.

Dolan, P., Peasgood & T., White, M. (2008). Do We Really Know What Makes Us Happy? A Review of the Economic Literature on the Factors Associated with Subjective Well-being. *Journal of Economic Psychology*, 29(1), 94–122.

Escobedo, FJ. & Nowak, DJ. (2009). Spatial Heterogeneity and Air Pollution Removal by an Urban Forest. *Landscape and Urban Planning*, 90, 102–110.

Eurobarometer. (2006). *Special Eurobarometer 238. Risk Issues*. European Commission.

Eurobarometer. (2010). *Special Eurobarometer 354. Food-related Risks*. European Commission.

Evans, GW. & Cohen, S. (2004). Environmental stress. *Encyclopedia of applied psychology* (1, 815–824). NY: Elsevier Inc.

Ferreira, S. & Moro, M. (2010). On the Use of Subjective Well-being Data for Environmental Valuation. *Environmental and Resource Economics*, 46(3), 249–273.

Ferreira, S., Akay, A., Brereton, F., Cuñado, J., Martinsson, P., Moro, M. & Ningal, TF. (2013). Life Satisfaction and Air Quality in Europe. *Ecological Economics*, 88, 1–10.

Fuller, R.A., Irvine, KN, Devine-Wright, P., Warren, PH & Gaston, K.J. (2007). Psychological Benefits of Greenspace Increase With Biodiversity. *Biology Letters*, 3, 390–394.

Graham, C. (2009). *Happiness Around the World. The Paradox of Happy Peasants and Miserable Millionaires*. NY: Oxford University Press.

Indermitte, E., Saava, A. & Karro, E. (2014). Reducing Exposure to High Fluoride

- Drinking Water in Estonia – A Countrywide Study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 11, 3132–3142.
- Indermitte, E. (2010). *Exposure to fluorides in Drinking Water and Dental Fluorosis Risk Among the Population of Estonia*. Tartu: Tartu University Press.
- Kiirguskeskus. (2005). *Joogivee radioaktiivsusest põhjustatud terviseriski hinnang*. Tallinn: Kiirguskeskus.
- Kiiver, R. (2013). Tervis. Heidmets, M., *Eesti Inimarengu Aruanne 2012/2013, Eesti maailmas*, (37–42). Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
- Loosaar, J, Kask, Ü, Kask, L, Parve, T & Link, S. (2008). *Hinnang eramute kütmisest välisõhku eralduvate saasteainete heitkoguste kohta Eestis*. Tallinn: TTÜ.
- Laan, B., Komsaare, K., Kaasik, M. & Hörrak, U. (2014). Estimating the Origin of Background Aerosol Pollution in Estonia. In Mitto, T., Fallmann, J., Mikolajczyk, U., Suppan, P., Singh, V. & Sokhi, R. (eds), *Proceedings of Abstracts 9th International Conference on Air Quality Science and Application: 9th International Conference on Air Quality Science and Application Garmisch-Partenkirchen, 24–28 March 2014*, (247). Hatfield: University of Hertfordshire.
- Läll, K., Raag, M. & Orru, H. (2013). Abstracts of the 2013 Conference of the International Society of Environmental Epidemiology (ISEE), the International Society of Exposure Science (ISES), and the International Society of Indoor Air Quality and Climate (ISIAQ), (4177). Research Triangle Park, NC: Environmental Health Perspectives. <http://dx.doi.org/10.1289/ehp.ehbasel13>.
- Maas, J., Verheij, R., De Vries, S., Spreeuwenberg, P., Schellevis, F. & Groenewegen, P. (2009). Morbidity is related to a green living environment. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 63, 967–973.
- Maasikmets, M., Saare, K., Arumäe, T., Lehes, L., Viidik, A. & Ebber, A. (2013). *Linnae välisõhu kvaliteedi kompleksse hindamise analüüs*. Tallinn: Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ.
- Maasikmets, M., Teinemaa, E. & Arumäe, T. (2012). *Emission Measurement of PM Size Distribution From Road Wear*. In: *Digital Abstract Book and Conference Handbook European Aerosol Conference, 2–7 September 2012*. Granada: European Aerosol Assembly.
- Marques, S. & Lima, M.L. (2011). Living in Grey Areas: Industrial Activity and Psychological Health. *Journal of Environmental Psychology*, 31(4), 314–322.
- Mägi, M. & Aarelaid, T. (2009). Vähihaigestumus ja selle muutused Eestis. *Eesti Arst*, 88(10), 635–640.
- Olofsson, A. & Rashid, S. (2011). The White (Male) Effect and Risk Perception: Can Equality Make a Difference? *Risk Analysis*, 31, 1016–1032.
- Orru, H., Kaasik, M., Antov, D. & Forsberg, B. (2008). Evolution of Traffic Flows and Traffic-induced Air Pollution Due to Structural Changes and Development During 1993–2006 in Tartu (Estonia). *The Baltic Journal of Road and Bridge Engineering*, 3, 206–216.
- Orru, H., Jõgi, R., Kaasik, M. & Forsberg, B. (2009). Chronic Traffic-induced PM Exposure and Self-reported Respiratory and Cardiovascular Health in the RHINE Tartu Cohort. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 6, 2740–2751.
- Orru, H., Teinemaa, E., Kesanurm, K., Kaasik, M., Tamm, T. & Lai, T. (2011a). *Välisõhu kvaliteedi mõju inimeste tervisele – peentest osakestest tuleneva mõju hindamine kogu Eesti lõikes*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Orru, H., Jõgi, R., Maasikmets, M., Kaasik, M., Loot, A. & Kukk, E. (2011). Effects of Chronic PM Exposure from Local Heating on Self-reported Respiratory and Cardiovascular Health in the RHINE Tartu Cohort. *Epidemiology*, 1, S25–S26.
- Orru, H., Andersson, C., Ebi, K.L., Langner, J., Aström, C. & Forsberg, B. (2013). *Impact of Climate Change on Ozone-related Mortality and Morbidity in Europe*. *European Respiratory Journal*, 41, 285–294.
- Orru, K., Orru, H., Maasikmets, M., Hendrikson, R. & Ainsaar, M. (2015, esitatud). *Wellbeing and Environmental Quality: Does Pollution Affect Life Satisfaction?* Quality of Life Research.
- Orru, K. & Orru, H. (2014). *Keskkonnatervis: arusaamine riskidest ja motivatsioonervisemõjude vähendamiseks. KesTeRisk projekti raport*. Tartu Ülikool, Terviseamet, Keskkonnatervise Uuringute Keskus.
- Orru, K. & Rothstein, H. (2015, vastu võetud). *Not Quite 'Dead Letters', Just 'Blind Eyes': The Europeanisation of Drinking Water Risk Regulation in Estonia and Lithuania*. Environment and Planning A.
- Pindus, M. & Orru, H. (2013). *Proximity of Busy Road Increases the Prevalence of Heart Disease – Results from RHINE Tartu Cohort*. Abstracts of the 2013 Conference of the International Society of Environmental Epidemiology (ISEE), the International Society of Exposure Science (ISES), and the International Society of Indoor Air Quality and Climate (ISIAQ), (4388). Research Triangle Park, NC: Environmental Health Perspectives. <http://dx.doi.org/10.1289/ehp.ehbasel13>.
- Roose, A., Kull, A., Gauk, M. & Tali, T. (2013). Land Use Policy Shocks in the Post-communist Urban Fringe: a Case Study of Estonia. *Land Use Policy*, 30 (1), 76–83.
- Saare, K., Kabral, N., Maasikmets, M. & Teinemaa, E. (2014). *Välisõhu seire linnades. Õhusaaste kauglevi seire ja uuringud 2013. aastal*. Tallinn: Eesti Keskkonnauuringute Keskus OÜ.
- Saava, A. & Raud S. (1998). *Tartu salvkaevude sanitaarne seisund ja vee kvaliteet*. Tartu.
- Silva, J., De Keulenaer, F. & Johnstone, N. (2012). *Environmental Quality and Life Satisfaction: Evidence Based on Micro-data*. OECD Environment Working Papers. <http://doi:10.1787/19970900>.
- Stenlund, T., Lidén, E., Andersson, K., Garvill, J. & Nordin, S. (2009). Annoyance and Health Symptoms and Their Influencing Factors: a Population-based Air Pollution Intervention Study. *Public Health*, 123, 339–345.
- Van Kamp, I. & Davies, H. (2013). Noise and Health in Vulnerable Groups: a Review. *Noise Health*, 15, 153–159.



Eesti elanike keskkonna- teadlikkus ja -käitumine

► TIJU KOFF, ARKO OLESK

Sissejuhatus

Eestlaste omamüüt, mida viimasel ajal on kirjanduslikult võimendanud Valdur Mikita, kõneleb meist kui rahvast, kes on loodusega säilitanud erilise sideme. See alaosa vaatab eestlaste keskkonnateadlikkuse ja -käitumise alast andmestikku ning analüüsib keskkonnateadliku käitumise edendamiseks loodud meetmeid. Järelduste alus on viimastel aastatel Eesti elanike seas tehtud keskkonna-alaste uuringute tulemused, aruanded ja arutelud riiklikus õppekavas sätestatud läbiva teema „Keskkond ja säästev areng“ ellurakendamise kohta ning kaasamispraktikate analüüs. Kaardistatakse mitmesuguseid keskkonnateadlikkuse edendamise projekte, samuti hinnatakse kodanikuühiskonna aktiivsust ja kaasatust.

SE21 strateegia on seadnud üheks eesmärgiks, et Eesti tasakaalustatud jätkusuutliku arengu eeldus peab olema kõikide ühiskonnakihtide, eriti aga üldpoliitiliste otsuste tegijate ja ametnike loodusteadusliku mõtteviisi süvendamine, rõhutades, et haridus on paljude strateegias välja toodud eesmärkide saavutamise vahend. Siiski keskendub strateegia pigem ühiskondlikule tasandile ega pühenda tähelepanu üksikisiku rollile. Selle alapeatüki fookuses on aga nimelt üksikisikute hoiakute ja käitumise ning neid kujundavate tegurite ja tegevuste küsimused.

3.5.1 Mis on keskkonnateadlikkus?

Säästva Eesti Instituudi (2014) koostatud sõnastik defineerib keskkonnateadlikkust kui inimeste faktilisi teadmisi keskkonnaseisundist ja -murest; inimese ja keskkonna vahelise suhte ja mõju mõistmist ning valmisolekut neid oma tegevuses arvestada. Määratlus rõhutab, et keskkonnateadlikkus ei tingi alati keskkonnahoidlikku tarbimist: inimesed võivad küll olla teadlikud näiteks autokasutuse mõjust keskkonnale ja tervisele, kuid ei pea oma autokasutust negatiivseks või

ei paku ühiskond võimalusi keskkonnahoidlike valikuid teha.

Lähedane mõiste on keskkonnateadvus (*environmental consciousness*), mille kujundamise põhilise vahendina nähakse keskkonnaharidust. Keskkonnateadvuse all mõistetakse inimeste arusaamist keskkonnaseisundist, selle väärtustest ja seostest nende heaoluga. See ei pruugi sisaldada terviklikku ettekujutust keskkonnaseisundi eri tahkudest ning põhjustest ja tagajärgedest. Keskkonnateadvus on otseselt seotud valmisolekuga tarbida keskkonnahoidlikult (SEI 2014). Tavakasutuses hõlmab keskkonnateadlikkuse mõiste ka keskkonnateadvust, kuid täpsema analüüsi huvides on nende eristamine kasulik.

Kuigi neis määratlustes viidatakse pelgalt keskkonnahoidlikule tarbimisele, laieneb see ka keskkonnasõbralikule käitumisele üldiselt. Senini kujutatakse keskkonnakäitumist sageli ette lineaarse ahela mudelina, kus keskkonnaalastele teadmistele järgnevad hoiakud, mis viivad seejärel keskkonnasõbraliku käitumiseni. Kujutus ahela sellisest toimimisest on muuhulgas paljude teadlikkuskampaaniate lähtekeht, ja need kampaaniad keskenduvadki faktide jagamisele, eeldades, et see viib automaatselt käitumise muutuseni (Kollmuss, Agyeman 2002). Uuringud on näidanud, et selline lineaarne mudel on ekslik. Teadlikkuse ja käitumise vahel valitsevat lõhet selgitada püüdnud uuringud on jõudnud isegi väiteni, et faktidel põhinevatel ja inimeste ratsionaalsusele panustavatel lähenemistel ei ole käitumisele olulist mõju. Teadlikkuse asemel hinnatakse käitumise olulisemaks mõjutajaks emotsionaalsusega seonduvat teadvust, kuigi ka selle puhul võib endiselt olla palju käitumise muutust tõkestavaid barjääre, teiste seas faktiteadmiste puudumine või mittekättesaadavus. Sellest tuleneb ka, et inimeste faktiteadmiste uurimine ei pruugi anda pilti nende tegelikust käitumisest ja et keskkonnahoidliku käitumise murekohtade selgitamisel tuleb pöörata tähelepanu hoiakutele ja käitumist soodustavatele või takistavatele tingimustele.

3.5.2 Eesti elanike keskkonna- teadlikkus ja -käitumine

Eestlaste keskkonnateadlikkuse (ja -teadvuse) kohta on kaks järjepidevamat allikat: Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse tellitud ning Turu-uuringute ASi korraldatud üle-aastane küsitlus, mida on tehtud aastatel 2010, 2012 ja 2014, ning Eurobaromeetri uuringud „Attitudes of European citizens towards the environment“ (2004, 2007, 2011, 2014).

2014. aasta Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuringu kohaselt peab väga suur osa (90%) vastajaskonnast ennast keskkonnateadlikuks, sh 20% koguni väga teadlikuks. Eesti elanikkonda tervikuna peab keskkonnateadlikuks 67% vastajatest – see arvamus on aasta-aastalt paranenud (**Turu-uuringute AS 2014**). Vahetu looduskogemus on aga eestlaste seas taandunud: varasemaid küsitlusi arvestades on alates 1983. aastast vastajate arv, kes käivad enda hinnangul looduses sageli või mõnikord, vähenenud umbes ühe protsendipunkti võrra aastas (**Tago 2014**).

Mõlemad tänapäevased uuringud käsitlesid ka seda, kuidas inimesed tajuvad oma elu ja keskkonna vahelisi seoseid. Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuringus kasutatud väide oli üldisem („Keskkonna olukord on otseselt seotud inimeste elukvaliteediga“) ja sellega oli nõus 90% küsitletutest ehk märgatavalt rohkem kui kaks aastat varem. Eurobaromeetri uuringus kasutatud väide kõlas „Keskkonnaküsimustel on otsene mõju Teie igapäevasele elule“ ning sellega nõustus 75% küsitletud eestlastest (ELi keskmine 77%).

Eesti keskkonnaseisundit hindasid eestimaalased meie kohalikus uuringus pigem heaks (81%), väga halvaks ei pidanud seda keegi. Ka probleemide nimetamine on aastatega kahanenud. Kõige enam soovisid küsitlud, et rohkem tähelepanu pöörataks mere puhtusele, metsadele, loodusressursside säästlikule kasutamisele ja õhu puhtusele. Kui Eesti uuringus ei olnud sõnastatud, kes peaks neile teemadele rohkem tähelepanu pöörama (vaikimisi eeldusena siis ilmselt riik), siis Eurobaromeetris kasutatud küsimus oli taas isiklikum: paluti nimetada viis keskkonnaküsimust, mille pärast küsitlatav ise enim muret tunneb. Siin oli eestlaste suurim mureallikas kasvav prügikogus (52%, ELi keskmine 43%), millele järgnesid kemikaalide mõju tervisele ning vee- ja õhureostus. Neist viimase, õhureostuse, osas oli Eesti küll Euroopa Liidu riikidest viimaste seas – keskmiselt peeti seda Euroopa Liidus kõige murettekitavamaks probleemiks (**Special Eurobarometer 416**).

Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuringu kohaselt on levinuimad keskkonnahoidlikud käitumised toidu-

ostmine arvestusega, et ei tuleks midagi ära visata (73%), ohtlike jäätmete ettenähtud kohta viimine (71%), prügi sortimine (65%) ja kaupluses kodunt kaasa võetud koti kasutamine (69%, vt **joonis 3.5.1**). Vastajate prügiga seotud tegevuste puhul on peamine ajend keskkonnasõbralik mõtlemine, planeeriva toiduostmise puhul domineerivad aga teised ajendid. Keskkonna ajendid on olulised ka keskkonnahoiuga seotud ühistegevuste puhul, kuid vaid 11% vastajatest ütleb, et tegeleb nendega sageli.

Eurobaromeeter esitas vastajatele teistsuguse tegevuste nimekirja ja küsis, milliseid asju neist on vastajad teinud viimase kuu jooksul. Selle kohaselt on eestlased Euroopa Liidus kõige üksikõiksema vee- ja energiasäästükäitumisega rahvas (energiasääst 33%, veesääst 18%), üle ELi keskmise oli keskkonnasõbraliku transpordiviisi valik ja kohalike toodete eelistamine. Levinuim käitumisviis on prügi sortimine, kuid ka selle protsent on viimase, 2011. aastal aset leidnud küsitlusega võrreldes langenud.

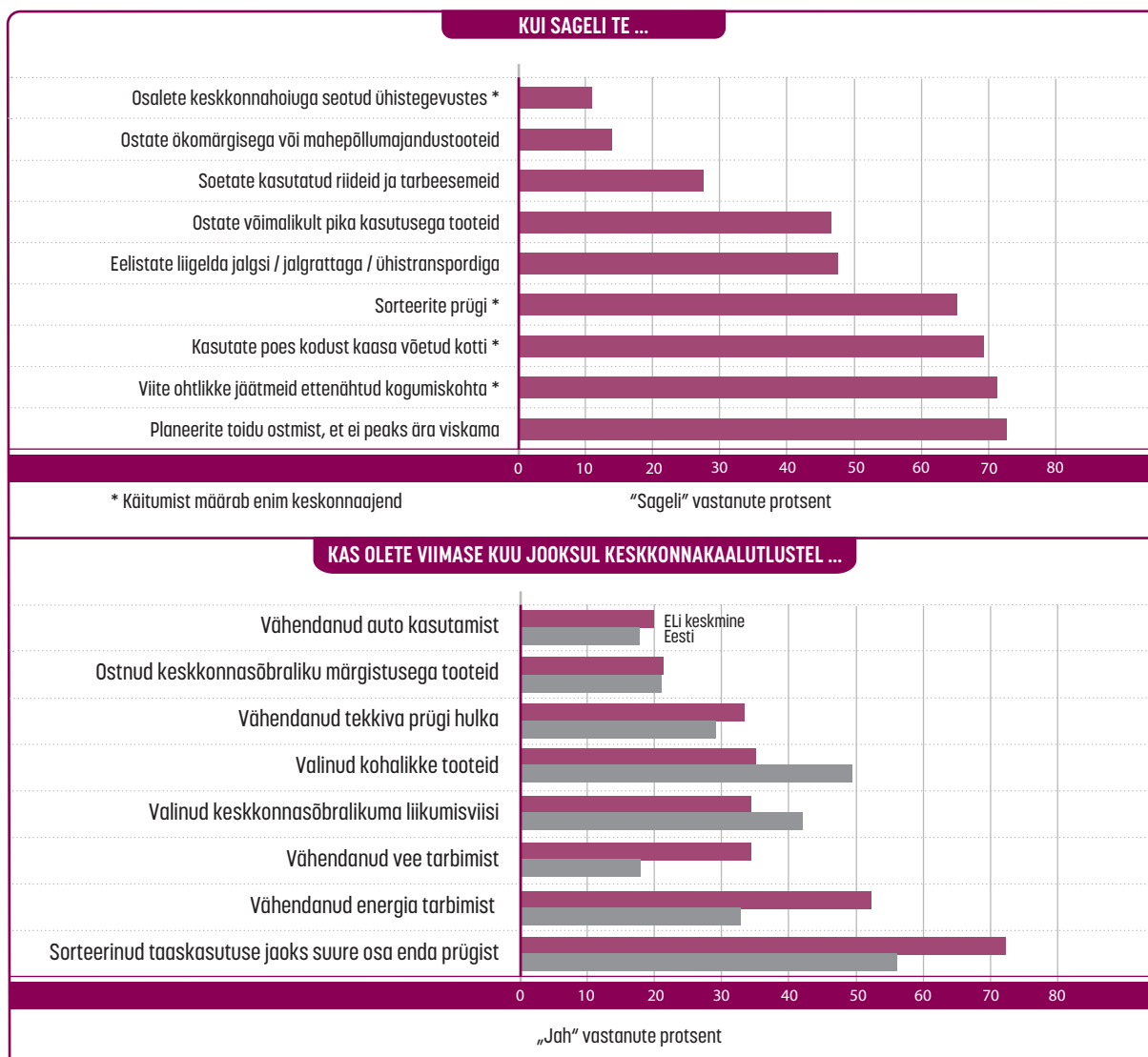
Võrreldes teiste eurooplastega arvavad eestlased kõige vähem, et kodune energiasääst ja suurte ostude puhul keskkonnaaspektiga arvestamine peaksid nende koduriigi elanike igapäevaelus olema tähtsad viisid, kuidas keskkonda kaitsta. Suurimat rõhku pandi hoopis prügi sortimisele ja toidu säästmisele (**Special Eurobarometer 416**).

Parima keskkonnaprobleemide lahendamise meetmena nähakse suuremat teavitamist. Euroopas kõige vähem (53%) usutakse siin, et keskkonnakaitse aitab kaasa majanduskasvule. Kliimamuutustele pühendatud Eurobaromeetri uuring näitas, et kõige vähem ELis peavad seda tõsiseks probleemiks just eestlased (**Special Eurobarometer 409**).

Mitmesuguste uuringute tulemustest on näha, et eestlased eelistavad tegevusi, mille mõju on kõige vahetumalt tajutav ning on passiivsemad ja probleemi vähem tunnistavad abstraktsemate ja globaalsemate keskkonnahädade korral. Edusammud tajutavamate tegevuste vallas (näiteks prügi sortimine või koristustalgud) võivad olla põhjus, miks Eurobaromeetri küsitluses on kasvanud arusaam (+11 punktiga 33%ni), et kodanikud teevad keskkonna kaitseks piisavalt.

Inimeste käitumist mõjutab usk sellesse, kas nende tegudel on mõju. Eurobaromeetri küsitluse kohaselt usub 76% eestlastest, et üksikisikuna on neil roll keskkonna kaitsele. See on ELi üks madalamaid näitajaid. Kui võtta näitena veekaitse, on tulemused nukramad. Tallinna Ülikooli Kommunikatsiooni Instituudi (2015) 2014. aastal Balti riikide elanike seas korraldatud veekaitse-alaste hoiakute uuring näitas: veekaitse vallas on inimeste usk sellesse, et nemad isiklikult midagi

Joonis 3.5.1 Eesti elanike tegevused keskkonna kaitseks



Allikas: Turu-uuringute AS 2014 ja Special Eurobarometer 416 2014.

Läänemere kaitseks teha saavad, üsna väike (27%). Kui küsida neilt, milliste tegevustega saavad nad kodukoha veekogudega seotud probleeme ennetada, ei oska umbes 25% midagi nimetada ja teine 25% arvab, et nemad ei saagi midagi teha.

Kõige olulisemate tegutsejatenä Läänemere kaitsel nähakse valitsusi ja tööstust (vt joonis 3.5.2). Elanikud ise hindavad oma kohustust aktiivselt tegutseda kõige väiksemaks (TLÜ Kommunikatsiooni Instituut 2015).

Keskonnaministeeriumi tellitud keskkonnanäidatuse alase teadlikkuse uuring (Klaster 2013) leidis, et keskkonnainfot on iseenesest palju, ent see ei ole tõhusalt kättesaadav, selle sisu ei ole tavakodanikele arusaadav ega tekita soovi osaleda. Vastustest ilmnenu suhtumise koondnimetajaks kasutati osalusheitumuse mõistet, tähistades seisundit, kus inimene küll soovib midagi teha, ent on niivõrd kaua ebaõnnestunud, et ei usu enam oma võimalusse seda saavutada. Uuringu autorid soovi-

tavad heitumuse vähendamiseks tegeleda samal ajal nii teadlikkuse tõstmise, tõhusate osalusvõimaluste suurenemise kui ka positiivsete osaluskoogemuste tekitamisega. Kuivõrd osalusheitumus on Eestis probleem erisuguste keskkonnakäitumise vormide juures, vajab veel uurimist.

3.5.3 Eesti õpilaste üldine keskkonnateadlikkus ja vastutus säästva arengu eest 21. sajandil

Jenseni (2002) sõnul tuleb keskkonnaprobleemide lahendusi otsida nii ühiskondlikul kui ka isiklikul elustiili tasandil. Et üksikisikud saaksid probleemi lahendamisse panustada, peavad nad olema suutelised eri tasandite põhjuseid tuvastama ning leidma viisid, kuidas neid mõjutada ja muuta. Tema sõnul on koolidel kohustus aidata ühiskonnaliikmetel varustada ennast

vajalike teadmiste ja pühendumusega, et võtta vastu isiklikult tähenduslikke otsuseid ning tegutseda nii eluviisi kui ühiskondlike tingimustega seatud probleemide lahendamiseks. „Sellest tulenevalt on koolides keskkonnahariduse üldine eesmärk arendada õpilaste võimeid tegutseda isiklikul ja ühiskondlikul tasandil,” kirjutab Jensen.

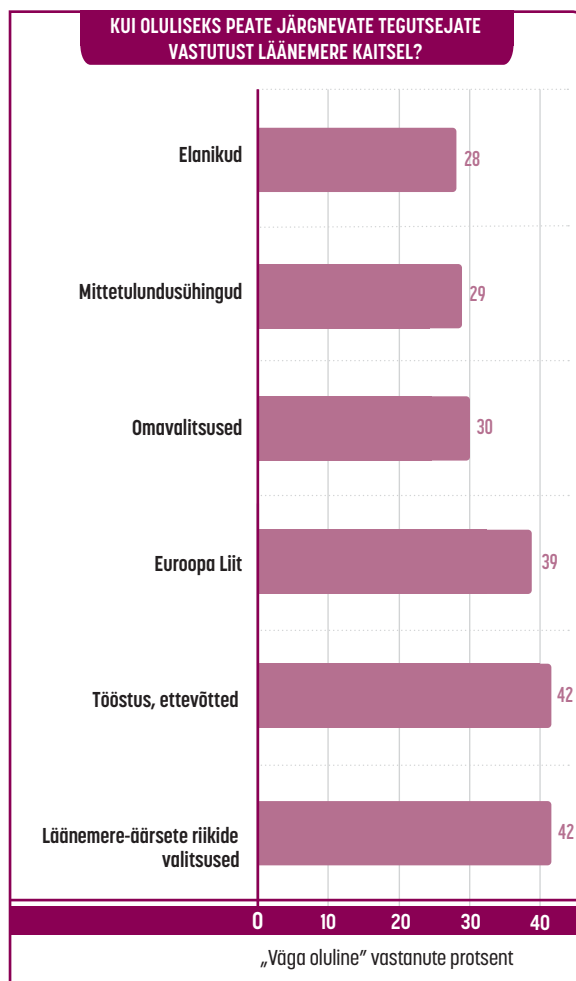
2002. aastal lisandus Eesti koolide riiklikku õppekavasse läbiv teema „Keskkond ja säästev areng”. See lähtub põhimõttest, et kujundatakse mitte ainult teadmisi, vaid ka demokraatlikkust, kodanikuaktiivsust, motivatsiooni ning oskusi ise oma elukeskkonna hüvanguks ning parandamiseks midagi aktiivselt ette võtta (Henno 2003). See tähendab õppimist, kuidas ette näha oma tegevuse tagajärgi ja kavandada mitmesuguseid võimalikke jätkusuutlikke arenguvisionoone. Õpilased peavad omandama teadmised, milliseid samme tuleb astuda nende visioonide elluviimiseks.

Üks võimalus õppekava ellurakendamise edukust hinnata on rahvusvaheline õpitulemuslikkuse võrdlusuuring PISA. 2006. aasta uuringus osutus Eesti õpilaste keskmine keskkonnateadlikkus kõrgemaks kui uuringus osalenud keskmisel õpilasel. Eesti ja vene õppekeelega koolide õpilaste keskkonnateadlikkuse vahel ei ilmnenud olulist statistilist erinevust. Eesti õppekeelega koolide õpilased rõhustasid aga keskkonnaprobleeme enam kui vene õppekeelega koolide õpilased. Eesti õppekeelega koolide õpilased tundsid rohkem muret õhusaaste, energianappuse ja veepuuduse pärast, vene õppekeelega koolide õpilased aga tuumajäätmete käitlemise pärast (Henno 2009).

Veel suurem erinevus ilmnis õpilaste arvamustes, kas järgneva 20 aasta jooksul keskkonnaprobleemid süvenevad või vähenevad. Kui eesti õppekeelega koolide õpilaste arvates õhusaaste, veepuudus ja energianappus süvenevad märkimisväärselt, siis vene õppekeelega koolide õpilased ilmutasid võrreldes OECD keskmisega äärmuslikku optimismi. Et saada ettekujutust, mil määral õpilased tunnetavad loodusressursside säästva tarbimise vajadust, küsiti, kas nad nõustuvad väljapakutud säästvat arengut toetavate meetmetega. Muret tekitab tõsiasi, et nii eesti kui ka vene õppekeelega koolide õpilaste säästva arengu alane vastutustunne oli väiksem kui OECD küsitluses osalenute keskmine.

Seega näitas koolilaste uuring sama mustrit, mis kehtib ühiskonnas üldiselt: õpilaste keskkonnateadlikkus on kõrge, kuid see ei peegeldu samaväärselt käitumistavades ja väärtushinnangutes. Tulemuseks on küll õpilaste laiaulatuslikud teadmised, kuid igapäevaelu puudutavaid otsuseid tehes eelistavad koolilõpetajad iseenda ja oma huvirühma vajadusi ühiskonna omadele (Henno 2010). Henno tõdeb, et vene õppekeelega koolid

JOOINIS 3.5.2 Tegutsejate vastutus Läänemere kaitsel



Allikas: TLÜ Kommunikatsiooni Instituut 2015.

pööravad läbiva teema „Keskkond ja jätkusuutlik areng” ellurakendamisele nüüdisaegses tähenduses vähem tähelepanu.

Sama autori 2003. aastal avaldatud uuringust ilmnis, et enamik Eesti õpetajaid kuulub „normatiivse keskkonnahariduse” esindajate gruppi, milles tõlgendatakse keskkonnahariduse eesmärki enamasti kitsalt ökoloogilise jätkusuutlikkuse kontekstis: rõhk on keskkonnateadmiste andmisel ja säästvat arengut reguleerivate seaduste tundmisel.

2012. aastal korraldatud keskkonnahariduse uuringus (Põim jt 2012) nimetasid õpetajad ja koolitajad keskkonnahariduse peamiste eesmärkidena loodushoidu ja inimeste hoiakute kujundamist säästva arengu suunas. Oluliseks peeti õpilaste vaatlus- ja mõtlemisvõime arendamist, kodukandi ja kohaliku looduse tundmist ning õpilastes seoste loomise oskuse kujundamist koolis õpitu ja reaalsuse vahel. Kokkuvõttes toob uuring siiski välja, et praegune keskkonnaharidus ei suuda toetada inimeste hoiakute kujundamist, sest programmid on enamasti lühikesed ega ole sageli väärtuskas-

tusele keskendunud; sihtrühmadega saab tegelda enamasti ebaregulaarselt. Enamasti piirduvad keskkonnahariduslikes programmides pakutavad külaskäigud taimede või loomade näitamisega vastavalt retkejuhi isiklikule võimekusele. Seega on uuringus osalejate arvates keskkonnahariduse programmide puhul tarvis paradigma nihet väärtuskasvatuse suunas.

Uuringu tulemusena selgusid ka erinevused õpetajate vahel. Koolieelsete lasteasutuste õpetajate ja klassiõpetajate jaoks ei ole keskkonnahariduse andmine üldjuhul probleem, sest nad õpetavad tervikut, mitte kitsalt ühte ainet. Üldhariduses on olukord ebasoodsam: õpetamine läheb aineõpetajate kätte, kellele on õpetatud ja kes õpetavad akadeemilisi aineid, horisontaalseid teemasid aga harilikult ei käsitleta. Õppekavas jäävad läbivad teemad n-ö vaeslapse ossa, sest hindamine on ainepõhine ja õpetatakse õpiku põhjal, kus keskkonnaharidust on kajastatud lünklikult. Puudus on läbivatest teemadest õpikutes ja õpetajaraamatutes.

Probleemid ilmnevad juba õpetajakoolituses ning ka Tallinna ja Tartu erinevustes. Tallinna Ülikoolis pööratakse enam tähelepanu ülddidaktikale ja meetodikale ning vähemalt pooled õpetajakoolituses osalejatest läbivad ka keskkonnahariduse aine. Tartu Ülikoolis on õpetajakoolitus ainekeskne ja selle eest vastutavad eri teaduskonnad.

Viimastel aastatel on tugevalt panustatud mitteformaalse keskkonnaõppe edendamisse. Muuhulgas on mitu linna saanud atraktiivse loodusmaja. Euroopa Liidu Euroopa Regionaalarengu Fondist toetatava meetme „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine” toel on mitmesuguseid projekte rahastatud rohkem kui 22 miljoni euro eest, et ühtlustada keskkonnahariduse kättesaadavust sobiva infrastruktuuri arendamise kaudu. Veebikeskkond Keskkonnaharidus.ee, mille tunnuslause on „Kujundab mõtteviisi”, loetleb sada keskkonnaharidusega tegelevat keskust ja tutvustab ka keskkonnahariduse bussi.

Muu huviharidusega võrreldes on loodushariduse olukord siiski tagasihoidlik: 2012. aasta andmetel oli Eestis 76 995 huvikoolide töös osalevat last, kuid vaid 2434 neist (3,16%) loodus- ja tehnikavaldkonna õppekavadel (**Tuisk 2013**).

Riikliku õppekava läbiv teema „Keskkond ja säästev areng” ja teised keskkonnahariduse programmid on võtnud keskmise väärtuskasvatuse ja keskkonnateadvuse arendamise. Uuringud näitavad aga, et teema edukal rakendamisel on barjääre, mis on seotud peamiselt õpetajate hoiakute, hariduskorralduse ja seda toetavate aspektidega. Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub praegu selge roll ja positsioon keskkonnahariduse võr-

gustikus. HTMi põhiroll peaks olema strateegiliste suundade näitamine. Tuleks kriitiliselt ümber hinnata ka Säästva Eesti 21 arengustrateegia, mis praegusel kujul ei innusta üksikisikuid.

3.5.4 Keskkonnateadlikkuse arendamise tegevused

Vajadust muuta nii elanikkonna väärtushinnanguid kui ka käitumisharjumusi on püütud arvesse võtta Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) toetatud Keskkonnateadlikkuse programmi meetmega, mis kinnitati aastal 2011. Keskkonnateadlikkuse kõrval toetab Keskkonnainvesteeringute Keskus samast allikast veel keskkonnahariduse infrastruktuuri ja keskkonnahariduse arendamist, kuhu kuuluvad ka mitmed eelmises peatükis loetletud tegevused. Programmi elluviija on Keskkonnaamet ning selle rahaline maht on 3 195 582 eurot, millest 85% on ESFi vahendid.

Toetatud projekte analüüsinud Mariliis Tago leidis (2014), et suurem osa neist keskendub üksnes sihtgruppide teavitamisele, loomata juurde toetavaid tingimusi, mis aitaksid sihtrühmal käitumist keskkonnasäästlikumaks muuta. Tema sõnul viitab sellele juba programmi nimi „Keskkonnateadlikkuse programm“, mis seab keskele kohale teadlikkuse (mitte käitumise) ja suunab seeläbi taotlejaid. Aastatel 2011–2013 rahastatud 658 projekti seas oli teadmiste kasvatamisele suunatud taotlusi 361 ja käitumise muutmise keskseid 217.

Peamiselt kasutati sihtrühma teadmiste ja käitumise kujundamiseks õuesõpet, väljasõite ning koolitusi. Peamiseks sihtrühmaks olid koolieelikud ja -ealised (kolmandiku projektide sihtrühm) ning „elanikkond”. Tago hinnangul toetavad edukad teavitustegevused küll inimeste käitumise muutmist, kuid üldjuhul seda ei tingi, sest inimesed ei muuda oma käitumist üksnes ratsionaalsete otsuste tagajärjel. Inimeste käitumise muutmisel on kõige olulisemal kohal inimeste igapäevased käitumisharjumused (nt liikumisviis, poodlemine), mitte nende teadmised. Käitumispraktika muutmiseks tuleb mõista inimeste igapäevase käitumisharjumusi, sotsiaalset ja ruumilist keskkonda ning neid tarvidusel ümber kujundada (**Tago 2014**). Lisaks on projektipõhine rahastamine probleemne juba oma olemuselt ega pruugi sobida muutuse loomiseks.

3.5.5 Meedia

Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuringu (**Turu-uuringute AS 2014**) kohaselt on teabekanalitest olulisim

televisioon (Aktuaalne Kaamera ja saade Osoon), siis ajalehed (Postimehe vaheleht Looduse Hää, artiklisari „Meie elukeskkond“). Veebilehti kasutavad vähesed. Märkimist väärib, et arvamuslimidrid ei ole aastate jooksul oluliselt muutunud: need vastajad, kes kedagi nimetavad, ütlevad kõige sagedamini nimesid Fred Jüssi, Vladislav Koržets ja Mati Kaal.

Eesti meediat keskkonnaküsimuste kajastajana uurinud Maie Kiisel jt (2011) leiavad, et põhivoolu meediakanalite keskkonnakäsitlust iseloomustab võimetus hoida pikemaajalist dialoogi, poliitilise arutelu puudumine, juhtimis-majandusliku ja tarbijaliku vaatenurga pealetung ning nende vaatenurkade täiendav võimendumine siduskeskkondades. Samuti on keskkonnameedia väljaannete arv on oluliselt suurenenud, kuid lugejaskond on kahanenud.

3.5.6 Kodanikuühiskonna kaasamine

Aktiivne osalemine keskkonnanahoiutegevustes on küsitluste kohaselt eestlaste seas vähelevinud. Ühe suure erandiga: 2013. aastal osales 61% vabatahtlikuna tegutsenutest heakorratöödel, koristus- ja ehitustalgutel või remonditöödel, tehes keskkonnakaitsest, loodushoiust ja säästvast eluviisist kõige populaarsema vabatahtliku tegevuse valdkonna (Uus jt 2013). Enam kui viiendikul eestimaalastest seostub vabatahtlik tegevus esmalt just „Teeme ära!“ liikumise ja koristustalgutega.

Sellised vahetud kogemused nagu „Teeme ära!“ on käitumise mõjutajana ja teadvuse kujundajana kahtlemata äärmiselt olulised. Tuleb aga märkida, et suur osa talgutel osalenuist on ühekordsed vabatahtlikud, nende aktiivne tegevus piirdub ühe aktsiooniga ja enamasti ei kuulu nad regulaarset tegevust korraldavatesse organisatsioonidesse. Raske on hinnata, kas ja kuidas on ühekordselt aktsioonilt saadud kogemus üle kandunud osalejate igapäevapraktikasse ja kas see väljendub ka teistes keskkonnanahoiu valdkondades peale prügi.

Huvigruppide aktiivsust oodatakse üha enam ka erisuguste keskkonda puudutavate otsuste langetamisel. Selle edendamiseks on juurutatud kaasamismehhanisme ja tehtud juhendmaterjale, näiteks „Head keskkonnamaterjalid“ (Kõnnusaar jt 2010), mis on käsiraamat eesmärgiga kaasa aidata heade keskkonnamaterjalide tegemisele omavalitsuste arendustegevustes. Kaasamist puudutab Tõnis Põdra käsiraamat „Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamine: Käsiraamat“ (2005).

Nende põhimõtete rakendamine on siiski olnud vastuolulisem ja tekitab pooltes umbusku. 2008. aastal kirjeldas Taavi Kelder kohalike aktivistide tehtud

intervjuude põhjal arendajate negatiivset suhtumist keskkonna-alasesse kodanikualgatusse: arendajad suhtuvad sellesse kui takistavasse nähtusse ja kohalikesse elanikesse kui tülikatesse segajatesse. Omavalitsuste esindajate poolt kohtab arendajatega sarnast suhtumist või ükskõiksust, mis viitab sellele, et omavalitsus ei taju elanike probleeme omadena (Kelder 2008).

Vahepealsetel aastatel on kaasamist hakatud rohkem väärtustama. Seda kinnitab Katre Liivi 2014. aastal Kurtina maastikukaitseala näitel tehtud analüüs, milles kõik pooled rõhutavad suhtlemise olulisust. Samas osutab artikkel, et edukal kaasamisel on endiselt palju barjääre, teiste seas püsiv usaldamatuse foon ja riigiasutuste viljeldav ühesuunaline ja tagasisidestamata kommunikatsioon. Avaliku sektori esindajad ootavad initsiatiivi aga eelkõige huvirühmadelt ja elanikelt endilt (Liiv 2014).

Avalikkuse ette on jõudnud just konfliktsemad ja ebaõnnestunud kaasamise juhtumid. Vähem on räägitud headest näidetest, mis saavad kaasamispraktikate innustajaks. Linnade asumiseltsid on edukamad elukeskkonda puudutavates küsimustes, looduskeskkonna alaste edulugude näiteid aga napib.

3.5.7 Ühiskondlikud praktikad

Keskkonnasõbraliku käitumise väärtustamiseks jagab Keskkonnaministeerium igal aastal Aasta Keskkonnamaterjali ja Aasta Keskkonnasõbraliku Ettevõtte auhinna. Eestimaa Looduse Fond annab välja Läänemere-sõbraliku põllumajandustootja nimetust. Vastustundliku Ettevõtluse Foorum koostab jätkusuutliku ettevõtluse indeksit ning jagab vastavaid kvaliteedimärgiseid.

Näiteks 2014. aasta keskkonnasõbralike asutuste konkursil auhinna pälvinud Pärnu Ülejõe lasteaia suutakse keskkonnasäästu poole, pöörates tähelepanu nii vee säästmisele, prügi sortimisele kui ka säästlikule infovahetusele. Lasteaed ostab keskkonnasõbralikke puhastusvahendeid ja lasteaia töötajad suutsid leida kauplustest isegi liimipulgad, mis on tehtud 90 protsendi ulatuses taaskasutatavatest materjalidest (Tamme 2014). Töötajate ühtsete keskkonnasäästlike arusaamade kujunemisele aitasid lasteaia direktori sõnul kaasa väärtuskõnelused, saavutatud on ka lapsevanemate toetus keskkonna-alastele ja tervist edendavatele põhimõtetele.

Paljud ettevõtted on ettevõtte sotsiaalse vastutuse (Corporate Social Responsibility, CSR) raamistikus väljendanud vastutust oma tegevuse mõju eest ümbritsevale. Ettevõtte sotsiaalne vastutus koosneb kolmest

valdkonnast: ühiskondlik, keskkondlik ja majanduslik vastutustunne. Selline ettevõtte integreerib hoolimise sotsiaalsest ja looduslikust keskkonnast oma äritegevusse ja suhtlemisse sidusgruppidega.

Võib tuua positiivseid näiteid rahvusvahelistest firmadest, millel on Eestis haruettevõtted. Näiteks Heidelberg Cement Northern Europe, mis on eesmärgiks seadnud jätkusuutliku ehitamise ja panustab sellesse nii tehnoloogiarendamisel koostöös ülikoolidega kui ka õpilaste kaasamise ning kohaliku kogukonna huvidega arvestamise ja nende toetamisega. Selline hoiak ei ole siiski üldlevinud. Keskkonnaalast vastutustunnet on Audentese Ärikooli magistritöös vaadelnud Riinu Lepa, käsitledes keskkonnateadlikkust kui väärtust Eesti ehitusettevõtete juhtimises. Töös leidis ta, et ettevõtteid ei pea ettevõtte sotsiaalse vastutuse kontseptist lähtuvat „seadusandlusest ja nõuetest kaugemale minekut“ mõistlikuks ega vajalikuks. Ettevõtteid ootasid riigi initsiatiivi kehtestada sellised regulatsioonid ja tingimused, et ettevõtteid oleksid võrdset suunatud keskkonnasõbralikuma tegevuse poole (Lepa 2008). Põllumajandussektoris tehtud uuring näitas, et peamine keskkonnasõbraliku tegutsemise ajend on siiski rahaline toetus, millele järgneb oma huvi (Alamets, Selge, 2008). Mahetootjaid motiveerib keskkonda säästvate tegutsemisele rohkem omaenda huvi.

Kokkuvõte

Eestlased hindavad oma keskkonnateadlikkust kõrgelt, kuid teatud hoiakute ja käitumise poolest jääme paljude näitajatega siiski ELis viimaste sekka. Üks keskkon-

nasõbraliku käitumise peamisi barjääre ei näi olevat mitte info puudus probleemide olemuse kohta, vaid usu puudumine isikliku panuse mõjusse ja sellest tulenev võimalike käitumisviiside valik. Seejuures hindavad eestlased kodumaa keskkonna seisundit valdavalt heaks, mis tingib ilmselt ka selle, et probleeme tajutakse (võrreldes naabermaadega) vähem või väiksemana.

Käitumise muutmisel on edu saavutatud vahetult tajutavate probleemide (näiteks prügi) puhul. Eduloona kerkib esile „Teeme ära!“ liikumine. Mitte aga sedavõrd otseselt tajutavate asjade puhul, mis tegelikult on ulatlikumad (nt Läänemere seisund, elurikkus, kliimamuutused) on eestlaste valmisolek probleeme tunnista ja nende nimel oma käitumist muuta väiksem.

Valdav osa üksikisikutele suunatud keskkonnaalastest tegevustest keskendub teadmiste jagamisele, st keskkonnateadlikkuse tõstmisele, mitte niivõrd keskkonnateadvuse arendamisele. Hariduses, ennekõike õppekavu läbivas teemas „Keskkond ja säästev areng“, on eesmärgina küll sõnastatud käitumise ja hoiakute kujundamine, kuid see põrkab mitmete barjääride vastu, mis on seotud peamiselt õpetajate hoiakute, hariduskorralduse ja seda toetavate aspektidega. Inimeste käitumise muutumise soodustamine peaks olema rohkem fookuses ka rahastatud projektide ja mitteformaalse hariduse programmide puhul.

Ouline on luua terminoloogiline selgus kõigi poolte jaoks, sest praeguse seisuga ei ole keskkonnahariduse sisu ja olemus kõikidele ühtmoodi mõistetav. Keskkonnaharidus on tarvis laialdasemalt lahti mõtestada kui säästva arengu haridus: terviklik käsitlus majandusest, keskkonnast, kultuurist ja sotsiaalvaldkonnast. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Alamets, K. & Selge, I. (2008) *Keskkonnateadlikkuse tõuseb*. Maamajandus, mai 2008.

Henno, I. (2003). *Säästvat arengut toetav haridus ja Eesti õpetajaskonna käsitused sellest*. Magistratöö. Tallinn, Tallinna Pedagoogikaülikool.

Henno, I. (2009). Eesti ja vene õppekeele koolide õpilaste keskkonnateadlikkuse ning keskkonnalaadsete hoiakute PISA 2006-s. Runnel, K., *Keskkond õpetab*. Tartu: Tartu Keskkonnahariduse Keskus, 32–41.

Henno, I. (2010). Läbiva teema „Keskkond ja jätkusuutlik areng“ käsitlemise põhimõtted. Laani, J., Luisk, Ü., *Läbivad teemad õppekavas ja nende rakendamise koolis*. Tartu: Tartu Ülikooli haridusuuringute ja õppekavaarenduse keskus.

Jensen BB. (2002). Knowledge, Action and Pro-environmental Behaviour. *Environmental Education Research*, 8(3), p 325–334.

Kelder, T. (2008). *Kohalike keskkonna-organisatsioonide hinnang kodanikualgatusele*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduskond, Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut.

Kiisel, M., Öuema, T., Helemäe, E., Jürma, K., Peedson, E. & Eek, M. (2011). *Meedia keskkonnaküsimuste kajastajana: triikimeedia uuring*. Tartu: Ökomeedia, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut.

Klaster (2013). *Eesti elanike keskkonnaõigusealase teadlikkuse uuring*. Tartu: Klaster.

Kollmuss, A. & Agyeman, J. (2002) Mind the Gap: why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? *Environmental Education Research*, 8 (3), 239–260.

Kõnnusaar, A., Keerberg, L., Vaarmari, K., Kiisel, M. & Kivimägi, E. (2010). *Head keskkonnaotsused*. Tallinn: Ökomeedia, Keskkonnaõiguse Keskus, Eesti Mitteilundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

Lepa, R. (2008). *Keskkonnateadlikkuse kui väärtuse Eesti ehitusettevõtete juhtimises*. Magistratöö. International University Audentes, Ärikool.

Liiv, K. (2014). Poolik kommunikatsioon võib ohustada keskkonnaseisundit. *Kaja*, 16, 33–35.

Pöder, T. (2005). *Keskkonnamõju ja keskkonnariski hindamine*. Käsiraamat. Tallinn.

Põim, M., Urb, J. & Laan, M. (2012). *Mitteformaalse keskkonnahariduse spetsialistide täienduskoolituse vajadus ning õppevahenditega varustatus: uuringu lõpparuanne*. Tallinn: OÜ Cumulus Consulting.

Special Eurobarometer 409 (2014). *Climate Change*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_409_en.pdf.

Special Eurobarometer 416 (2014). *Attitudes of European Citizens Towards the Environment*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_416_en.pdf.

Säästva Eesti Instituut (2014). *Säästva arengu sõnaseletusi*. <http://www.seit.ee/sass/?ID=1>.

Tago, M. (2014). *Kuidas kujundada edukamaid keskkonnaalaseid sotsiaalseid muutusi programme? Magistratöö*, Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste instituut.

Tallinna Ülikooli Kommunikatsiooni Instituut (2015). *Balti riikide elanike seas läbi viidud veekaitse alaste hoiakute uuring*. Tallinn: ilmumas.

Tammela, A. (2014). Keskkonnasõbraliku tiitliga lasteaed. *Pärnu Postimees*, 13.02.2014.

Tuisk, T. (2013). Teaduse populariseerimine – huvi tekitamisest teadushuvi süsteemse arendamiseni. Millised on teadushuviliste võimalused täna ja kuidas minna edasi? Kikas, Ü. & Saart, K. *Teadushuvihariduse konverentsi kogumik*. Tallinn, Tartu: SA Eesti Teadusagentuur.

Turu-uuringute AS (2014). *Eesti elanike keskkonnateadlikkus: Eesti elanikkonna uuring*. http://www.envir.ee/sites/default/files/uuring_eeesti_elanike_ keskkonna_ teadlikkus.pdf

Uus, M., Hinsberg, H., Mänd, T. & Batueva, V. (2013). *Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis 2013*. Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis.

KOKKUVÕTE

► MIHKEL KANGUR

Kliimamuutused, mullastiku seisundi ja puhta vee kättesaadavuse halvenemine ning bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on 21. sajandil inimkonna jätkusuutlikkuse seisukohast ühed olulisemad probleemid. Need neli elu alal hoidvat ökosüsteemi-teenust on omavahel tihedalt seotud ja nende kvaliteedi langus muudab inimeste heaolu tagamise üha keerukamaks. Globaalsel tasandil toimuvad keskkonnamuutused mõjutavad ka Eestit; meie huvi ja kohustus on aidata keskkonnariske ennetada ja kõrvaldada.

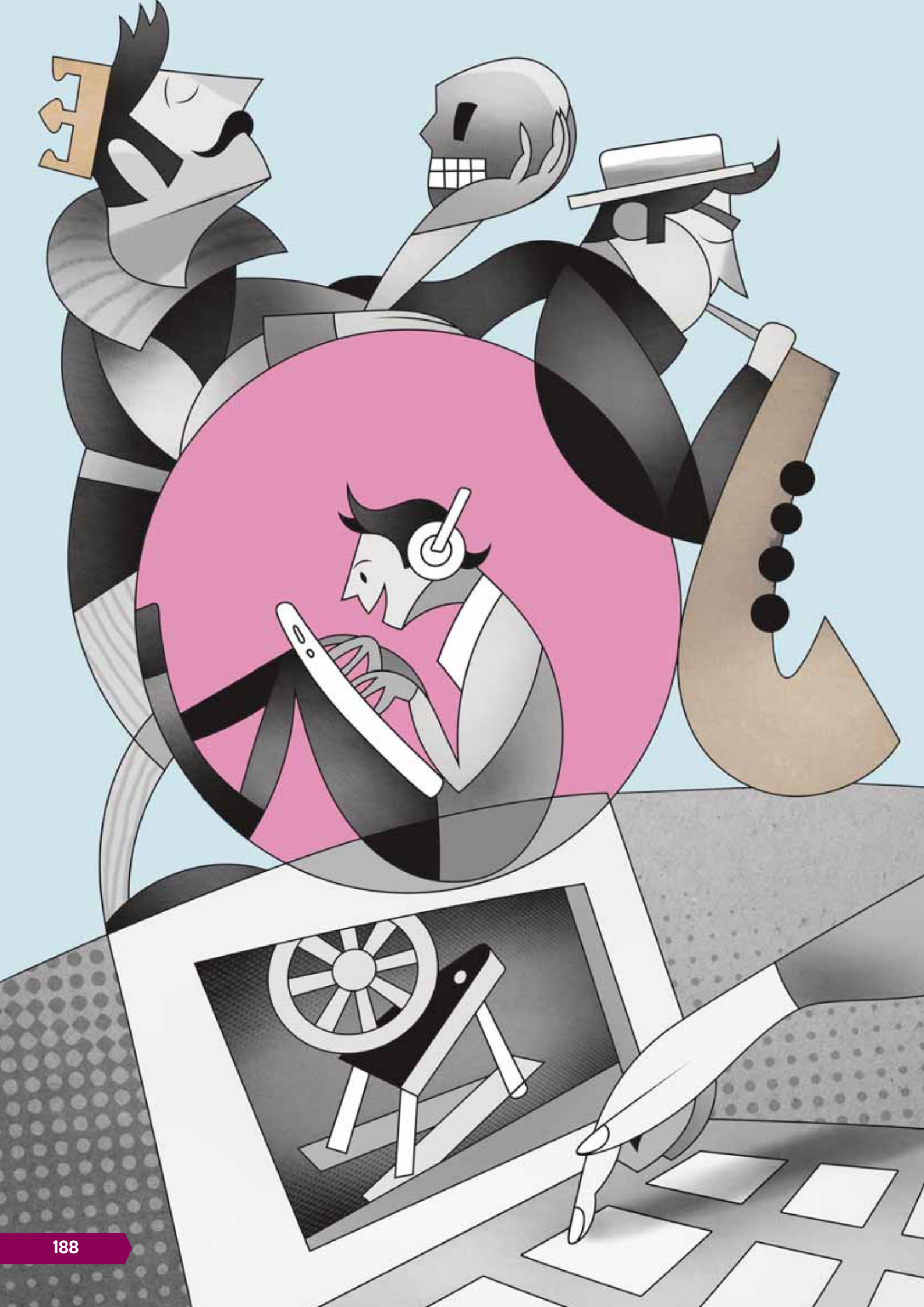
Globaalsete probleemide raual eristub Eesti oma puhta loodusega. Tänu looduslikele tingimustele ja väikesele rahvaarvule on Eesti keskkonnaseisund väga hea. Ulatuslik osa meie territooriumist on kaitse all; looduslähedases seisundis olevate ökosüsteemide hulk on piisav, et võimaldada inimtegevusega tekitatavate mõjude puhverdust ja tagada kogu süsteemi säilenõtkus. Mitmete näitajate osas on viimase kümnendi jooksul Eesti keskkonnaseisund oluliselt paranenud. Peamiselt Euroopa Liidu seatud nõuete tõttu ja ka nendega kohanimiseks antud toetuste abil oleme oluliselt vähendanud keskkonda paisatavate jäätmete koguseid. Pöörame rohkem tähelepanu looduse kaitsmisele. Puhta joo-give ja rohealade kättesaadavus elanikkonnale on paranenud. Koos keskkonna seisundi üldise paranemisega on paranenud ka meie inimeste tervisenäitajad.

Inimtegevus on osa looduse üldisest aineriingest. Loodusressursside tarbimise ja keskkonda paisatavate jäätmetega kaasnevad paratamatult muutused ökosüsteemides. Jätkusuutliku arengu küsimus on leida keskkonnas toimuva ja majanduslike eesmärkide saavutamise tasakaalustatud suhe. Tänu investeringutele on heas looduslähedases seisundis olevate puhveralade ja jäätmemajanduse olukord Eestis viimasel kümnendil oluliselt paranenud. Keskkonda paisatavatele jäätmetele ja ressursside hankimisele kehtestatud piirmäärad on andnud ettevõtete käitumise muutmisel positiivse efekti. Samas ei ole aga keskkonnatasude muutmine soovitud mõju kaasa toonud.

Üha enam levib arusaam, et meid ümbritsev elurikas ökosüsteem pakub mitmesuguseid teenuseid, mille kvaliteet on pikemas perspektiivis inimeste heaolu tagamiseks olulisem kui toorainest saadav lühiajaline kiire kasum. Ökosüsteemide teenuste hinna määratlemine ja arvestamine majanduse korraldamisel aitab leida kompromisse otseste majandushuvide ja rahaliselt raskemini mõõdetavate väärtuste vahel. Ökosüsteemide varustusteenustele on võimalik määrata turuväärtust (näiteks puit kui tooraine). Tugi-, kultuuri- ja reguleerivate teenuste (näiteks mets kui aineriinge osa, puhkeala ja kliima reguleerija) väärtuse määratlemine eeldab sügavamaid teadmisi süsteemi terviklikkusest ning sõltub ka inimeste hoiakutest ja väärtushinnangutest.

Eestlased peavad ennast kõrge keskkonnateadlikkusega ja loodusega eriliselt seotud rahvaks. Ent hoiakute ja käitumise poolest jääme mitmete näitajate poolest ELi rahvaste seas viimaste hulka. Inimestele suunatud keskkonnaharidustegevused keskenduvad peamiselt teadmiste jagamisele, kuid ei aita kaasa loodushoidlike väärtushinnangute kujunemisele. Oleme edu saavutanud käegakatsutavate probleemide lahendamisel (näiteks on prügi sortimise vajadus enamikule kergesti mõistetav, kuid paljudele ka ainus keskkonnateadlik tegevus). Globaalsete ja abstraktsemate probleemide puhul (näiteks kliimamuutused) puudub inimestel usk isikliku panuse andmise vajadusse ja mõjusse ning valmisolek käitumist muuta on seega väiksem.

Viimase kümnendi jooksul on Eesti teinud keskkonnanahoidliku ja loodust säästva eluviisi korraldamisel suuri pingutusi ning paljudes sektorites võime saavutatuga rahule jääda. Puhas ja elurikas looduskeskkond muutub maailmas üha haruldasemaks, kuid selle väärtustamine ei ole eesti inimestele piisavalt omaseks saanud. Hea keskkonnaseisund ja puhas loodus annavad meile suurepäraseid lähtetingimused kujundada jätkusuutlik riik, millega võiksime muule maailmale eeskujuks olla. ■



EESTI KULTUURIRUUMI ARENG

4

[EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014/2015]

SISSEJUHATUS

► MARJU LAURISTIN

Riigikogus 2005. aastal vastu võetud Eesti arengu riiklikus strateegias „Säästev Eesti 21“ (SE21) on jätkusuutlik areng määratletud tasakaalustatud liikumisenä nelja omavahel seotud eesmärgi poole: inimeste heaolu kasv, sotsiaalne sidusus, Eesti kultuuriruumi jätkuv elujõulisus (ehk kestlikkus) ja ökoloogiline tasakaal (Oras 2012: 45–46). Käesolevas peatükis vaatleme, kuidas on viimase aastakümne arengud mõjutanud Eesti kultuuriruumi kestlikkust. Eesti kultuuriruum iseendast ei ole teaduslikult rangelt määratletav, olles pigem metafoor, mille lätteks on põhiseaduse preambulis sõnastatud Eesti riigi eesmärk tagada eesti rahva ja kultuuri kestmine läbi aegade. SE21s on kultuuriruumi mõiste lahti mõtestatud kui ühiskonnaelu korraldus, mille kandjaks on ennast eestlastena määratlevad ja eesti keeles suhtlevad inimesed. Eesti kultuuriruumi iseloomustavad niisiis eesti traditsioonil põhinevad tavad käitumises, suhetes, elukorralduses. Eesti kultuuriruum on materialiseerunud eestilikus loodus- ja elukeskkonnas, samuti eestilikus märgilises keskkonnas: suhtluskeeles, sümboolikas, isiku- ja kohanimedes, värvieelistustes, ehitus- ja kodukujundustavades, üldtuntud kunsti- ja kirjandusteostes ning ajaloolistes tegelestes, ajaloolistes tähtpäevades ja kalendris jne (Strateegia Säästev Eesti 21).

Kultuuriruumi elujõulisus on eesmärgina, pealegi arengu põhieesmärgina, Eesti jätkusuutliku arengu strateegiale ainuomane. Selle valdkonna iseloomustamiseks on statistikaameti näidikutes kasutatud rahvaarvu dünaamikat (eesti rahva säilimist), eesti keele kasutamist ja kultuuris osalemist (Statistikaamet 2009: 12–25). Statistikaamet kogub pidevalt andmeid kultuuriasutustelt teatris, muuseumis, raamatukogus, kinos ja muuseumides käimise kohta. Võrdlusandmeid teiste Euroopa Liidu riikidega pakuvad Eurobaromeetri uuringud aastatest 2007 ja 2013. Nende statistiliste näitajate alusel saab otsustada, kuidas muutub eesti keele kasutamine, kultuuriüritustel osalemine, kultuuripärandi olukord, kultuurisektori töötajaskond. Nii näeme, et eesti keele kasutamine, eriti eesti keele rääkimine võõrkeelena on viimastel aastakümnetel kasvanud (Statistikaamet 2009: 12–15), samuti on Eesti Euroopas esirinnas nii kultuuriürituste külasteravuse kui kultuurisektoris hõivatute poolest (ibid., 18–21). Tuleb siiski lisada, et kultuuritöötajate osakaal tööhõives on viimastel aastatel langenud 3,2%-lt 2,7%-le, jäädes siiski 0,3% suuremaks Euroopa Liidu keskmisest (2,4%). Halvem on olukord kultuuripärandi kaitsega, kus halvas ja avariilises seisukorras olevate mälestiste arv on kasvanud 30%-ni (Statistikaamet 2011: 14–17).

SE21 raames on eeldatud, et eesti rahvuskultuuri kestlikkuse aluseks on eesti keele kasutuse ulatuse ning funktsionaalse mitmekesisuse püsimine või isegi suurenemine ning eestikeelse kultuurilooma ja selle tarbimise jätkuv aktiivsus, eestilike kultuuritraditsioonide edasikandumine põlvkondade vahetumisel ning eestikeelse kultuurivaramu rahvusvaheline levik ning kättesaadavus järjest olulisemaks muutuvast digitaalses keskkonnas. Selline kvantitatiivne käsitlusviis on paratamatult piiratud usaldusväärsete andmete olemasoluga, mis on kättesaadavad riiklikust ja rahvusvahelisest statistikast või spetsialiseeritud uuringutest. Sestap jäävad alljärgnevalt käsitlusest välja kultuuriprotsesside kvalitatiivset analüüsi eeldavad probleemid. Samuti ei püüta mittesõnaliste kultuurivormide puhul eristada nende rahvuslikku päritolu, vaid lähtutakse nende kuuluvusest Eesti kultuurikeskkonnast. Ka meie kultuuri rahvusvahelise leviku vaatlemisel lähtutakse Eestist kui päritolumaast, mitte loojate rahvusest.

Strateegia „Säästev Eesti 21” vastu võtmisest möödunud kümnendil on Eesti kultuuriruum tänu Euroopa Liitu kuulumisele kiiresti rahvusvahelistunud. Digitaalkultuur on toonud kaasa järjest uuenevaid tehnoloogilisi võimalusi nii kultuuri tarbimiseks kui loomiseks, mis on tugevasti mõjutanud eriti noorema põlvkonna kultuuritarbimise harjumusi. On põhjust rääkida põhimõttelisest kultuurinihkest trükisõna keskselt kultuurilt internetikesksele kultuurile (vt Lauristin 2012, Runnel jt 2013). Selles kontekstis võib pidada Eesti kultuurilise järjepidevuse kõige markantsemaks ilminguks laulu- ja tantsupidude traditsiooni populaarsust digitaalkeskkonnas kasvavate noorte seas.

Eesti kultuuriruumi kestlikkuse proovikiviks ongi võime luua sildu rahvuskultuuri traditsiooniliste väärtuste ning uues globaalses keskkonnas kujunevate digitaalsete eneseväljendusvahendite ning kultuuris osalemise võimaluste vahel.

Eelnevast lähtudes püüame allpool¹ vastata järgmistele küsimustele:

- Milline on eesti keele positsioon maailmas ja Eestis? (alapeatükk 4.1)
- Milline on Eesti kultuuri võimekus rahvusvahelisel areenil? (4.2)
- Kui aktiivselt osaleb Eesti elanikkond kultuurielus? Kui suured on erinevused erinevate elanikkonna rühmade kultuuriaktiivsuses? Kuidas muutub kultuuritarbimine põlvkondade vahetudes? (4.3)
- Kui püsikindel on rahvusvahelistumise ja digitaalse pöörde mõjude suhtes Eesti kultuuri üks kesksemaid ja omapärasemaid vorme, laulu- ja tantsupidude traditsioon? (4.4)
- Kuidas mõjutab Eesti kultuuri audiovisuaalse kultuuri esiletõus? (4.5)
- Kuidas toimub eestikeelse kirjavara ja muu Eesti kultuuripärandi kättesaadavaks muutmise digitaalses maailmas? (4.6)

¹ Käesoleva peatüki alaosad 4.2 ja 4.3 on valminud Haridus- ja Teadusministeeriumi uurimistoetuse IUT20-38 ning alaosas 4.6 uurimistoetuse IUT22-2 toel.

VIIDATUD ALLIKAD

Lauristin, M. (2012). Eestlaste kultuurisuhte muutused liikumisel siirdeühiskonnast võrguühiskonda. Aarelaid-Tart, A. (toim), *Nullindate kultuur I: teise laine tulemine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Oras, K. (2012). Säästva arengu näitajad arenevad suurema lõimitavuse suunas. *Eesti Statistika Kvartalikirjandus*, 3, 45-54.

Runnel, P., Pruulmann-Vengerfeldt, P., Viires, P. & Laak, M. (2013). *The Digital Turn: User's Practices and Cultural Transformations*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

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

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

Strateegia Säästev Eesti 21. *Eesti säästva arengu riikliku strateegia „Säästev Eesti 21” heakskiitmine*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/940717>.

4.1

Eesti keele kestlikkus

► MARTIN EHALA

Sissejuhatus

Eesti keele arendamise strateegia seadis 2004. aastal pikaajalise eesmärgi, et „eesti keel oleks Eesti territooriumil areneva tänapäevase kõrgtehnoloogilise ning avatud paljurahvuselise ühiskonna põhiline suhtlemisvahend” (**Haridus- ja Teadusministeerium 2004: 11**). Eesti keel on praegu kindlasti enimkasutatav keel Eestis, kuigi mitte kõigis Eesti piirkondades ega kõigis inimtegevuse valdkondades. Eesti keele jätkusuutlikkuse võtmeküsimus on seega riigi ja ühiskonna suutlikkus eesti keele positsiooni üldise suhtluskeelena säilitada ja tugevdada. See sõltub põhiliselt kolmest tegurist: esiteks sellest, kui suur on eesti keele kõnelejaskond absoluutarvudes, teiseks sellest, kui suure osakaalu nad moodustavad Eesti elanikest ja kolmandaks sellest, millised on Eesti elanike hoiakud eesti ja teiste keelte (eeskätt inglise ja vene keele) õppimise ja kasutamise suhtes.

Kõik kolm tegurit on omavahelises vastasmõjus: mida rohkem on kasutajaid ja mida suurem on nende osakaal piirkonnas, seda kõrgem on kõigi piirkonna elanike motiveeritus seda keelt osata. Mida rohkem inimesi keele omandab, seda suurem on kasutajaskond. Mida arvukam kasutajaskond, seda kergem on tagada kõrge tasemega haridust ja kultuurielu. Mida rikkalikum on kultuurielu ja kõrgetasemelisem haridus, seda positiivsemad on hoiakud selle keele põlvkondlikuks edasiandmiseks.

Et mainitud tegurid keele kestlikkust toetaksid, on vajalik kasutajaskonna kriitiline mass niihästi absoluutarvudes kui ka osakaaluna elanikkonnast. Kestlikkuseks vajalik kasutajaskonna kriitiline mass on iga keele puhul erinev, sõltudes majanduslikest, ühiskondlikest, geograafilistest ja kultuurilistest teguritest igal konkreetsel

ajaloolise arengu perioodil eraldi. Mõningast hinnangut kriitilisele massile võimaldab anda võrdlus teiste maailma keeltega.

Järgnevas analüüsis on vaatluse all ülalmainitud keele kestlikkust mõjutavad tegurid: kõnelejaskonna suurus võrdluses teiste maailma keeltega, osakaal Eesti rahvastikus; eesti ja teiste keelte oskus ja kasutus kestlikkuse jaoks olulistes valdkondades ning hoiakud eesti keele suhtes.

4.1.1 Eesti keele seisund maailma keelte seas

Maailma keelte andmebaasi Ethnologue (www.ethnologue.com) andmetel on 2014. aasta seisuga maailmas 7106 elavat keelt (**Lewis jt 2014**). Ethnologue liigitab need vitaalsuse alusel 11 kategooriasse, mis moodustavad pingerea. Kõige kõrgemasse, nullkategooriasse kuulub kuus rahvusvahelise levikuga keelt: araabia, hiina, hispaania, inglise, prantsuse ja vene keel. Esimesse kategooriasse kuuluvad riigikeeled, st ametliku staatusega rahvuslikud kirjakeeled, mida on maailmas 96. Teise kategooriasse kuuluvad nn provintsikeeled, millel on ametliku keele staatust vaid riigi ühes osas; kolmandasse laiema levikuga piirkondlikud suhtluskeeled, millel ei ole ametlikku staatust, ja neljandasse keeled, millel ei ole küll ametlikku staatust, kui mida siiski kasutatakse koolides hariduse andmise keelena. Pingerea esimese viie astme (0–4) keeli kutsutakse institutsionaalseteks keelteks, rõhutamaks asjaolu, et riiklik ja ühiskondlik korraldus toetab nende kestlikkust.

Pingerea viiendas kategoorias on nn arengukeeled: st keeled, mille kasutajaskond on demograafiliselt jätkusuutlik, kuid mis alles rajavad oma kirjakeelt ja kirjakultuuri. Kategooria 6a hõlmab nn püsikindlaid keeli, millel puudub kirjakeel, kuid mis demograafiliselt on jätkusuutlikud ja mida antakse loomulikult viisil põlvkonnalt põlvkonnale edasi. Kategooriasse 6b kuuluvad nn ohustatud keeled, mida iseloomustab kahanev kõnelejate arv. Seitsemendas kategoorias on nn kaduvad keeled, mida täiskasvanud küll kasutavad, kuid mida vanemad on lakanud oma lastele edasi andmast. Kahesandas kategoorias on keeled, mida kõneleb vaid vanavanemate põlvkond. Üheksas kategooria puudutab keeli, mida suhtluskeelena enam ei kasutata, kuid mis täidavad mõningaid identiteedile olulisi rituaalseid ülesandeid. Kümnendas kategoorias on lõplikult hääbunud keeled, millega keegi oma identiteeti enam ei seosta (Lewis jt 2014).

Kui hinnata eesti keele seisundit sellel skaalal, siis kuulub see esimesse klassi, st tegemist on riigikeele staatusega rahvusliku kirjakeelega. Selliseid on maailmas Ethnologue'i andmetel 96, s.o vähem kui 1,4% maailma keeltest. Ka kõnelejaskonna arvukuse poolest kuulub eesti keel suurte keelte hulka. Ethnologue'i andmetel on maailmas 393 keelt, mida emakeelena kõneleb üks miljon või rohkem inimest. See on 5,5% maailma keelte arvust. Viimase, 2011. aasta rahvaloenduse andmetel kõneleb Eestis eesti keelt emakeelena 887 216 inimest. Eesti keelt emakeelena kõnelejate hulka väljaspool Eestit on keeruline hinnata, eriti praegu kiiresti rohkenenud rände olukorras. Enne suurema rände algust hinnati eestlaste hulka väljaspool Eestit 160 tuhandele (Kask, Tammaru 2006), praeguseks on nende arvukus ilmselt kasvanud. Ka üsna pessimistliku hinnangu alusel peaks eesti keelt emakeelena kõnelejaid olema maailmas kokku vähemalt üks miljon. Seega kuulub eesti keel kõnelejate arvukuse poolest maailma keelte tippu.

Ethnologue on koostanud maailma keelte kestlikkuse väljendamiseks diagrammi (vt joonist 4.1.1). Selle püsttelg kajastab kõnelejate arvu kümmeastmetes ja horisontaaltelg kestlikkusklasse. Iga graafikul olev täpp kujutab üht keelt. Kui sama punkti peale satub rohkem kui üks keel, on täpp tumedam. Iga keele positsioon vertikaalteljel kujutab selle kõnelejate arvu Ethnologue'i andmebaasi põhjal, horisontaalteljel on keeled paigutatud vastavalt Ethnologue'i kestlikkushinnangule kahele poole kestlikkusklassi väärtust. Ühe klassi piires on paigutus horisontaalteljel juhuslik (klasside piirid on selgelt nähtavad nt 5 ja 6a klassi vahel). Mida kõrgemal vasakul nurgas keel paikneb, seda kestlikum see on. Eesti keele asend on joonisel kujutatud lilla punktina.

Nagu jooniselt ilmneb, on eesti keel maailma arenenud keelte juhtgrupis. Jooniselt nähtub ka, et eesti keel ei ole riigikeelte hulgas (klass 1) kõnelejate arvukuse poolest sugugi kõige väiksem.

Eesti keelest väiksemad riigikeeled on näiteks malta keel 390 000 kõnelejaga, kusjuures malta keele kõnelejaskond on kakskeelne inglise või prantsuse keeles; maldiivi keel (330 000 kõnelejat India ookeani saartel), mis on hariduskeelena üsna vähe kasutusel ja ka islandi keel, mida räägib 330 000 inimest. Kõik need keeled on saareriikide keeled, st nende kõrget positsiooni on toetanud suhteline geograafiline isoleeritus. Geopoliitiliselt ebasoodsamas mandrilises paiknemises ei ole eesti keelest väiksemad keeled suutnud riigikeele staatust saavutada ega hoida.

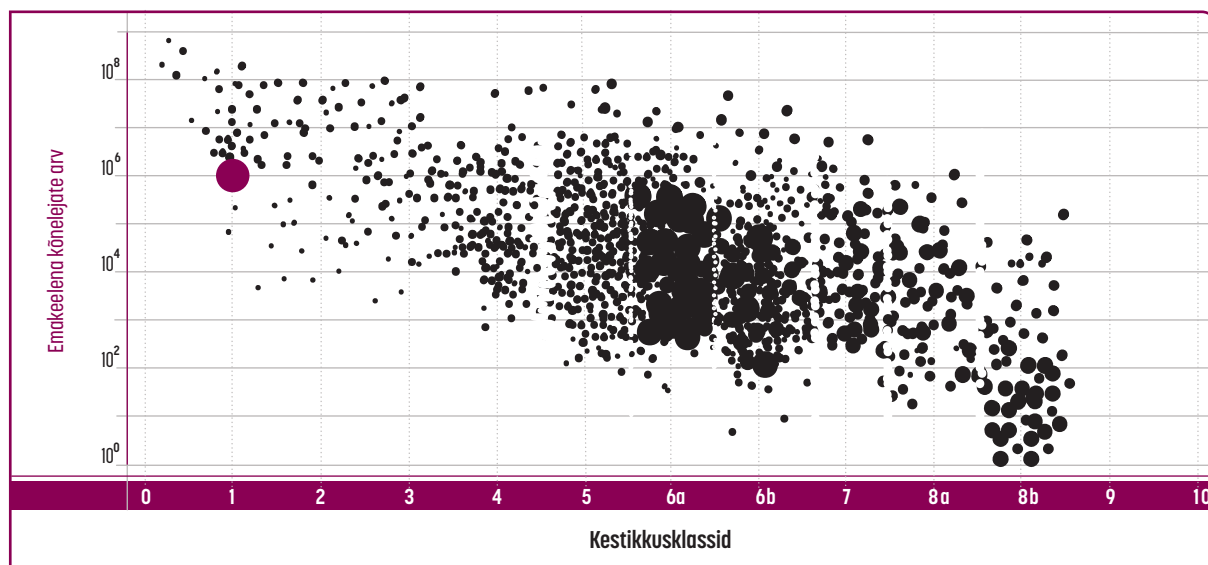
Seega on rõõmustav, et eestlased on rahvuskultuuriliselt ja poliitiliselt suutnud eesti keelele tagada kindla laima positsiooni, mis kõnelejate arvukust ja asendit arvestades on võimalik. Tuleb aga arvestada, et eesti keel esimese kestlikkusklassi keelena on oma väiksuse tõttu siiski piiripealne, mistõttu ei saa saavutatut võtta isenesestmõistetavusena – see on olnud pideva sihikindla kultuurilis-poliitilise ülesehitustöö tulemus, mida on toetanud ka paras annus head õnne.

Ethnologue'i skaala puhul tuleb arvestada sedagi, et kestlikkusklassid ei välista teineteist. Klassifikatsioon arvestab kahe teatud määrani teineteisest sõltumatu tunnusega: keele staatuse ja kõnelejaskonna püsikindlusega. Kui keel kaotab kõnelejaid, siis kuulub see ohustatud keelte hulka (6b), ja kui alanud on keelevahetus (7), siis kaduvate keelte hulka. Eesti keele kui emakeele kõnelejaskond Eestis on kahe viimase rahvaloenduse vahel 3,8% kahanenud, seega kaotab eesti keel kõnelejaid ja võiks olla paigutatud ka kategooriasse 6b. Joonisel 4.1.1 näeme, et kategooriates 6b ja 7 on ka miljoni ning enama kõnelejaga keeli, kuigi suuremal osal ohustatud keeltel on vähem kui 100 000 kõnelejat. Seega on eesti keele kõrge positsioon tagatud vaid siis, kui eesti keele kasutajaskond ei kahane.

4.1.2 Eesti keele kasutajaskond

Eesti keele kasutajaskonnast ülevaate saamiseks on hea vaadelda kaht näitajat: kui palju on Eestis eesti keelt emakeelena kõnelejaid, kus nad elavad ja milline on nende osakaal eesti elanike hulgas tervikuna ning kui palju on eesti keele kui teise keele kõnelejaid. Oluline on nii hetkeseisu fikseerimine kui ka arengusuundumuste hindamine. Selleks annab võimaluse 2000. ja 2011. aasta rahvaloenduse andmete võrdlus.

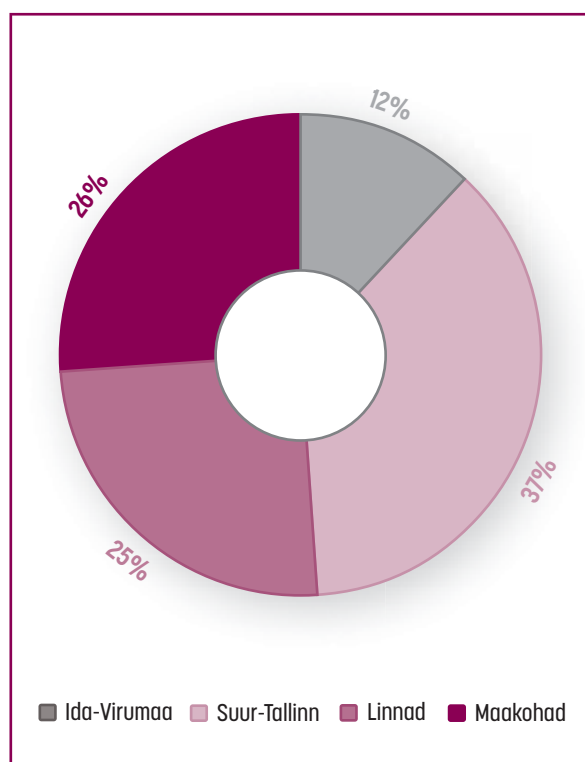
JOONIS 4.1.1 Eesti keele asend kestlikusskaalal



Allikas: <http://www.ethnologue.com/cloud/ekk>.

Eesti emakeelega elanike osakaalu alusel joonistub Eestis välja neli keelekeskkonda (vt **joonist 4.1.2**): Ida-Virumaa linnad ja vallad (rahvaarvult 12% eesti elanikkonnast); Suur-Tallinn (lisaks Tallinna linnale ka Maardu linn ning Harku, Kiili, Rae, Saue ja Viimsi vald); muud Eesti linnad (v.a Suur-Tallinn ja Ida-Virumaa linnad) ning maapiirkonnad (v.a Ida-Virumaa vallad). Kaks viimast keelekeskkonda moodustavad kokku veidi üle poole eesti rahvastikust.

JOONIS 4.1.2 Eesti keelekeskkondade osakaalud rahvastiku arvukuse alusel



Allikas: 2011. aasta rahvaloendus.

Eesti emakeelega elanikkonna osakaalu muutused kahe rahvaloenduse andmete põhjal neis neljas keelekeskkonnas ja Eestis tervikuna on esitatud **tabelis 4.1.1**. Tabeli esimeses veerus on näidatud kogu elanikkonna arvukuse muutumine rahvaloenduste vahel. Kui Eestis tervikuna on rahvastik kahe rahvaloenduse vahel vähenenud 5,5%, siis maal on kahanemine olnud poole kiirem (keskmiselt 11,7%). Ida-Virumaal on rahvastik kahanenud veelgi kiiremini – 17%, millega Ida-Virumaa asetub Eesti viie kõige kiiremini tühjeneva maakonna hulka. Linnades jääb rahvastiku kahanemine Eesti keskmise lähedale. Ainsana on elanike arv suurenenud Suur-Tallinnas (5,7%).

Vaadeldes eesti emakeelega elanikkonna osakaalusid 2000. ja 2011. rahvaloenduse andmete põhjal, ilmneb, et niihästi Eestis tervikuna kui ka kolmest keelekeskkonnas neljas on toimunud mõningane kasv. Erandiks on Ida-Virumaa, kus eesti emakeelega elanikkonna osakaal on kahanenud 1,4 protsendipunkti võrra. Võib tunduda, et see on suhteliselt väike nihe, aga arvesse tuleb võtta ka Ida-Virumaa elanikkonna kiiret kahanemist üldiselt. Eesti keelt emakeelega kõnelevate inimeste hulk Ida-Virumaal on vähenenud 32 000lt 24 000le ehk 23,2% – kuus korda kiiremini kui Eestis keskmiselt. Eriti kiiresti on see toimunud Ida-Virumaa linnades, kus 10 aastaga on eestlaste hulk kahanenud 17 000lt 12 000le ehk ligi 29%. Veelgi suurem on kahanemine olnud Ida-Virumaa teiste (st muude kui eesti ja vene) emakeeltega elanike hulgas: 73000lt 27000le ehk veidi üle 67%. Muid keeli emakeelena kõnelejate arvukuse kahanemise üks põhjusi (madala loomuliku iibe ja rände kõrval) on ka üleminek vene keelele. Muid keeli emakeelena kõnelejate arv on kahanenud ka Eestis tervikuna kiiremini kui eesti ja

TABEL 4.1.1 Eesti emakeelega elanikkonna muutused eri keelekeskkondades

Keelekeskkonnad	Elanike arvu muutus rahvaloenduste vahel (%)	Eesti emakeelega inimeste osakaal elanikkonnas (%)		Eesti emakeelega elanike arvu muutus (%)
		2000	2011	
Ida-Virumaa	-17,0	17,8	16,4	-23,2
Suur-Tallinn	5,7	53,7	56,4	10,8
Linnad	-7,2	81,7	83,7	-4,9
Maakohad	-11,7	92,8	93,7	-10,9
Eesti kokku	-5,5	67,3	68,5	-3,8

Andmed: Statistikaamet.

vene emakeelega kõnelejate arv – ligi 31% (32 000lt 22 000le). Seejuures võib arvata, et erinevalt Ida-Virumaast on eestikeelse kõnelejaskonna enamusega maapiirkondades ja linnades kahanemine suures osas toimunud ülemineku tõttu eesti keelele.

Eelnenud kokkuvõtteks võib öelda, et Eestis toimub aeglane, kuid ilmne piirkondlik segregatsioon: Ida-Virumaal suureneb vene keele osatähtsus, ülejäänud Eestis eesti keele osatähtsus. See on siiski vaid pildi üks osa. Et mõista eesti keele seisundit terviklikumalt, tuleb lisaks emakeelsusele analüüsida ka eesti keele kui teise keele oskuse taset eesti eri keelekeskkondades (tabel 4.1.2).

TABEL 4.1.2 Eesti keele kui teise keele oskajate osakaal mitte-eestlaste hulgas

	2000	2011	kasv (%-punkti)
Ida-Virumaa	20,1%	25,8%	5,8
Suur-Tallinn	42,4%	48,4%	5,9
Linnad	54,8%	61,7%	6,8
Maakohad	51,9%	59,2%	7,3
Eesti kokku	37,4%	43,7%	6,3

Andmed: Statistikaamet.

Tabelist 4.1.2 ilmneb, et rahvaloenduste vahelisel ajal on eesti keele kui teise keele oskajate osakaal mitte-eestlaste hulgas mõnevõrra kasvanud (arvestada tuleb, et tegemist on inimeste enda hinnanguga oma keeleoskusele, mitte testimise tulemustega). Ilmneb ka, et niihästi eesti keele oskajate hulk kui ka nende kasvu kiirus sõltub keelekeskkonnast. Kõige madalamad on mõlemad näitajad Ida-Virumaal ja kõige kõrgemad eestikeelse elanikkonnaga linnades ning maapiirkondades. Suur-Tallinnas on eesti keele oskajate hulk oluliselt suurem kui Ida-Virumaal, kuid keeleoskuse paranemine sar-

naneb pigem Ida-Virumaa kui ülejäänud Eestiga. Keeleoskajate kasvunäitajad ei erine eri keskkondades kuigi palju, mis tähendab, et hinnang oma eesti keele oskusele on paranenud üsna ühtlaselt kogu Eestis.

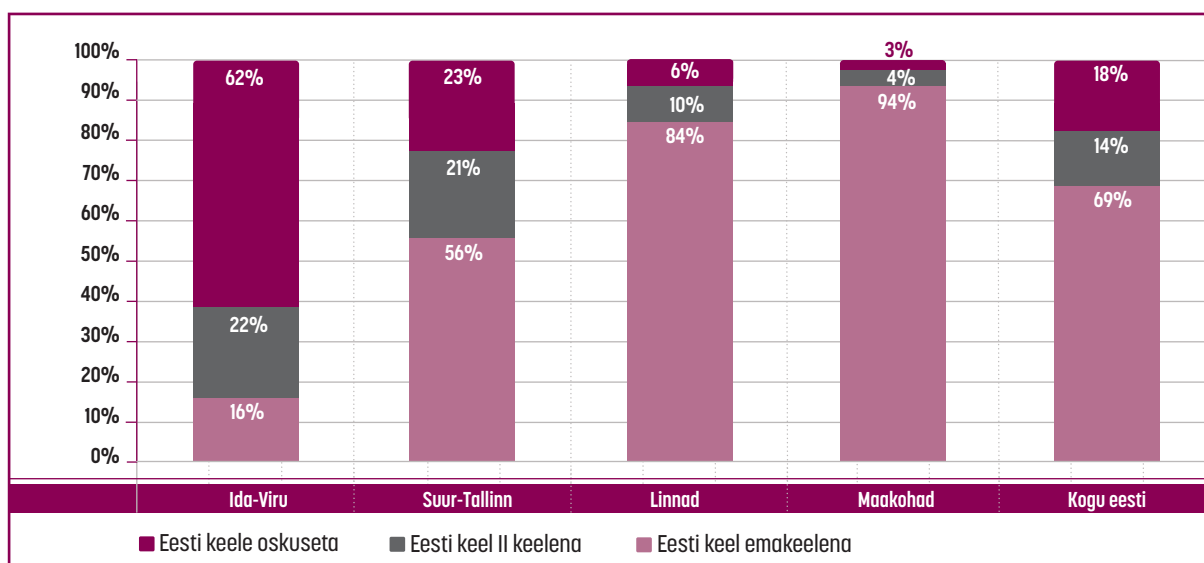
Eesti keele oskuse hetkeseisundi eri keelekeskkondades võtab kokku **joonis 4.1.3**, millel on kujutatud eesti keelt emakeelena kõnelejate, teise keelena kõnelejate ja eesti keelt mitteoskavate inimeste osakaalud rahvastikus 2011. aasta rahvaloenduse andmete põhjal.

Arvestades et linnad ja maapiirkonnad hõlmavad veidi üle poole Eesti elanikkonnast ja üle 90% territooriumist, võib tõdeda, et lõviosal Eesti territooriumist on eesti keel kujunenud kõigi seal elavate inimeste loomulikult igapäevase suhtluse keeleks. Ka Suur-Tallinnas läheneb eesti keele oskajate osakaal 80 protsendile. Võib arvata, et senise arengu jätkumisel eesti keele positsioon neis kolmes keelekeskkonnas igapäevase suhtluskeelena tugevneb. Näiteks 2014. aastal tehtud uuringu „Mina. Maailm. Meedia” andmetel on vene emakeelega inimeste nooremates vanuserühmades eesti keele oskuse määr väga kõrge (üle 63% vastanuist hindab seda väga heaks või suurepäraseks, **MeeMa 2014**), samas kui noorte eestlaste vene keele oskus on suhteliselt tagasihoidlik (**vt joonist 4.1.4**). Samas uuringus nimetas 5,4% mitte-eestlasi oma emakeelena eesti keelt, kusjuures 15–18aastaste vanuserühmas oli neid üle 18%. Seega on tõenäoline, et põlvkondade vahetudes täieneb eesti emakeelega kõnelejaskond eesti keelt teise keelena kõnelejate arvelt.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kui kolmes suuremas keelekeskkonnas on eesti keele positsioon tugevnenud ja see areng suure tõenäosusega jätkub, siis Ida-Virumaal eesti keele seisund pigem halveneb kui paraneb. Kui 2000. aasta rahvaloenduse andmetel oli Ida-Virumaa linnades eesti emakeelega inimesi 10,8%, siis 2011. aasta rahvaloenduse andmeil kõigest 7,5%. Arvestada tuleb sedagi, et rohkem kui 60% piirkonna elanikest ei oska üldse eesti keelt.

Koos eestlaskonna kahanemisega nõrgeneb paratamatult ka eesti keele positsioon Ida-Virumaal,

JOONIS 4.1.3 Eesti keele oskajate osakaalud eri keelekeskkondades 2011. aastal



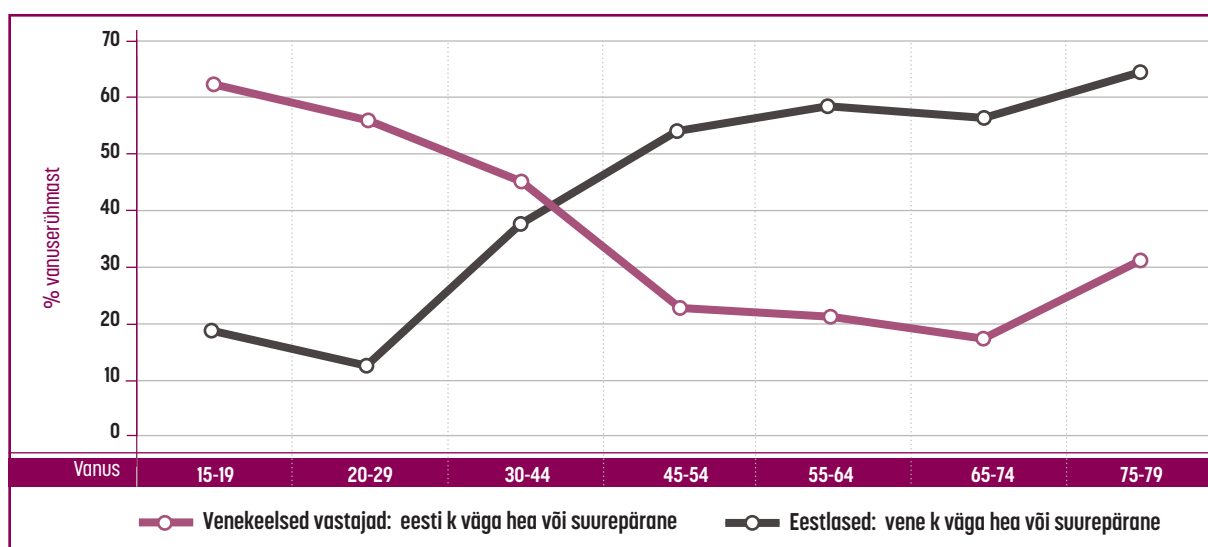
Andmed: Statistikaamet.

hoolimata sellest, et keeleinspeksioon püüab seda kõigi oma käsutuses olevate vahenditega tagada. Näiteks kontrolliti 2013. aastal niihästi Ida-Virumaa meditsiinitöötajaid, õpetajaid kui ka politseinikke. Ida-Viru keskhaiglas ei vastanud 41% arstide eesti keele oskus nõutud tasemele, politseinikest oli vajaliku C1 keele taseme saavutanud ainult 11% kontrollituist (kuigi selliseid, kes üldse eesti keelt ei osanud, ei olnud üldse). Vene õppekeelega koolides ei vastanud 89% kontrollitud õpetajate eesti keele oskus nõutud tasemele (**Keeleinspeksioon 2014**). Vaatamata sellele, et keeleõpe toimub intensiivselt, ei suuda kursuse läbinud valdavalt

venekeelses töökonnas oma saavutatud keeletaset hoida (**Ernits 2014**). Kõige selle tulemusel ei ole imes tada, et eesti keel on Ida-Virumaal vene ja inglise keele järel alles kolmandal positsioonil (**Rannut 2014**).

Olukorra muudab tundlikumaks asjaolu, et 2011. aasta rahvaloenduse andmetel oli Eesti kodanike osakaal Ida-Virumaa linnades kõigest 49,8%. Kuigi Eesti kodakondsusega isikute juurdekasv rahvaloenduste vahelisel ajal oli ligi kümme protsendipunkti, oli Venemaa kodakondsusega isikute kasv sama kiire. Viimaseid on 2011. aasta seisuga Ida-Virumaa linnades 31,2%. Arvestades, et vaid 20% Ida-Virumaal elavatest Eesti

JOONIS 4.1.4 Eesti ja vene keele oskus vene (V) ja eesti (E) emakeelega vastajate seas. Väga hea ja suurepärase keeleoskusega vastajate protsent vanuserühmades



Andmed: MeeMa 2014.

kodakondsetest on rahvuselt eestlased ja et eestlaste osakaal piirkonnas kahaneb, ei ole Eesti kodakondsusega inimeste vähesed juurdekasvu jätkumisel välistatud, et Venemaa kodanikud võivad selles piirkonnas tulevikus saavutada arvulise ülekaalu.

4.1.3 Inglise keele kasutamine

Selle võrra, kuidas taasiseseisvunud Eestis on vähenenud vajadus vene keelt kasutada ja kahanenud vene keele oskajate osakaal noorema põlvkonna hulgas, on paranenud (eriti eesti keelt emakeelena kõnelevate noorte) inglise keele oskus (vt [joonis 4.1.5](#)).

MeeMa 2014 uuringu kohaselt väidab ligi 64% keskkooliealistest eestlastest, et valdab inglise keelt väga hästi või vabalt. Inglise keele oskuse tase langeb oluliselt alles 45aastaste ja vanemate seas, jäädes 20% ja 30% vahel. Üsna kõrge on ka keskkooliealiste vene emakeelega vastanute hinnang oma keeleoskusele (50%), kuid vanemates vanuserühmades on see väga madal.

Noorte hea inglise keele oskus on tingitud niihästi seotusest rahvusvahelise ingliskeelse noortekultuuriga kui ka järjest suurenevast vajadusest kasutada inglise keelt igapäevaelus. MeeMa 2014 andmetel kasutab veidi üle 35% eesti emakeelega ja veidi üle 15% vene emakeelega nooremaid kui 30aastasi inglise keelt pidevalt, iga päev. Igapäevase ingliskeelse suhtluse paratamatus on juba olulisel määral mõjutanud eesti keele kasutust mõnedes valdkondades, eeskätt teaduses, kõrghariduses, meelelahutuses ja elektroonilistes suhtlusvõrgustikes.

Valdav osa Eesti reaalteadlaste tulemustest avaldatakse inglise keeles; sotsiaal- ja humanitaarteadlased avaldavad oma töid ka eesti keeles ([Klaas-Lang 2012](#)). Teadustulemuste avaldamisest tingituna kirjutatakse ka enamik doktoritöid inglise keeles. Näiteks Tartu Ülikoolis, kus kaitstakse pooled Eesti doktoritöödest, oli aastatel 2000–2010 eestikeelsete doktoritööde osakaal 16,3% ([Klaas-Lang 2012](#)), 2013. aastal 15,3%. Eestis tervikuna oli 2013. aastal avalik-õiguslikes ülikoolides kaitstud doktoritöödest 18% eesti keeles. Viimase 15 aasta jooksul ei ole doktoritööde keeles suuri nihkeid toimunud. Seega võib arvata, et teadustegevuse keel on suuresti stabiliseerunud: inglise keel on valdav reaalteadustes ja eesti keelel on säilitanud oma positsiooni teaduskeelena humanitaarteadustes.

Hariduses on eesti keele olukord oluliselt tugevam. Vaid doktoriõppe on Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides ülekaalukalt eesti-inglise kakskeelne, magistri- ja bakalaureuseõppe on valdavalt eestikeelne: Tartu ülikoolis on inglise keeles 15 magistriõppe ja kaks bakalaureuseõppe

kava; Tallinna tehnikaülikoolis 17 magistrikava ja Tallinna ülikoolis seitse magistri- ja viis bakalaureuse-taseme õppekava (andmed ülikoolide kodulehtedelt). Kuigi inglise keele kasutus magistri- ja bakalaureuse-õppes on vähehaaval suurenenud, moodustab see Eesti kõrghariduses siiski vaid väikese osa.

Samas tuleb arvestada, et gümnaasiumi lõpetajate hulk väheneb ja nendestki läheb arvestatav osa õpinguid jätkama välismaa ülikoolidesse: 2013. aastal 6% Tartu abiturientidest ja 8,3% Tallinna omadest, vt [Aljas \(2014\)](#). See sunnib Eesti ülikooli töenäoliselt otsima võimalusi suurendada välisüliõpilaste hulka, mis aga eeldab ingliskeelse õppe osakaalu suurendamist magistri- ja bakalaureuseõppes.

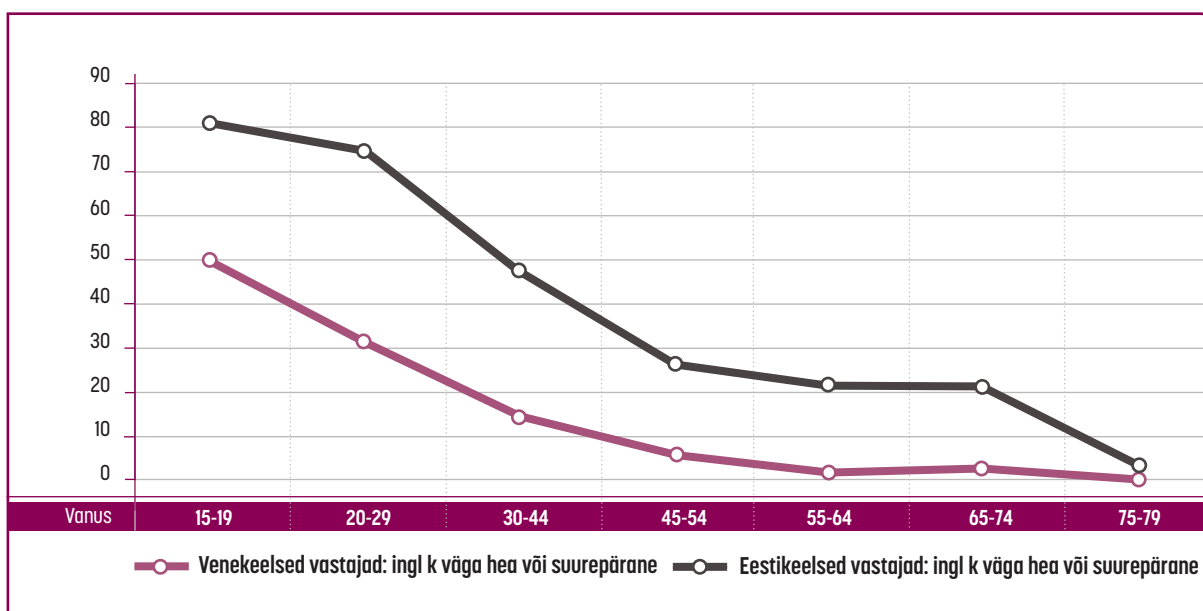
Gümnaasiumiastmel on valdav osa üldharidusest kas eesti- või venekeelne. Alates 2009. aastast võib Eesti koolides gümnaasiumi kahes viimases klassis õpetada ka rahvusvahelise bakalaureuseõppe kava järgi, mis on ingliskeelne. Praegu saab rahvusvahelise bakalaureuse-õppe kava järgi õppida neljas eesti õppekeelega üldhariduskoolis, lisaks töötab Eestis kolm inglise õppekeelega rahvusvahelist kooli. Niisiis, kuigi ingliskeelne haridus on Eestis põhimõtteliselt võimalik ka munitsipalkoolides, on see üldhariduses seni siiski üsna marginaalne.

Lisaks teadusele on inglise keelel tugev mõju ka moe, disaini, massikultuuri ja elustiili valdkondades – eriti Tallinnas, kus „kaubandus- ja teenindusasutused eelistavad võõrkeelset teavet ja reklaami ning võõrkeelseid ettevõtettenimesid” ([Eesti Keelenõukogu, Haridus- ja Teadusministeerium 2013: 47](#)). Inglise keele mõju neis valdkondades tuleneb ingliskeelse massikultuuri kõrgest mainest, aga kindlasti ka sellest, et tänapäeva maailmas on elustiil ja mood üsna kosmopoliitne valdkond, kus on ilmselt kergem edu ja tunnustust saavutada inglise keele vahendusel, kuigi enamik tarbijaid ja lugejaid on pärit Eestist.

See seab näiteks moe ja elustiili valdkonna blogijad keerulise keelevaliku ette. Eesti neljateistkümne populaarsema moeblogi (vt [Kulper 2015](#)) keelekasutuse analüüsimisel ilmneb, et valdkonnas on välja kujunenud oma keelekasutusnorm: enamik blogijaid (6) kirjutab kõik tekstid paralleelselt eesti ja inglise keeles, väga kaalukas osa (5) üksnes eesti keeles ja vaid kolm ainult inglise keeles. Vaieldamatult nõuab kahes keeles tekstiloome rohkem aega ja energiat, seetõttu on väga tunnustusväärne, et valdkonna juhtiv tuumik järjekindlalt toetab eesti keele kasutust ka selles suhteliselt üleilmastunud tegevusvaldkonnas.

Sotsiaalsuhtlusvõrgustikes on samuti osa suhtlust ja sisuloomet võõrkeelne, olenevalt sellest, kui suur osa inimese

JOONIS 4.1.5 Inglise keele oskus eesti ja vene emakeelega inimeste eri vanuserühmades



Andmed: Meema 2014.

aktiivsest sõpruskonnast ei oska eesti keelt. On inimesi, kes kirjutavad peaaegu kõik oma postitused kahes keeles ja on neid, kelle postituste keel varieerub teemast lähtuvalt. On üsna kindel, et mida enam hakkab eestlaste virtuaalsetesse suhtlusvõrgustikesse lisanduma selliseid olulisi kontakte, kellega eesti keeles suhelda ei saa, seda enam kasvab ingliskeelsete postituste hulk. Võtmeküsimuseks kujuneb, kas selle tulemusena võivad ka eestlased omavahelise suhtluse üha enam ingliskeelseks muuta. See sõltub suuresti eestlaste hoiakutest.

4.1.4 Keelehoiakud

Hoiakuid eesti ja inglise keele kasutuse, tähtsuse ja tuleviku suhtes on uuritud 2003. aastal (Ehala, Niglas 2004) ja 2011. aastal (Tammemägi, Ehala 2012). Vaatluse all olid keskkooliõpilased, sest selle vanuserühma hoiakud mõjutavad kõige otsesemalt eri keelte kasutusvõimalusi tulevikus.

Andmete võrdlus näitas, et üheksa aastaga suurenes olulisel määral nende noorte osakaal, kes on nõus puht pragmaatilistest kaalutlustest lähtuvalt eelistama inglise keelt eesti keelele – näiteks kui on valida, kas osta kallim telefon, millele oleksid ka eestikeelsed menüüid või odavam, ainult ingliskeelsete menüüdega; või kui eestikeelsetest subtiitritest loobumine muudaks kinopileti veerandi võrra odavamaks. 2003. aastal valinuks 54% vastanutest odavam, ilma eesti keele toeta kauba; 2011. aastal oli nende osakaal tõusnud 63 protsendini. Rohkem on ka neid, kes eestlastest koosnevas kollektiivis

oleksid nõus kasutama töökeelena inglise keelt, kui see muudaks suhtlemise muukeelsete ülemuste ja koostööpartneritega ladusamaks. Aastal 2003 oli neid 32%, aastal 2011 aga 45%. Analüüs näitas sedagi, et inglise keele eelistamine sellistes pragmaatilistes suhtlusolukordades on seotud kasutusintensiivsusega: mida rohkem noor kasutab igapäevaelus inglise keelt, seda tõenäolisemalt on ta valmis seda eesti keelele eelistama (Tammemägi, Ehala 2012).

Mõlemas uuringus oli vastanute hulgas väga palju (üle 72%) neid, kes leiavad, et Eestis peaks olema võimalik saada eestikeelse kesk- ja kõrghariduse kõrval ka ingliskeelset ja et riik peaks ka ingliskeelset haridust rahastama. Stabiilselt on püsinud ka hoiakud oma tulevaste laste hariduskeele suhtes, 41% oleks valmis andma oma tulevastele lastele eestikeelse asemel ingliskeelse hariduse. Ilmnes ka, et inglise keele eelistamine eesti keelele oli seotud arvamusega, et eesti keelele tõenäoliselt ei ole vastaja tulevaste laste täiskasvanuks saamise ajal enam tööelus praktilist tähtsust (Tammemägi, Ehala 2012).

Kuigi eesti noored ei hinda eesti keele väljavaateid keskpikas perspektiivis heaks ja arvavad, et inglise keel tõrjub eesti keele kõrvale, väärtustavad nad suhteliselt kõrgelt eesti keelt rahvusliku identiteedi kandjana. 2011. aastal nõustus 83% vastanutest, et kui nende tulevane abikaasa või elukaaslane ei ole eestlane, siis peaks eesti keel olema siiski kodune keel, mida peaksid oskama niihästi lapsed kui ka teisest rahvusest abikaasa. 2003. aastal oli samade hoiakutega noori veidi rohkem, 86%. Ilmnes ka keskmise tugevusega negatiivne korrelatsioon

($r = 0,33$) ingliskeelse hariduse tähtsustamise ja eesti keele väärtustamise vahel segaperekonnas: mida rohkem väärtustatakse ingliskeelset haridust, seda vähem väärtustatakse eesti keele kasutamist oma tulevases perekonnas, kui elukaaslane ei ole eestlane. 2011. aasta andmete klasteranalüüs näitas, et selliseid noori, kes ei väärtusta eesti keelt identiteedikandjana ja on väga kindlalt orienteeritud inglise keele eelistamisele hariduses ja igapäevaelus, on valimis 18%. Nende hulgas on keskmisest enam nn eliitkoolide õpilasi ja neid, kelle pere sisetulek on keskmisest suurem (**Tammemägi, Ehala 2012**).

Vaieldamatult on 18% noorematest vanuserühmadest kõnelejaskonnas väga arvestatav hulk. Isegi kui pooled noored käitüksid tulevikus oma väljendatud hoiakute kohaselt, tooks see endaga kaasa eesti keele kõnelejaskonna olulise kahanemise keelevahetuse tõttu.

4.1.5 Üldhinnang

Ükskõik millise keele kestlikkuse üks põhimuutujaid on kõnelejaskonna hulk. Kuigi isoleeritud tingimustes (näiteks saartel) võivad jätkusuutlikuna püsida ka väga väikesed keelekogukonnad, vajab tänapäeva arenenud ühiskonnas kasutatav keel jätkusuutlikkuse tagamiseks arvestatavat kõnelejaskonda, sest omakeelse teaduse, hariduse ja kultuuri arendamine nõuab niihästi inimressursi kui ka raha. Praeguse demograafilise arengu jätkudes kahaneks eesti keelt emakeelena kõnelejate hulk sajandi keskpaigaks 800 000 lähedale (**Puur, Rahnu 2014**), mis ei pruugi olla piisav, et tagada eesti keele funktsioneerimine eri valdkondades praegusel tasemel. Seega on kahanev rahvastik 21. sajandil eesti keele jätkusuutlikkuse põhiline ohutegur.

Kui eestlased jätkuvalt intensiivselt kultuuri tarbivad, ei pruugi kõnelejaskonna kahanemine eestikeelse kultuurikeskkonna rikkalikkust oluliselt kahjustada. Tunduvalt keerulisemas olukorda satub eestikeelne kõrgharidus. Kui ülikooli astuvate eestlaste hulk väheneb jätkuvalt niihästi kahanevate sünnipõlvkondade tõttu kui ka seetõttu, et märgatav tudengitest alustab ülikooliõpinguid väljaspool Eestit, on ülikoolid sunnitud kõrghariduse taseme ja erialase mitmekesisuse hoidmiseks olulisel määral suurendama välisüliõpilaste hulka. See ei ole reaalne ilma ingliskeelset õpet suurendamata. Otsustuskoht on, kas tagada välisüliõpilastele ka hea eesti keele oskus ja anda võimalus jääda Eestisse alaliseks.

Tõenäoliselt muutub sisserände toetamine lähema paarikümne aasta jooksul paratamatuseks. Sellele lisandub tagasiränne, kusjuures välismaal kasvanud põlvkonna eesti keele oskus ei ole alati emakeele tasemel. Nooremates põlvkondades suureneb nende hulk, kes eesti keele põlvkondlikku edasikandmist välismaale abielludes oluliseks ei pea. Kestlikkust hakkab mõjutama ka virtuaalne suhtlus diasporaas elavate sugulastega, kelle noorim põlvkond ei pruugi eesti keelt osata. Kõik see kokku võib muuta praegu üsna habrast tasakaalu eesti, vene ja inglise keele kasutamisel igapäevaelus.

Eesti keele kestlikkuse võtmesekskonnaks kujuneb ilmselgelt mitmerahvuseline Suur-Tallinn, kus eesti keelt räägib praegu emakeele või teise keelena 77% elanikest. Kindlasti jääb suurem osa avalikke ja erasfääris osutatavaid teenuseid Tallinnas kättesaadavaks nii eesti, vene kui ka inglise keeles – kõigi nende keelte kasutajaskond on piisavalt suur, et turgu mõjutada. Küsimuseks kujuneb suhtluskeele valik siis, kui uusimmigrantide osakaal linnas hakkab kasvama. Kui suhtlus nendega jääb teenindussfääri tasemele, siis ei ole sellel eesti keele kasutusele erilist mõju. Kui eestlastel, diasporaaeestlastel ja uusimmigrantidel kujunevad ühised isiklikud suhtlusvõrgustikud, on ingliskeelse suhtluse sagenemine eestikeelse arvel paratamatu.

Arvatavasti jätkub eestlaste osakaalu ja eesti keele tähtsuse kahanemine Ida-Virumaal. Selle piirkonna sidumiseks eesti keele ja kultuuriruumiga ei piisaks ilmselt vähemast kui pealinna kolimisest Narva. Tõenäolisem on siiski, et avalike teenuste tagamiseks hakatakse seal tulevikus kasutama tõlkide ja keeletehnoloogiliste rakenduste kombinatsiooni. Üldiseks suhtluskeeleks jääb Ida-Virumaal vene keel, ja kui piirkonnas peaks algama märgatav majanduslik areng, siis tõstab see pigem inglise kui eesti keele osatähtsust.

Kokkuvõtteks võib öelda, et eesti keele kestlikkuse võtmeküsimus on kõnelejaskonna väiksus, ja see mõjutab otseselt eestikeelse kõrghariduse jätkusuutlikkust. Tõenäoline on ka uusimmigrantide ja välismaalaste osakaalu suurenemine keelekeskkonnas ning suhtlusvõrgustikes, mis võib kaasa tuua ingliskeelse suhtluse kasvu avalikus ruumis. Samas on eestlaste rahvuslik identiteet tugev. See tähendab, et eesti keel säilitab oma tugeva positsiooni kodus ja hariduse madalamatel astmetel. Kas ja millisel hetkel võib ingliskeelse suhtluse osakaalu tõus hakata mõjutama eesti keele põlvkondlikku ülekannet, on praegu raske ennustada. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Aljas, R. (2014). Välismaa ülikoolidesse läheb üha rohkem noori. *Eesti Päevaleht*, 18. oktoober. <http://epl.delfi.ee/news/eesti/valismaa-ulikoolidesse-laheb-uha-rohkem-noori?id=69968641>.
- Eesti Keelenõukogu, Haridus- ja Teadusministeerium (2013). „Eesti keele arengukava 2011–2017” elluviimise vahearuanne (2011–2012). Käsikiri. <http://ekn.hm.ee/node/57>, vaadatud 01.12.2014.
- Ehala, M. & Niglas, K. (2004). Eesti koolinoorte keelehoiakud. *Akadeemia*, 10, 2115–2142.
- Ernits, Ü. (2014). Riigikeele oskusest Ida-Virumaal. *Postimees*, 6. juuni. <http://arvamus.postimees.ee/2819252/ulle-ernits-riigikeele-oskusest-ida-virumaal>.
- Haridus- ja Teadusministeerium (2004). *Eesti keele arendamise strateegia*. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.
- Keeleinspeksioon (2014). *Keeleinspeksiooni 2013. aasta tegevuse aruanne*. <http://www.keelesp.ee/?menu=30&news=1051>.
- Klaas-Lang, B. (2012). Eesti keele käekäik 21. saj alguses, *Études finno-ougriennes*, <http://efo.revues.org/882>; DOI: 10.4000/efo.882.
- Kulper, K. (2015). Moekuulutajad arvutiekraanilt. *Postimees*. Arter. 3. jaanuar.
- Lewis, M. P., Simons, G. F & Fennig, C. D. (2014). *Ethnologue: Languages of the World*, Seventeenth edition. Dallas, Texas: SIL International. Online version: <http://www.ethnologue.com>.
- MeeMa (2014). *Keeleoskus ja võõrkeelte kasutamine Eestis eestlaste ja mitte-eestlaste seas*. TÜ Ühiskonnateaduste instituudi sotsioloogiline uuring „Mina. Maailm. Meedia”. Saar Poll.
- Puur, A. & Rahnu, L. (2014). Sisserändest ja sisserändajate kohastumisest Eestis. Ettekanne seminaril „Demograafia ja eesti keel. Eesti keel rändevõrkis: oht või väljakutse?” 27. novembril 2014. <http://www.utv.ee/naita?id=20896#>.
- Rannu, M. (2014). Ida-Virumaal on eesti keel alles kolmandal kohal. *Delfi*. 7. november. <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/keeleteadlane-ida-virumaal-on-eesti-keel-alles-kolmandal-kohal?id=70106501>.
- Tammemägi, A. & Ehala, M. (2012). Koolinoorte keelehoiakud 2011. aastal. *Keel ja Kirjandus*, 4, 241–260.

4.2

Eesti kultuuri levik maailmas

► PEETER VIHALEMM

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on Eesti kultuuri tutvustamine maailmas jõudsalt edenenu. Meil ei ole aga teraviklikku ülevaadet kultuurikontaktide laiemisest ja süvenemisest eri maadega, sest sellekohaste andmete kogumise võimalused ja traditsioonid on eri valdkondades erinevad. See inimarengu aruande alapeatükk püüab anda mõningase ülevaate Eesti kultuuri rahvusvahelisest levikust peamiste valdkondade kaupa ja tutvustab katseid kultuurikontakte teiste maadega empiiriliselt uurida.

4.2.1 Eesti kirjanduse rahvusvaheline levik

Eesti ilukirjanduse tõlkimine võõrkeeltesse on viimastel aastatel tugevalt rohkenenud. 2001. aastal loodud Eesti Kirjanduse Teabeskuse andmetel ilmus 2001. aastal eesti kirjandust tõlgituna teistesse keeltesse kokku 12

raamatut viies keeles, 2009. aastal 46 raamatut 17 keeles, järgmistel aastatel isegi veidi rohkem (vt tabel 4.2.1). Rahvusvahelise leviku seisukohast on oluline, et Eesti raamatuid tõlgivad välismaalastest tõlkijad ja annavad välja väliskirjastused, sest üldjuhul ei jõua Eestis võõrkeeltes väljaantud raamatud välismaa raamatupoodidesse ja raamatukogudesse ja nendest ei räägita ka välismeedias.

Et eesti keele rääkijaid on teistes maades vähe, levib keelepõhine kultuur aegamööda, nõuab vahendajate aktiivset tegevust ja jõuab harva suure publikuni. Menukas tõlge mõnda enamlevinud keelde aitab oluliselt kaasa raamatu tõlkimisele ka teistesse keeltesse. Ilmekas näide on Andrus Kivirähki „Mees, kes teadis ussisõnu“. Pärast 2013. aastal ilmunud tõlget prantsuse keelde on Eesti Kirjanduse Teabeskuse andmetel tekkinud huvi kõnealuse raamatu vastu paljudes riikides: Hollandis, Horvaatias, Iisraelis, Itaalias, Portugalis,

TABEL 4.2.1 Eesti ilukirjanduse väljaandmine välismaal

	2001	2007	2009	2011	2013
Tõlgitud raamatute arv	12	36	46	66	58
Keelte arv, millesse tõlgitud	5	10	17	18	21

Allikas: Eesti Kirjanduse Teabekeskus.

Saksamaal, Soomes, Suurbritannias, Taanis, Ungaris, USAs. Prantsusmaal on seda müüdnud rohkem kui 17 000 eksemplari ja sellest on välja antud neli trükki. Oma osa on kindlasti olnud Prantsuse fantaasiakirjanduse auhinna Le Grand Prix de l'Imaginaire, mille Kivirähk sai aastal 2014.

Eesti Kirjanduse Teabekeskuse juhataja Ilvi Liive ütles mullu raadiointervjuus, et suur õnnestumine on kindlasti olnud Tammsaare „Tõe ja õiguse“ kõigi viie köite hiljutine ilmumine prantsuse keeles, samuti „Kalevipoja“ värsstõlge hindi keelde. Tammsaare unistas, et „Tõde ja õigus“ tõlgitaks inglise keelde. Tänavu aprillis ilmuski esmakordselt esimese köite tõlge (Liive 2014). 2013. aasta kevadeks olid kõik „Tõe ja õiguse“ köited juba olemas soome keeles.

Viimaste aastate suursaavutuseks võib pidada „Kalevipoja“ uue tõlke ilmumist inglise keeles. Kirjandusteadlane Sirje Kiin tõstab esile veel mitmeid suuri õnnestumisi: Juhan Liivi jõudmine soome ja hispaania keelde; Kristiina Ehini lausa mituteist ingliskeelset (ja nüüd ka briti auhindadega pärjatud) luuleraamatut tänu kongeniaalsele tõlkijale Ilmar Lehtperele; Thomas Salumetsa ingliskeelne, Kanadas ilmunud sügav psühhonanalüütiline Jaan Kaplinski biograafia, mis tõstab eesti luuletaja maailma mastaabis eriliseks mõtlejaks ja sõnemaagiks; Elin Toona-Gotschalki autobiograafiline draamaatiline teos „Into Exile“ (mille ajakiri The Economist kuulutas mullu üheks 2013. aasta paremaks raamatuks); Indrek Hargla põnevate keskaegsete kriminullide jätkuv edukäik maailma raamatumessidel (Kiin 2015).

Aastatel 2010–2014 ilmus Eesti Kirjanduse Teabekeskuse andmetel eesti ilukirjandust kõige rohkem soome keeles, 65 tõlget. Järgnesid vene keel 58, inglise keel 37, läti keel 27, prantsuse keel 20, ungari keel 13 ja saksa keel kaheksa tõlkega.

Võrdluseks on huvitav vaadelda teistest keeltest tõlgitud raamatute ilmumist Eestis. Tõlkeraamatuid on Eestis viimastel aastatel ilmunud (rahvusraamatukogu andmetel) ligikaudu 1200 nimetust aastas. Vene keelest tõlkimise domineerimine nõukogude ajal asendus kohe pärast taasiseseisvumist inglise keele domineerimisega: aastal 2013 moodustasid tõlked inglise keelest (taas rahvusraamatukogu andmetel) 64% kõigist tõlgitud raamatutest. (Tegelikult oli suhtarv tolleks ajaks isegi mõnevõrra vähenenud, 2009. aastal oli see 71%.) Järgnesid saksa keel (7%), vene keel (5%), prantsuse keel (5%), soome ja rootsi keel (mõlemad 4%).

4.2.2 Teater

Kultuuriministeeriumi andmetel andsid meie teatrid 1995. aastal välismaal 61 etendust (Lauristin, Vihalemm 1997: 324). 2007–2013 on see arv olnud ligemale 100 või üle selle ja lähenenud mõnel aastal isegi 200le (vt tabelit 4.2.2).

Eesti Teatri Agentuuri andmetel on nii viimasel kolmel aastal kui ka 2004–2013 kokkuvõttes kõige enam külalissetendusi antud Saksamaal, Soomes ja Venemaal. Kõige enam andsid aastail 2002–2013 etendusi Kanuti

TABEL 4.2.2 Eesti teatrid välismaal 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Välisriikides etendusi andnud teatrite arv	14	13	17	17	20	21	19
Aasta jooksul külastatud riikide arv	17	20	19	27	15	28	23
Eksportitud lavastuste arv	36	36	37	43	55	50	47
Välisriikides antud etenduste arv	111	115	91	100	129	187	117
Etendusi vaadanute arv (tuhandetes)	27	17	15	24	36	66	26

Allikas: Eesti Teatri Agentuur.

Gildi Saal, Von Krahli Teater ja NO99. Enim vaatajaid kogusid lastelavastused „Jussikese seitse sõpra“ (Nuku) ning „Lumivalgeke ja seitse põialpoissi“ (Estonia) 2012. aastal Hiinas: 16 etendusel käis kokku 19 000 vaatajat.

2004–2013 andis Eesti Teatri Agentuuri andmetel 30 Eesti teatrit 1055 etendust hinnanguliselt 280 000 vaatajale 45 riigis, kaugematest maadest lisaks ülalmainitud Hiinale ka USAs, Austraalias, Jaapanis, Indias ja Iraanis. Eesti teater on välismaal leidnud üldiselt väga hea vastuvõtu. Näiteks 2014. aasta suvel Tampere teatrifestivalil osalenud teatrid (NO99, R.A.A.A.M., Cabaret Rhizome, Rakvere Teater) said palju positiivset tähelepanu. YLE Uutiset rõhutas, et Eestis tehakse praegu julget teatrit. Publik on Soomestki entusiastlikum (1,3 miljoni elaniku kohta miljon teatrikülastust aastas, umbes 500 lavastust, 6000 etendust). Teatrifestivali kunstilise juhtkonna liige Mikko Kannineni hinnang: „Eestis tehakse palju eksperimentaalset, söakat teatrit. Eesti teatris on kunstilises mõttes toimumas kindlasti midagi suurt. Kõik lavastused on uute, noorte truppide tööd. Eesti uuel põlvkonnal on oma hääl” (Pedaru 2014).

Oluline rahvusvaheline tunnustus Eesti teatri heale tasemele on NO99 lavastuse „Mu naine vihastas“ valimine 2015. aasta suvel toimuva Avignoni teatrifestivali põhiprogrammi. Varem ei ole Eesti teatrid seal esinenud.

4.2.3 Muusika

Arvulist koondülevaadet Eesti muusikute esinemistest välismaal ja Eesti muusika levikust teistes maades ei ole tehtud, muusikaesituste ja heliloomingu andmeid esitab regulaarselt Eesti Muusika Infokeskus, vt www.emic.ee. Üldine visioon Eesti muusika levikuvõimaluste kohta maailmas on kirjas Eesti Muusika Arenduskeskuse koostatud ekspordikavas aastateks 2012–2013. Dokumentis tõdetakse, et klassikalise ja levimuusika leviku potentsiaal on suur, kuid see on suuresti kasutamata. Mõlemas valdkonnas soovitakse eksporti suurendada, sest Eesti turg on liiga väike ja arenemisvõimalused piiratud. Eestis ei ole ekspordiga tegelevat institutsiooni, mis kataks kogu muusika valdkonna; kontakte luuakse pigem isiklike võrgustike kaudu. Samas on näiteks klassikalise muusika puhul Euroopas olemas sajanditevanused agentuurid (Konjunktuuriinstituut 2013a: 35).

Eesti levimuusika peamised levikualad on Eesti Muusika Arenduskeskuse hinnangul eelkõige Põhja-maad ja Läänemere regioon, klassikalise muusika osas aga Saksamaa, Venemaa ja Holland (ibid., 36).

Eesti klassikalise muusika suure levikupotentsiaali kujundavad tuntud dirigendid, heliloojad, koorid ja

interpreetid: Arvo Pärt, Erki-Sven Tüür, Neeme Järvi, Eri Klas, Andres Mustonen, Eesti Filharmoonia Kammerkoor jt. Arvo Pärt oli aastal 2014 juba neljandat aastat järjest maailmas kõige enam esitatud helilooja; rohkest rahvusvahelisest tunnustusest võib nimetada kas või Jaapani Kunstiühingu auhinda Praemium imperiale, mille sügisel 2014 andis talle üle Jaapani prints Hitachi. Suursündmused olid ka mais ja juunis 2014 teoks saanud Tallinna kammerorkestri ja filharmoonia kammerkoori ülimenekad Arvo Pärdi muusikaga kontserdid New Yorgis ja Washingtonis, sealhulgas Carnegie Hallis, kus Eesti muusikud ei olnud kunagi varem esitanud kogu õhtut täitvat Eesti muusikakava.

Eesti muusika tutvustamise suurprojektiks kujunes mitmenädalane Balti muusika festival Hiinas oktoobris–novembris 2014, kus Eesti Filharmoonia Kammerkoor, kellade ansambel Arsis, tšellokvartett C-JAM ja pianist Rein Rannap andsid Hiina suurlinnade kesksetes kontserdisaalides 20 kontserti.

Levimuusika rahvusvaheline levik tugineb üksikutele edukatele ansamblitele või solistidele. Näiteks Ewert And The Two Dragons esinesid aastatel 2012 ja 2013 välismaal paarisajaj Euroopa ja Põhja-Ameerika linnas, sõlmisid suurte agentuuridega kirjastamise ja rahvusvahelise plaadilevi lepinguid ja kokkuleppeid (Sildna 2014). Kerli Kõiv on artisti ja laululoojana andnud välja mitmeid plaate ja singleid Ameerikas rahvusvaheliste kirjastajate kaudu. Näiteks iTunes'i veebipoes on tema singlit „Walking in Air“ nädalas alla laaditud enam kui 500 000 korda (Konjunktuuriinstituut 2013: 37).

Popmuusikute välisesinemiste arv on tugevasti suurenenud. 2014. aastal esines teistes maades ligi 30 Eesti esinejat umbes poole tuhande kontserdiga, turneed lähiriikides on saanud professionaalse elu normaalseks osaks. „Oleme end üles töötanud rahvusvahelise huvi orbiidile: Eesti popmuusikat teatakse, siit oodatakse midagi uut ja unikaalset” (Sildna 2014).

4.2.4 Kujutav kunst

Statistikaamet kogub väliskaubanduse statistikat ka kunstivaldkonnas, kuid kogutud andmed ei anna ülevaadet eesti kunstnike teoste levikust teistesse maadesse. Suure osa maalide väliskaubandusest moodustab Hiina päritolu teoste import ja nende edasimüük Euroopa Liidu riikidesse. Ekspertide hinnangul on noortel kunstnikel üha enam otsekontakte välismaaga ja Eesti moodsal kunstil on ekspordipotentsiaal. Eesti galeriid ei ole olnud suunatud välisurgudele. (Konjunktuuriinstituut 2013b: 19).

Aastatel 2012–2014 on Eesti moodsa kunsti rahvusvaheline tuntus tugevasti kasvanud. Eesti Kaasaegse Kunsti Arenduskeskuse juhi Karin Laansoo sõnul on Eesti „selgelt lükanud jala rahvusvahelise kunstimaailma tähtsamate uste vahele, ja mitte pelgalt statistina. Kümne Eesti kunstniku teoseid on ainuüksi rahvusvaheliste tippkunstimeste kontekstis näinud üle poole miljoni inimese, lisaks rahvusvahelised näitused üle maailma ning varjusurmast on tõusnud kunsti eksport. Kaasaegne kunst on jõudmas oma tähelepanult ja kunstiekspordi võimekuselt samale tasemele kui Eesti kaasaegne muusika, mis on olnud senini meie riigi tuntuim visiitkaart” (Laansoo 2014).

Eesti riigi esinduslikem kunstiprojekt on rahvuslik paviljon Veneetsia biennaalil, mida toetatakse rahaliselt kõigi muude kunstile tehtavate toetustega võrreldes suures mahus. Veneetsia biennaalil 2013 esindas Eestit Dénes Farkasi näitus „Ilmne paratamatus”, mis on „suuremahuline postkontseptualistlik installatsioon, kus sõna, foto, heli, taimed, raamatud ja mitmesugused ruumilised objektid ühinevad pöörlevaks kogemuseks, mida verbaalselt ei saagi alati vahendada“ (Eesti Muuseumide Infokeskus 2014). Eesti paviljoni näitust mainiti rahvusvahelises kunstiveebis Art Agenda kui üht meeldejäävamat (Ramos 2013).

Kuigi Eesti kunstnikud on varasematelgi aastatel pälvinud rahvusvahelist tunnustust, oli ikkagi väga tähelepanuväärne sündmus Kaido Ole valimine maailma 100 nimekama maalikunstniku hulka, kes on esindatud 2014. aasta novembris New Yorgis One Art Space'i galeriis avatud näitusel „100 Painters of Tomorrow“. Näitus jätkub Londonis ja sel puhul annab mainekas Thames & Hudson välja kataloogi, kus on esindatud ka Kaido Ole tööd. Karin Laansoo sõnul on Kaido Ole valimine näitusele konkursil osalenud 4300 kunstniku hulgast erakordne saavutus. „Sarnased tippkuraatorite ja -kriitikute osalusel korraldatavad globaalsed ülevaatenäitused on tihti oluliseks platvormiks uute kunstnike leidmisel. Ole edu aitab kindlasti kaasa Eesti kaasaegse kunsti tutvustamisele maailmas. Eestit tuntakse innovatiivse e-riigina; miks ei võiks meid teada kui riiki, kus on tasemel kaasaegne kunst ja suurepäraseid kunstnikud” (Eesti Kaasaegse Kunsti Arenduskeskus 2014). Oluline on esile tuua, et tänapäeva maailmas on kõik kunstivaldkonnad omavahel koostöös – muusikafestivalidel on näitused ja kunstinäitustel muusika- ja filmiprogrammid (Laansoo 2014).

Viimastel aastatel on kiiresti edenenu Eesti disaini tutvustamine ja eksport. On toimunud kümnekond esinduslikku välisnäitust ja messi, näiteks suurejooneline näitus Brüsselis 2014 ning menukas esinemine Londoni messil ja Hoxtoni galeriis (Gurjanova 2014).

4.2.5 Film

Eesti filmid on edukalt esinenud paljudel rahvusvahelistel festivalidel. Eesti Filmi Instituudi andmetel osales 2012. aastal kokku 185 filmi 807 festivalil, millest üle poole (443) moodustasid esinemised animafilmi festivalidel (Konjunktuuriinstituut 2013c: 12).

Mängufilmidest äratasid mullu rahvusvahelist tähelepanu Ilmar Raagi „Kertu” ja „Ma ei tule tagasi”, mis oktoobri keskpaigaks olid kogunud festivalidelt vastavalt seitse ja neli rahvusvahelist auhinda (Pedaru 2014b). Euroopa Filmiakadeemia valis „Kertu” 50 parema mängufilmi hulka, mis hakkavad aasta lõpul kandideerima Euroopa Filmiakadeemia auhindadele. Auhindu sai ka Veiko Õunpuu film „Free range”. Eesti-Gruusia ühistöö „Mandariinid” nominatsioon Kuldgloobusele ja Oscarile on Eesti mängufilmide puhul enneolematu rahvusvaheline tunnustus.

Priit ja Olga Pärna animafilm „Lendurid koduteel” võitis *grand prix* Norras Fredrikstadi rahvusvahelisel animafestivalil, olles järjekorras 15. Priit Pärna film, mida on saatnud rahvusvaheline edu. Seoses Rahvusvahelise Animafilmiühenduse 50. sünnipäevaga korraldati 2011. aastal konkurss viimase 50 aasta kõige märkimisväärsema joonisfilmi leidmiseks. 50 väljavalitu hulgas oli ka kaks Pärna filmi: „Eine murul” (11. koht) ja „Hotell E” (36. koht) (Vikipeedia Priit Pärn).

„Võib tõdeda, et Eesti filmi rahvusvaheline läbimurre on juba toimunud ja meil on filmitegijaid, kellelt ei oodata uusi filme mitte ainult kodumaal.” (Karjatse 2014).

Rahvusvaheline Produktentide Liitude Föderatsioon kinnitas Tallinna Pimedate Ööde Filmifestivali (PÖFF) alates 2014. aastast rahvusvaheliselt sertifitseeritud võistlusprogrammiga festivalide hulka. Sellega kaasneb õigus korraldada rahvusvahelist mittespetsialiseeritud võistlusprogrammi, nagu seda teevad Cannes, Berliin, Veneetsia, Karlovy Vary jt suured filmifestivalid, keda koos Tallinnaga on 15.

2014. aastal näidati PÖFFil 650 filmi 70 riigist, festival hõlmas kolme võistlusprogrammi (rahvusvaheline võistlusprogramm, Läänemere- ja Põhjamaade debüütfilmide võistlusprogramm ning Põhja-Ameerika filmide konkurss) ja kolme festivali (animafilmid, laste- ja noorsoofilmid, lühifilmid).

Tõeliselt suurejooneliseks Eesti kultuuri tutvustamiseks kujuneb aga Eesti Rahvusringhäälingu ja Euroopa ühe tuntuma muusikafilmi tootja Accentus Musicu koostöös valmivat kaks ainulaadset filmi: dokumentaal- ja kontsertfilm (Aadama passioon).

Dokumentaalfilmi keskmes on helilooja Arvo Pärt ja lavastaja Robert Wilson. Neid jälgitakse samanimelise

muusikateatrilavastuse prooviperioodi ja 2015. aasta mais toimuva esietenduse jooksul.

Eesti Kontserdi ja Milano tootjafirma Change Performing Arts partnerluses lavale toodavast „Aadama passioonist“ valmib pärast esietendusi ka maailma turgudele suunatav eraldi kontsertfilm. Lavastuse muusikaks on Arvo Pärdi mõjusamad teosed „Aadama itk“, „Tabula rasa“ ja „Miserere“, mis põimuvad spetsiaalselt selleks lavastuseks loodud uue teosega „Sequentia“. „Aadama passiooni“ esitavad dirigent Tõnu Kaljuste, Eesti Filharmoonia Kammerkoor, Tallinna Kammerorkester, solistid, näitlejad ning teatri- ja tantsukoolide üliõpilased.

Partneriks kutsutud Euroopa ühe tuntuma muusikafilmi tootjafirma Accentus Music asutaja ja filmiprodutsendi Paul Smaczny kinnitusele jõuavad filmiversioonid ligi 50 riigi telekanalitesse, kinodesse ning filmifestivalidele Euroopas, Ameerikas ja Aasias. Dokumentaal- ja kontsertfilm esilinastuvad rahvusvaheliselt Arvo Pärdi 80. sünnipäeva aegu septembris 2015. Dokumentaalfilmi prognoositud vaatajate arv on kuni 50 miljonit inimest üle maailma (**Eesti Rahvusringhääling 2014**).

4.2.6 Katsed rahvusvahelist kultuuriruumi empiiriliselt uurida

1997. aastal põhjaliku andmestiku toel Eesti kunstirahva välisesinemiste geograafiat analüüsides jõudis Aili Aarelaid-Tart järeldusele, et esinemiste üldarvused aluseks võttes ollakse meist kõige enam huvitatud Soomes, seejärel Rootsis ja Saksamaal. Järgmise Eesti kultuuri vastu huvi tundvate maade rühma moodustavad Euroopa kultuuri võimsad alusriigid Itaalia, Prantsusmaa ja Inglismaa, kolmanda aga Holland, Taani ja Austria. Venemaa jääb üllatuslikust maha isegi Hispaaniast. Eesti kultuurisuhtlus Kesk-Euroopa saatusekaaslaste ja väiksemate läänepoolsete riikidega ei ole kuigi intensiivne; suhtlusringist on hoopis välja jäänud Portugal, Malta ja Kreeka (**Aarelaid-Tart 1998: 100**).

Ka Tartu Ülikooli praeguses ühiskonnateaduste instituudis on kogutud andmeid kultuurisuhete kohta teiste maadega. Kahel korral, 1995–1997 ja 2001–2003, on nende põhjal püütud määrata maade kultuurilist lähedust Eestile rahvusvahelises kultuuriruumis (kõrvuti maade lähedusega poliitilises, majanduslikus ja personaalses ruumis) (**vt Vihalemm 1999; 2005; 2007**). Kultuurilise läheduse indikaatoritena kohta kasutati eesti keelde tõlgitud raamatute arvu, välismaiste teatritrup-

pide esinemisi Eestis ja Eesti teatrite esinemisi välismaal, välismaiste muusikute esinemisi Eestis ning meie kolmes üleriigilises telekanalis näidatud välismaiste filmide ja seriaalide päritolumaad. Seega oli kultuurilise läheduse indeksi arvutamisel suurem osakaal vastava maa kultuuri tutvustamisel Eestis kui meie kultuuri levikul välismaal. Vastavate andmete puudumise tõttu võeti Eesti kultuuri rahvusvahelise leviku indikaatoriks ainult teatrite külalissetendused teistes maades. Selle indikaatori põhjal oli mõlemal vaatlusalusel perioodil Eesti kultuuri levik kõige intensiivsem Soomes, Rootsis ja Venemaal. Üldise kultuurilise läheduse indeksi järgi olid 1995–1997 Eesti kultuurikontaktid kõige tugevamad USAga (Ameerika filmide tugeva domineerimise tõttu televisioonis), üsna samal tasemel ka Soome, Venemaa ja Saksamaaga (**vt Vihalemm 1999: 256**). 2001–2003 oli kultuurikontaktide tugevusest esikohale tõusnud Saksamaa, järgnesid Venemaa, Prantsusmaa, Soome, USA, Rootsi ja Inglismaa (**Vihalemm 2005: 88**).

Muidugi võib vaielda, kas kultuuri rahvusvahelist levikut saab üldse statistiliselt analüüsida. Veelgi vaieldavam on see, kas kultuurikontaktide tugevuse indeksit tasub arvutada ja kuidas seda teha (oma analüüsis koostasime maade pingerea vastava indikaatori põhjal; pingerea esimene sai 10 punkti, järgmine 9 punkti jne). Kerkib küsimus, mida kasutatud indikaatorid ikkagi näitavad ja mida näitab nende kokkuviimine üheks koondtunnuseks? Et andmekogumine on pealegi väga vaevaline, oleme hiljem kultuurikontaktide indeksi koostamisest loobunud, nagu ka maade läheduse empiirilise määratlemisest majanduslikus ja personaalses ruumis. Avatud kultuuriruumis ähmastuvad rahvuslikud piirid; eri kultuurid on sageli läbi põimunud. Kultuurikontaktide empiiriline analüüs võimaldab aga kindlasti esile tuua üldisi tendentse ning eri meetoditega saadud tulemuste võrdlemisel saab järeldusi täpsustada ja kontrollida. Meie analüüsi tulemuste võrdlemine Aili Aarelaid-Tardi tulemustega näitab, et kultuurikontaktid Venemaaga olid 1990ndate keskel siiski tugevamad kui Aarelaid-Tardi uuring seda näitas. Tõlkekirjanduse ja televisiooni hankeprogrammi sissetoomine võimaldas kultuurikontakte mitmekülgsemalt iseloomustada ja Ameerika tähtsust globaliseerivas kultuuriruumis esile tuua.

Kokkuvõte

Võrreldes Eesti kultuuri levikut maailmas viimastel aastatel 10–20 aastat tagasi kogutud andmetega, on selgelt näha, et kui 1990ndatel domineerisid Eesti kultuuri

rahvusvahelises levikus lähemalasuvad Soome, Rootsi, Saksamaa ja Venemaa, siis nüüdseks on levik mitmes valdkonnas tugevasti laienenud.

See ei puuduta üksnes Eesti muusika globaalset levikut, edukaid esinemisi USA-s, Hiinas ja Jaapanis ning filmide edu paljudes maades, vaid hõlmab ka Eesti kirjanduse, teatri, kujutava kunsti ja disaini läbimurret jõudmisel rahvusvahelise kultuuripublikuni. Jõulist arengut võib täheldada praktiliselt kõigis kultuurivaldkondades.

Eesti kultuuri rahvusvaheline leviku kiire edene mine viimasel aastakümnel näitab selgelt meie kultuuri elujõudu ja jätkusuutlikkust.

Suvel 2014 Simon Anholti koostatud hea riigi indeks seab 125 riiki pingeritta kuues valdkonnas (**vt <http://www.goodcountry.org/overall>**). Eesti on maailmakultuuri panustamises 6. kohal, kuuludes selle mõõdiku järgi maailmakultuuri tippude hulka (**Mikita 2014**). Oma väiksust arvestades kiirgab Eesti kultuur maailma erakordselt tugevalt (**Kiin 2015**). ●

VIIDATUD ALLIKAD

Aareleid-Tart, A. (1999). Eesti kultuurivahetuse geograafiast. *Eesti inimarengu aruanne 1998*. Tallinn: UNDP.

Eesti Kaasaegse Kunsti Arenduskeskus (2014). Pressiteade 13.11.2014: Kaido Ole 100 maailma nimekaima maalikunstniku seas. www.ecadc.ee/kaido-ole-100-maailma-nimekaima-maalikunstniku-seas/.

Eesti Muuseumide infokeskus (2014). Näituse „Dénes Farkas. Ilmne paratamatus“ pidulik lõpetamine. http://www.muuseum.ee/et/kuum/uudiste_arhiiv?news_id=5044

Eesti Rahvusringhääling (2014). Pressiteade 30.10.2014: Arvo Pärdi ja Robert Wilsoni koostööst valmib kaks filmi. <http://etv.err.ee/v/sonumid/375b279b-e417-41c9-9b15-53e445edof4b>.

Gurjanova, I. (2014). Eesti disain – kultuur või majandus? *Sirp*, 19.12.

Karjatse, T. (2014). Kodumaine film risttules või nullpunktis? *Sirp*, 19.12.

Kiin, S. (2015). Hääde riikide hulgas. <http://arvamus.postimees.ee/30412229/sirje-kiin-haade-riikide-hulgas>.

Konjunktuuriinstituut (2013a). *Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus. 13. Muusika*. Tallinn: Konjunktuuriinstituut. [www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/13._Eesti_loomemajanduse_olukorra_\(2011\)_uuring_ja_kaardistus_-_Muusika.pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/13._Eesti_loomemajanduse_olukorra_(2011)_uuring_ja_kaardistus_-_Muusika.pdf).

Konjunktuuriinstituut (2013b). *Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus. 11. Kunst*. Tallinn: Konjunktuuriinstituut. [www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/11._Eesti_loomemajanduse_olukorra_\(2011\)_uuring_ja_kaardistus_-_Kunst.pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/11._Eesti_loomemajanduse_olukorra_(2011)_uuring_ja_kaardistus_-_Kunst.pdf).

Konjunktuuriinstituut (2013c). *Eesti loomemajanduse olukorra uuring ja kaardistus. 3. Film ja video*. Tallinn: Konjunktuuriinstituut. [www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/3._Eesti_loomemajanduse_olukorra_\(2011\)_uuring_ja_kaardistus_-_Film_ja_video.pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/3._Eesti_loomemajanduse_olukorra_(2011)_uuring_ja_kaardistus_-_Film_ja_video.pdf).

Laansoo, K. (2014). Eesti kunsti rahvusvahelistumise uus laine. *Loov Eesti leht*, 8, sügis-talv (Eesti Päevalehe lisaleht).

Lauristin, M. & Vihalemm, P. (2012). *Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on Estonian Post-Communist Transition*. Tartu: Tartu University Press.

Liive, I. (2014). *Exporting Estonian Literature: an Interview With Ilvi Liive*. <http://news.err.ee/v/Culture/773ea32c-e131-4020-9f86-734d622592db>.

Mikita, V. (2014). Mikroetnos. *Sirp*, 12.12.

Pedaru, T. (2014a). Eesti Rahvusringhäälingu pressiteade 07.08.2014: Soome meedia kirjutab Eesti teatrist. <http://kultuur.err.ee/v/teater/arvustus/co12e83d-8285-415e-a895-77f546061c14>.

Pedaru, T. (2014b). Eesti Rahvusringhäälingu pressiteade 16.10.2014: Ilmar Raagi mängufilmid koguvad tunnustusi. <http://kultuur.err.ee/v/film/4e3a13a4-4236-4d13-ab99-3b22d48db783>.

Ramos, F. (2013). *Venice Biennale Off-Site and Museums*. <http://www.art-agenda.com/reviews/venice-biennale-off-site-and-museums/>.

Sildna, H. (2014). Rahvusvaheline haare. Eesti popmuusikal läheb paremini kui kunagi varem ja see on alles algus. *Sirp*, 19.12.

Vihalemm, P. (1999). Changing Baltic Space: Estonia and its Neighbours. *Journal of Baltic Studies*, 30 (3), 250–269.

Vihalemm, P. (2005). How Integrated is the Baltic Sea Region? In Bolin, G., Hamner, M., Kirsch, F.-M. & Szrubka, W. (eds), *The Challenge of the Baltic Sea Region. Södertörn Academic Studies* 29. Stockholm: Södertörn University College.

Vihalemm, P. (2007). Changing spacial relations in the Baltic region and the role of the media. *European Societies*, 9 (3), 777–796.

Wikipedia. Pürit Pärn. http://et.wikipedia.org/wiki/Pürit_Pärn.

4.3

Kultuuritarbimine kultuuri- ruumi elujõulisuse näitajana

► PEETER VIHALEMM, MARJU LAURISTIN

Sissejuhatus

Eesti elanike kultuuriaktiivsus, mitmesuguste kultuurivormide tarbimine on professionaalse kunstiloome kõrval ilmekas kultuuriruumi elujõulisuse näitaja. Lisaks kultuurisündmustes osalemisele ja kultuuriasutustes käimisele on kultuuritarbimise väga oluline indikaator ka raamatuhuvi, raamatute (eriti ilukirjanduse) lugemine ja ostmine. Alljärgnev annab ülevaate nii kultuuriasutuste külastamisest kui ka raamatuhuvist ja üldise kultuuriaktiivsuse tüpoloogiast.

4.3.1 Kultuuriasutustes käimine

Kultuuri ja kultuuritarbimise tähendus ja tähtsus muutus pärast Eesti taasiseseisvumist. Nõukogudeaegses ühiskonnas oli emakeelsel kultuuritarbimisel eestlasi ühendav ja kompenseeriv funktsioon. Selles avaldus kultuuriline vastupanu nõukogulikule poliitikale ja ideoloogiale ning sel oli väga oluline osa rahvuslike väärtuste ja identiteedi püsijäämisel. Taasiseseisvumise järel kultuuritarbimine vähenes, jõudes madalseisu

aastatel 1993–1994. Kultuuritarbimine kasvas 1995–2005, kahanes veidi mitmes valdkonnas majanduskriisi aastatel 2008–2009 ja taastus seejärel uuesti (vt tabel 4.3.1).

Kõige enam on rohkenenud muuseumikülastused: 1995. aastaga võrreldes oli see arv 2013. aastaks rohkem kui neljakordne. Ligikaudu kolmandiku külastustest on aga viimastel aastatel teinud välituristid (**Eesti statistika aastaraamat 2014: 81**). Võrreldes 1995. aastaga oli kinokülastuste arv 2013. aastal ligi kolm korda suurem, jäädes ometi palju kordi alla 1980ndate taseme. Teatrikülastuste puhul on oluline tähele panna, et statistikaamet esitab riiklike ja linnateatrite külastuste andmed, jättes kõrvale vabateatrid ja -trupid, mille hulk on viimastel aastatel tugevasti suurenenud. Eesti Teatri Agentuuri andmetel oli 2013. aastal teatrikülastuste koguarv Eestis 1 091 000, mis arvestuses 1000 elaniku kohta ületab 1990. aasta taseme.

Väljaantavate raamatute arv on 1995. aastaga võrreldes tugevasti suurenenud, keskmised tiraažid aga

TABEL 4.3.1 Kultuuriasutustes käimine 1000 elaniku kohta 1990–2013

	1990	1995	2000	2005	2009	2013
Muuseumid	1235	679	1124	1309	1663	2802
Teater*	791	528	590	532	553	634
Kino	7000	700	780	830	1290	1940
Eesti Kontserdi (Filharmoonia) Eestis korraldatud kontserdid**	183	51	142	180		

Allikas: Eesti statistika aastaraamatud 1995, 2006, 2014.

*Alates 1995. a riiklikud ja linnateatrid

**Alates 2006. a neid andmeid enam ei koguta

vähenenud (vt **Vihalemm 2014**). Rahvaraamatukogude küllastuste arv kasvas 1990ndatel kolm korda, seejärel on see olnud suhteliselt stabiilne.

Eri rahvarühmade kultuuriasutuste küllastamist uurides näeme suuri rahvuslikke, soolisi ja hariduslikke erinevusi (**tabel 4.3.2**).

Näeme, et eestlaste kultuuriaktiivsus on oluliselt suurem (mis on kindlasti osalt tingitud suuremast oma-keelsete kultuuriasutuste arvust) ning et seda kannavad rohkem naised ja haritumad inimesed. Kõrgema haridusega inimeste oluliselt suurem kultuuriline aktiivsus on ootuspäraselt omane kõigile maadele, kuid naiste sedavõrd suurem kultuuriosalus ei ole nii väga üldine. Eurobaromeetri 2007. ja 2013. aasta küsitluste kohaselt on naiste hulgas Euroopa Liidu keskmisena vaid 4–5% rohkem neid, kes on viimasel aastal vähemalt korra teatris käinud (**European Commission 2007: 16; European Commission 2013: 19**). Soomes on naised sarnaselt Eestiga hoopis aktiivsemad teatriskäijad (**Tilastokeskus 2011**), USAs aga mitte (**NEA 2013: 16–17**). Meeste ja naiste suured raamatuhuvi erinevused on iseloomulikud nii paljudele Euroopa maadele kui USAle.

Vanuselised erinevused kultuuriosaluses ei ole Eestis väga suured – peale selle, et noored käivad palju sagedamini kinos. Oluline on esile tuua, et kui Euroopa Liidus üldiselt on vanemaaliste kultuuriline aktiivsus

oluliselt väiksem, ei saa seda öelda Eesti puhul. Vanemaaliste raamatuhuvi on isegi suurem kui noorte ja keskealiste oma (**tabel 4.3.4**).

2011. aastaga võrreldes on kultuuritarbimise aktiivsus viimasel aastal veidi vähenenud.

Kultuurielus osalemise passiivsemaks muutumise tendentsi kinnitab ka Eurobaromeetri aastatel 2007 ja 2013 tehtud küsitluste tulemuste võrdlemine. Esinduslike küsitlustega koguti andmeid raamatute lugemise ja kultuuriasutuste küllastamise kohta kõigis Euroopa Liidu maades. **Tabeli 4.3.3** andmed näitavad, et kultuuri tähtsus ja kultuuriline aktiivsus on Eestis kõigi vaatlusaluste kultuuriosaluse vormide puhul peale kinoskäimise suurem kui Euroopa Liidu keskmine.

Märkame suurt vahet põhja- ja lõunapoolsema Euroopa vahel, nagu see torkab silma ka hariduses. Konkreetsetest kultuuriga seotud tegevustest oli Eestis aastal 2007 Euroopa suurim televisiooni ja raadio roll kultuuri vahendajana (93% väitis, et saab kultuurist osa ringhäälingu kaudu), samuti on Eesti elanike seas suurim kontserdipubliku osakaal (62%) ja suuruselt teine teatriküllastajate suhteline hulk (49%) (**vt lähemalt Vihalemm 2014**). 2013. aastaks oli kultuuriosalus vähenenud peaaegu kõigis Euroopa riikides (peale Rootsi) ja kõigis osaluse vormides peale kinoskäimise. Aktiivsuse vähenemine (peale kinoskäimise) on

TABEL 4.3.2 Kultuuriasutuste küllastamine viimase 12 kuu jooksul rahvarühmade kaupa 2014. a (% rahvarühmast)

	RAHVUS		SUGU (EESTLASED)		HARIDUS (EESTLASED)		
	Eestlased	Mitte-eestl	Mehed	Naised	Alla kesk	Kesk	Kõrg
Teater (sõnalavastused): vähemalt 1 korra	56	30	49	63	33	54	75
Vähemalt 3 korda	17	4	13	21	6	16	27
Teater (muusikalavastused): vähemalt 1 korra	40	21	33	45	28	37	51
Vähemalt 3 korda	9	5	5	10	6	6	13
Kontserdid: vähemalt 1 korra	67	55	61	72	46	67	80
Vähemalt 3 korda	20	8	17	22	8	19	28
Kino: vähemalt 1 korra	46	44	43	48	36	41	60
Vähemalt 3 korda	22	16	21	23	19	18	30
Kunstinäitused: vähemalt 1 korra	29	27	25	33	13	26	45
Vähemalt 3 korda	8	6	6	9	0	5	14
Muuseum: vähemalt 1 korra	46	30	43	48	30	42	62
Vähemalt 3 korda	10	8	10	11	2	9	17
Raamatukogu: vähemalt 1 korra	55	38	44	65	43	55	64
Vähemalt 3 korda	37	21	28	45	27	37	45

Allikas: TÜ ühiskonnateaduste instituudi esinduslik küsitlus „Mina. Maailm. Meedia“ 2014.

iseloomulik ka Eestile, siiski kuulus Eesti ülalnimetatud kolme kultuuriosaluse liigi puhul ka 2013. aastal Euroopa Liidu esimese kolme hulka.

Üldistatud kujul kajastab üldist kultuuriaktiivsust Eurobaromeetri indeks. Suure kultuuriaktiivsusega inimeste osakaalu järgi elanikkonnas moodustatud pingereas oli Eesti nii 2007. kui ka 2013. aastal Euroopa viie esimese riigi hulgas (vt joonist 4.3.2).

Joonis 4.3.2 toob vahe põhjapoolse ja lõunapoolse Euroopa vahel eriti selgesti esile. Suure kultuuriaktiivsuse poolest paistavad silma Põhjamaad (nii Rootsi, Soome kui ka Taani), samuti Holland ja Eesti. Üsnagi aktiivne on kultuuriosalus Suurbritannias ja Prantsusmaal. Läti ja Leedu olid mõlemal aastal veidi ülalpool ELi keskmist, vastavalt 10. ja 12. kohal.

Kuue aasta jooksul 2007–2013 on üldine kultuuriosalemine vähenenud peale Rootsi ja Soome kõigis ELi maades, eriti aga Ungaris, Poolas ja Slovakkias. Kultuuriaktiivsuse üldist vähenemist võib arvatavasti seletada majanduskriisiga, mida postkommunistlikes maades on

võimendanud 30–40 aasta taguste tugevate kultuuri-tarbimisharjumuste nõrgenemine, kultuuri osatähtsuse ja kõrgkultuurist osasaamise vähenemine ühiskonnas, majanduse esiletõus. Kuid kindlasti ei ole majanduslikud tegurid ainus põhjus, millega muutusi seletada. Lisaks kultuuri eri vormides osalemisele oli nii 2007. kui ka 2013. aastal vaatluse all tegelemine mitmesuguste kultuuriliste harrastustega viimase aasta jooksul. Üldist kultuuriharrastuste leviku ulatust iseloomustab vastusevariant “ei tegele ühegagi nimetatud harrastustest”. Selle vastuse osakaal oli kahe küsitluse puhul väga erinev, sest 2013. aasta küsitluses puudusid 2007. aastal ülekaalukalt kõige levinumad harrastused: dekoreerimine, käsitöö, iluaiandus (36% tegelejaid). Selle asemel oli palju vähem levinud loov arvutikasutus, veebide ja blogide loomine (8% tegelejaid). **Joonisel 4.3.3** on ELi maade pingerida kultuuriharrastuste üldise leviku järgi 2007. ja 2013. aasta keskmisena (vastuse ‘ei tegele ühegagi nimetatud harrastustest’ rohkemise järgi).

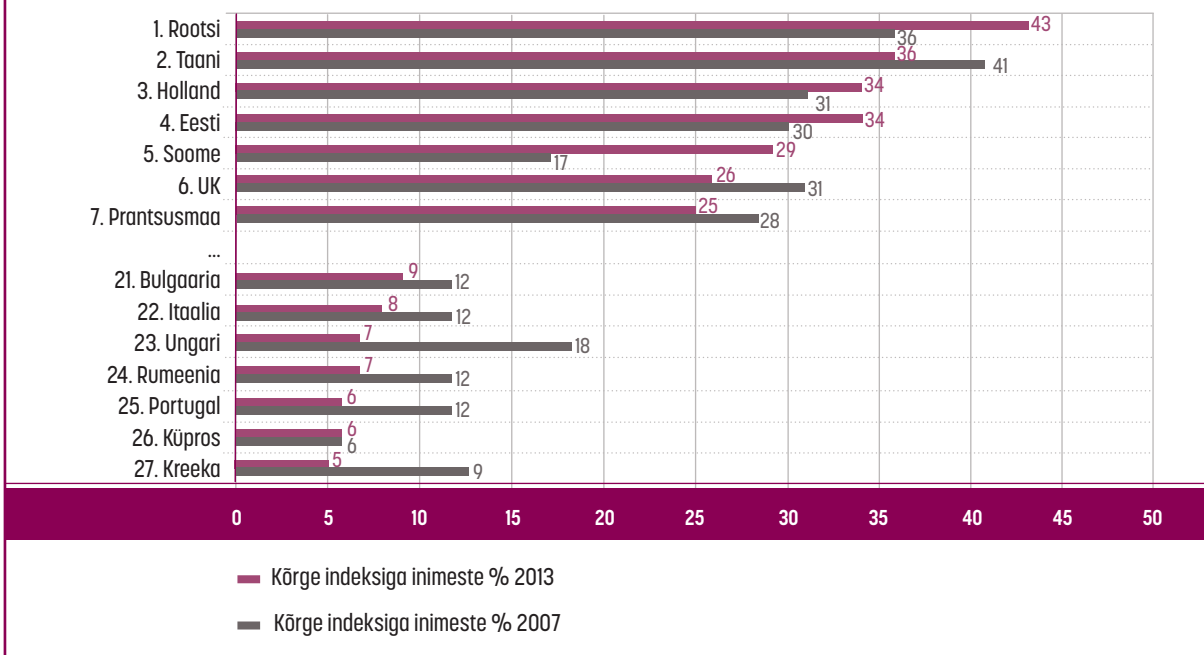
TABEL 4.3.3 Kultuurielus osalemine Euroopa Liidu riikides 2013. aastal (teinud nimetatut vähemalt korra viimase 12 kuu jooksul, % üle 15 aasta vanusest kodanikkonnast, pingerida raamatulugemise alusel)

	Lugenud raamatut	Käinud teatris	Käinud kontserdil	Käinud raamatu-kogus	Käinud muuseumis või galeriis	Külastanud ajaloo-mälestisi	Jälginud kultuuri-saateid teles ja raadios	Käinud kinos
Rootsi	90	53	61	74	76	79	89	74
Holland	86	53	51	45	60	71	84	70
Taani	82	38	60	63	62	73	86	76
Suurbritannia	80	39	37	47	52	65	77	61
Saksamaa	79	30	45	23	44	63	74	54
Eesti	78	45	54	47	46	59	86	46
Luksemburg	76	35	52	17	49	59	81	61
Soome	75	42	47	55	40	47	75	50
EL 27 riiki	68	28	35	31	37	52	72	52
Itaalia	56	24	26	24	30	41	60	53
Poola	56	16	22	26	24	36	61	40
Bulgaaria	55	24	30	18	26	41	71	29
Malta	55	24	32	29	37	53	77	51
Küpros	54	23	30	8	18	31	59	30
Rumeenia	51	15	25	17	21	33	59	20
Kreeka	50	24	23	10	16	22	54	36
Portugal	40	13	19	15	17	27	61	29

Allikas: Cultural access and participation 2013.

JOONIS 4.3.2 Kultuuriaktiivsus EL maades 2007 ja 2013

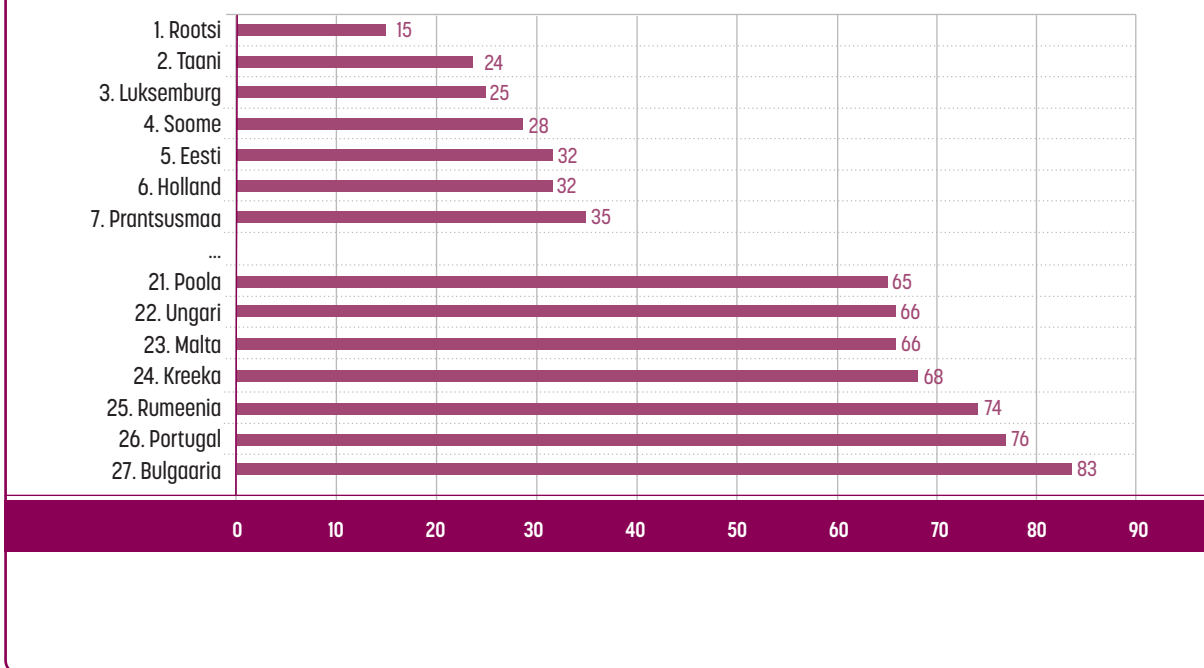
EL liikmesriikide pingerea 7 esimest ja 7 viimast kultuuritarbimise aktiivsuse indeksi alusel 2007 ja 2013 (kõrge indeksi väärtusega % elanikkonnast)



Allikas: European Commission 2007; European Commission 2013.

JOONIS 4.3.3 Kultuuriharrastused Euroopa Liidu maades 2007 ja 2013

Mitte ühtki kultuuriharrastust märkinud inimeste % (2007 ja 2013 keskmine)



Allikas: European Commission 2007; European Commission 2013.

Nagu näeme, on kultuuriharrastused mõlemal aastal Euroopa põhjaosas palju rohkem levinud kui lõunaosas. Kultuuriharrastused olid mõlemal aastal kõige rohkem levinud Põhjamaades, Luksemburgis, Eestis, Hollandis ja Prantsusmaal, aastal 2007 ka Belgias ja Saksamaal ning 2013 ka Sloveenias.

Kõige vähem tegeldi mõlemal võrdlusaastal kultuuriharrastustega Bulgaarias, Portugalis, Rumeenias, Kreekas, Maltal, Ungaris ja Poolas, 2007 ka Sloveenias, Hispaanias ja Leedus, 2013 ka Itaalias. Eesti oli kahe aasta keskmisena ELis koos Hollandiga 5. kohal, Läti veidi allpool EL keskmist, 15. kohal ja Leedu tugevasti allpool, 19. kohal. **Tabelis 4.3.4** on mitmesuguste kultuuriharrastuste leviku ülevaade 2013. aastal.

Kõigis kultuuriharrastuste vormides peale näitlemise oli osalejate hulk aastal 2013 väiksem kui aastal 2007 (vt 2007. aasta tulemusi **Vihalemm 2014**). Üldise harrastustega tegelemise muutust ei ole võimalik välja tuua, kuivõrd üldse mitte harrastustes osalejate osakaal oli suurenenud 38 protsendilt 62 protsendile põhiliselt

just ülalnimetatud muutuse tõttu küsimustikus.

Põhja- ja Lõuna-Euroopa kultuurilise eneseväljendamise erinevus on Eurobaromeetri andmete põhjal veelgi tugevam kui kultuuriasutuste külastamise erinevus. Kuidas neid asju tõlgendada? Kindlasti on olulised kliimaatilised erinevused, mis põhjapoolsetes maades põhjustavad suuremat pühendumist tubastele tegevustele, vaimsele aktiivsusele ja suuremale pingutusele võrreldes lõunapoolsete maadega. Oluline on kindlasti ka üldine mentaliteet, ratsionaalne või emotsionaalne meelelaad, orienteeritus edu saavutamisele ja enesepiiramisele. **Max Weber (1905/2007)** on seda seostanud ratsionaalse kapitalismi vaimuga ning näinud viimase levikus ja arengus ühe olulise tegurina protestantliku eetika, askeetliku protestantismi levikut.

Euroopa maid võrreldes võime öelda, et majanduse arengu ja majandustulemuste erinevused on olulisel määral seostatavad ratsionaalse kapitalismi vaimu leviku erinevustega. Leedu sotsioloog **Zenonas Norkus (2012)** on protestantliku eetika erinevas levitugevuses

TABEL 4.3.4 Kultuuriharrastused Euroopa Liidu riikides 2013. aastal

(teinud nimetatut vähemalt korra viimase 12 kuu jooksul, % üle 15 aasta vanusest kodanikkonnast; pingerida üldise aktiivsuse alusel, vastuse 'mitte ühtegi' rohkememise järgi)

	Pillimäng	Laulmine	Teater, näitlemine	Tants	Kirjanduslik omalooming	Loov arvutikasutus, veebide, blogide loomine	Film, foto	Kujutav kunst, tarbekunst	Mitte ühtegi neist
Taani	21	38	5	35	13	23	49	27	26
Rootsi	22	28	9	22	12	26	35	24	32
Soome	16	23	3	15	12	16	19	26	37
Holland	14	17	5	15	9	20	20	23	42
Luksemburg	15	16	3	18	7	9	21	19	43
Sloveenia	9	21	3	21	4	8	22	14	49
Prantsusmaa	10	16	3	21	7	11	20	20	49
Eesti	9	15	4	19	8	12	10	15	50
EL 27 riiki	8	11	3	13	5	8	12	10	62
Rumeenia	4	7	1	14	3	4	7	3	74
Kreeka	3	12	1	17	1	2	4	5	74
Portugal	3	6	1	10	2	2	5	3	78
Ungari	3	5	1	7	1	3	8	4	79
Itaalia	6	4	1	3	2	2	2	3	80
Malta	5	2	4	2	3	2	4	5	82
Bulgaaria	2	5	1	7	1	2	1	2	86

Allikas: Cultural access and participation 2013.

näinud ühte olulist põhjust selles, miks Eesti majanduslik areng on olnud edukam kui Lätis ja Leedus. Võrdluse puhul Lätiga võib protestantismi erineva leviku esiletoomine tunduda üllatav, kuivõrd Lätigi on suurel määral protestantlik. Norkus toob esile asjaolu, et küsimus ei ole lihtsalt protestantismi, vaid askeetliku protestantismi levikus, mis hernhuutliku liikumisena oli 18.–19. sajandil Eestis oluliselt ulatuslikum ja tugevam kui Lätis.

Protestantliku eetika tähtsus oletatava mõjutegurina avaldub kultuuri valdkonnas, sh kultuuri osalemises ja kultuuriharrastustes isegi selgemini kui majanduses.

Võime oletada, et protestantismi vaim, eesti kultuuri protestantlik aluspõhi on olnud ja on praegugi meie kultuuri kestlikkuse ja kultuuriruumi elujõu oluline tegur.

4.3.2 Raamatuhuvi muutumine

Eestlased kuulusid paarkümmend aastat tagasi maailma kõige raamatulembesemate rahvaste hulka – nii väljantud kui ka loetud, eriti aga koju ostetud raamatute koguse põhjal.

Ühiskondlike muutuste keerises on täielikult muutunud nii raamatuostmine kui kogu kultuurivaldkonna tähendus inimeste elus ja ühiskonna arengus. Inimesed on hakanud palju vähem ilukirjandust lugema, veel vähem ostma. Ilmuva trükisõna on sisult ja vormilt tohult mitmekesisem, tiraažid palju väiksemad.

Raamatutoodangu struktuur on muutunud. Ilukirjanduse osakaal on tõusnud 13 protsendilt 1990. aastal (Järve 2002) 27 protsendini 2000. aastal ja 2007. aastal (Kultuur 1997–2007: 69). Samal ajal on kodumaise kirjanduse osatähtsus kahanenud ja välismaise tõlkekirjanduse osatähtsus kasvanud. Kui nõukogude ajal tõlgiti kõige rohkem vene keelest, siis alates 1990. aastast domineerib inglise keel (rahvusraamatukogu andmetel oli 2013. aastal 64% kõigist tõlkeramatutest tõlgitud inglise keelest).

Paljusid populaarseid raamatuliike (krimi- ja armastusromaane, müstilist ja esoteerilist kirjandust) vaadeldi nõukogude ajal kui läänelikku rämpsut, trükiti väga harva, mis ainult suurendas huvi ja defitsiiti. Vähe ilmus ka praktilisi tarbe- ja nõuanderaamatuid, nende trükiarvud jäid nõudlusele tugevasti alla. Turumajanduse tingimustes on kõigi nende liikide osakaal trükitoodangus väga suur.

Lugemishuvi vähenemise kohta ei ole kahjuks täpselt võrreldavaid andmeid. Võib vaid öelda, et kui

1980. aastate algul luges meie andmetel 57% eestlastest ilukirjandust vähemalt kord nädalas ja 1990. aastal 48%, siis 2011. aastal oli regulaarseid ilukirjanduse lugejaid kaks korda vähem, vaid 24%.

Väga tugevasti on vähenenud raamatute ostmine, milles oma osa on muidugi sellel, et raamatute hind on tõusnud. Regulaarseid raamatuostjaid oli 1980. aastate algul 62%, 2014. aastal kümme korda vähem – 6% eestlastest. Eestlaste kodused raamatukogud on võrreldes 1990. aastaga tugevasti vähenenud; ilmselt on nõukogudeaegseid raamatuid kodude kaasajastamisel osalt minema visatud. Koduraamatukogude vähenemine on viimasel aastakümnel jätkunud. Raamatuostjate osakaal on eestlaste hulgas viimastel aastakümnetel kahanenud peaaegu kolm korda, 91 protsendilt 35 protsendile, venelaste hulgas 76 protsendilt 23 protsendile.

Lugemishuvi aeglase vähenemine on jätkunud ka viimastel aastatel. Meie 2014. aasta küsitluse andmetel on mitteluugejate osakaal elanikkonnas 2011. aastaga võrreldes püsinud samal tasemel (18%), kuid suurte lugejate ehk üle 10 raamatu aastas läbilügenute osakaal vähenenud 23 protsendilt 19 protsendini. Vähenenud on raamatute ostmine, üldse mitte ostjate osakaal on tõusnud eestlaste hulgas 30 protsendilt 32le, mitteeestlaste hulgas 35 protsendilt 49le.

Võrdluses on raamatuhuvi Eestis siiski suhteliselt suurem kui paljudes teistes Euroopa maades (vt tabelit 4.3.2 eespool). Eurobaromeetri 2007. aasta küsitluse andmetel oli Eestis viimase aasta jooksul raamatuid lugenud 79% täiskasvanutest. See tõi meid koos Soomega ELi maade hulgas 7.–8. kohale ja võrreldavale tasemele Saksamaaga (esikohal oli Rootsi 87 protsendiga). 2013. aasta Eurobaromeetri põhjal oli raamatulugemine paljudes ELi riikides vähenenud, Eesti oli 78 protsendiga 6. kohal (European Commission 2013). 2007. aastal kõigis ELi maades tehtud täiskasvanute hariduse uuringu kohaselt oli Eesti Soome ja Rootsi järel Euroopa Liidus kolmandal kohal nende osakaalu poolest, kes olid aasta jooksul lugenud rohkem kui 12 raamatut.

Kuidas on raamatulugemine levinud eri rahvarühmades?

Meie viimaste aastate küsitlused on näidanud, et eestlaste ja kohalike venelaste üldine lugemisaktiivsus on suhteliselt ühesugusel tasemel, kusjuures venelased on suuremad ilukirjanduse ja väiksemad mitte-ilukirjanduse lugejad. Suured erinevused on raamatute ostmises ja koduste raamatukogude suuruses (vt tabelit 4.3.4). Märkimisväärsed kodused raamatukogud on

vähennemistest hoolimata endiselt eestikeelse kultuuriruumi olulised iseloomustajad. 2007. aastal korraldatud Euroopa täiskasvanute hariduse uuringu kohaselt oli 53 protsendil Eesti 25–64 aastastest elanikest kodus üle 100 raamatu, millega olime ELi riikide hulgas 4. kohal (esikohal Rootsi 57 protsendiga) (Eurostat 2011: 178, 180).

Nagu üldine kultuurihuvi, nii on ka naiste raamatuhuvi oluliselt suurem kui meeste oma. 2014. aasta küsitluse põhjal ei olnud 13% naistest ja 25% meestest viimasel aastal lugenud ühtegi raamatut, suuri lugejaid oli naiste seas 24% ja meeste seas 13%. See tuleneb meeste palju väiksemast huvist ilukirjanduse vastu; regulaarseid ilukirjanduse lugejaid oli naiste hulgas palju rohkem kui meeste hulgas. Huvi- ja tarberaamatute lugemises on erinevused väiksemad, siiski on naised siingi meestest aktiivsemad.

Vanemas keskeas inimeste ja vanemaealiste üldine lugemisaktiivsus on tunduvalt suurem kui noorte oma. Eriti selgesti ilmneb see ilukirjanduse puhul. Kõige rohkem on mittelugejaid vanuserühmas 20–44, arvatavasti seetõttu, et nende inimeste elu on täidetud muude tegevustega (õppimine, pereloomine, rahateenimine) ja neil ei ole kohustuslikku ilukirjanduse lugemist, nagu on 15–19 aastastel. Huvi- ja tarberaamatuid loevad 15–19-aastased samal tasemel 20–44-aastastega, mittelugejaid on nende seas oluliselt rohkem kui vanemaealiste hulgas.

Enim määrab raamatulugemist haridustase. Kõrgharidusega inimeste lugemisaktiivsus on palju suurem kui teiste haridusrühmade oma.

Kõige suurem erinevus eestlaste raamatuhuvivõrreldes paljude teiste maadega on vanemaealiste suur lugemisaktiivsus. Eriti selgesti avaldub see ilukirjanduse puhul: nagu tabel 4.3.4 näitab, on 55–79-aastaste hulgas kaks korda rohkem ilukirjanduse lugejaid kui 20–44-aastaste hulgas. Nii Euroopa Liidus keskmiselt (European Commission 2007: 17) kui ka USAs (Zickuhr, Rainie 2014) on tendents vastupidine – noorte lugemisaktiivsus on kõige suurem ja see väheneb koos vanuse lisandumisega. Lugemisaktiivsuse üldise vähenemise olukorras on vanema põlvkonna püsivalt kõrge raamatuhuvi kultuurilise visaduse oluline tunnusmärk.

4.3.3 Kultuuriaktiivsuse tüpologia

Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ andmed vastajate osalemise kohta mitmesugustes kultuuritarbimise vormides on aluseks allpool kirjeldatud kultuuriaktiivsuse tüpoloogiale, mis on koostatud klasteranalüüsi meetodit kasutades. Sellise lähenemise ideestik toetub prantsuse sotsioloogi Pierre Bourdieu kontseptsioonile ühiskonna sotsiaalkultuurilisest kihistumisest, mis peegeldab erisuguste sotsiaalmajanduslike ressurssidega

TABEL 4.3.4 Raamatulugemine eri rahvarühmades 2014 (% rahvarühmast)

	RAHVUS		SUGU (eestlased)		VANUS (eestlased)						HARIDUS (eestlased)		
	Eestlased	Mitte-eestlased	Mehed	Naised	15-19	20-29	30-44	45-54	55-64	65-74	75-79	Alla kesk	Kesk

Lugenud viimasel aastal (raamatut):

mitte ühtki	18	18	25	13	7	27	23	17	13	12	12	34	17	11
üle 10	19	19	13	24	15	13	14	20	23	27	28	12	18	24

Aeg ilukirjandusele argipäeval:

üldse mitte	49	30	60	39	56	64	62	46	32	32	32	67	47	41
üle 1 tunni	25	22	23	26	15	15	14	21	29	52	57	20	26	25

Aeg huvialastele ja tarberaamatutele argipäeval:

üldse mitte	45	60	50	40	52	52	54	40	35	31	43	65	43	35
üle 1 tunni	14	15	11	16	17	16	7	12	15	22	22	9	16	15

Allikas: MeeMa 2014.

inimeste osalust eri kultuurivormides ja samal ajal ka erineva hariduse ja kasvutingimuste mõju inimeste eelistustele kultuuri tarbimises (vt Bourdieu 1984). Eesti elanike kultuuriaktiivsuse tüpoloogია aitab näha üldisi tendentse kultuurihuvi, kultuuritarbimise ja kultuuri-osaluse seostes sotsiaalmajanduslike, vanuseliste, sooliste, etniliste jm taustanäitajatega (vt Lauristin 2014).

Võrreldes 2002. ja 2014. aasta andmestike alusel analüüsitud kultuuriaktiivsuse tüüpe, võib väita, et Eestis on tänaseks välja kujunenud suhteliselt stabiilne sotsiokultuurilise kihistumise muster. 2014. aasta küsitlustulemuste alusel tehtud klasteranalüüsi tulemusel jagunesid vastajad kultuuriaktiivsuse tüüpidesse üsna sarnaselt 2002. aastaga (vt joonis 4.3.4). Põhilised kultuuriaktiivsuse tüüpe eristavad teljed on ühelt poolt kultuuriaktiivsuse tase (kultuuritarbimise või kultuuriharrastuste pidevus, sagedus, huvitatuse määr), mille alusel eristuvad aktiivsed, mõõdukamad või passiivsed, kultuurikauged inimesed, teisalt aga eelistuste sisu, mis väljendub teatud kanalite, teemade, kunstivormide, autorite eelistamises ja mida saab üldistada mitmel alusel: keerukama või lihtsakoelisema teksti, traditsioonilisema või uudsema vormi, vahetu osalemise või meedia eelistamisena vm.

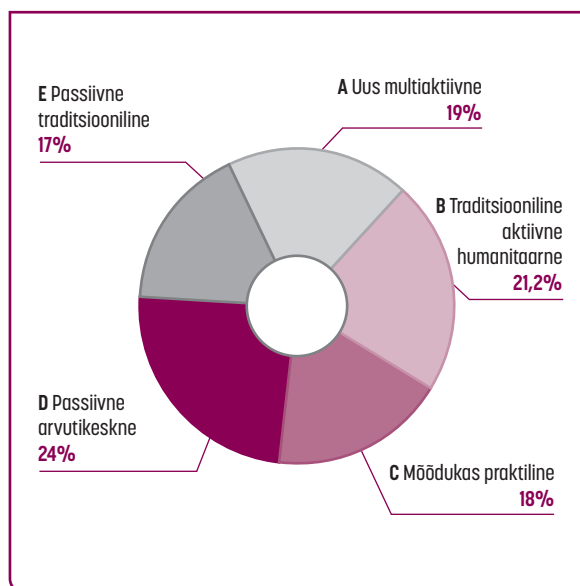
Nende kriteeriumide alusel eristuvad aktiivsed tüübid A ja B, mille kogukaal vastajate seas on 30–40% (et eri küsitluste puhul ei ole kasutatud täiesti identseid kultuuriaktiivsuse indikaatoreid, ei saa ka kindlasti väita, et 2014. aastal vähenes aktiivsete tüüpide osakaal

nii tugevasti kui seda on näha joonisel). Kuigi mõlemad on aktiivsuse poolest üle keskmise, on nende eelistused kanalite ja sisu valikul ometi erinevad. Tüüp B on pigem klassikalise humanitaarse suunitlusega: eelistab väärtkirjandust ning filosoofilisemaid, ajaloo ja ühiskonna probleeme käsitlevaid teoseid. Seevastu järjest enam esile kerkiv uus aktiivse kultuuripubliku tüüp A ei ole oma kultuurisuhtelt niivõrd eetilise ja filosoofilise kui pigem mänguline ja tehnoloogiline: huvitub tarbe- ja aimekirjandusest ning tehnika ja majandusega seotud või loodusteaduslikest teemadest. Mõlemat aktiivse kultuuriosaluse tüüpi ühendab kõrgema abstraktsiooni ja keerukusega kultuurivormide eelistamine lihtsakoelisele ajaviitele. Neile on omane ka kasutatavate kultuurikanalite mitmekesisus, sealhulgas digikanalite aktiivne kasutamine, kuid üks teeb seda eeskätt tööks vajaliku ja uudisinfo hankimiseks, teine aga on uute infotehnoloogiliste võimaluste multifunktsionaalne kasutaja.

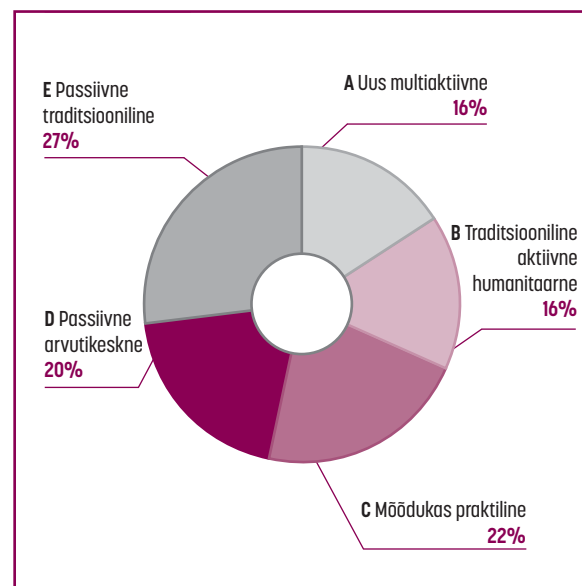
Kolmanda püsiva omaette rühma moodustab eeskätt ajaviitelise kultuurihuviga ja praktiliselt kodukeskne tüüp C, kes ei ole eriti aktiivne kultuuripublikuna, kuid loeb meelsasti juturaamatuid, vaatab filme ning tegeleb mitmesuguste harrastuste ja hobidega. Neljandaks võib välja tuua küllalt suure rühma kultuurikauged inimesi, kelle elus ei ole olulist kohta kultuuritarbimisel ega kultuuriga seotud harrastustel. Nende seas eristuvad noored, kellele on omane arvutite ajastul üha enam leviv uus passiivsus (mis väljendub peaaegu täielikus

JOONIS 4.3.4 Vastajate jaotumine kultuuriaktiivsuse klasteritesse 2002 ja 2014 MeeMa uuringus

Kultuuriaktiivsuse klasterid 2002

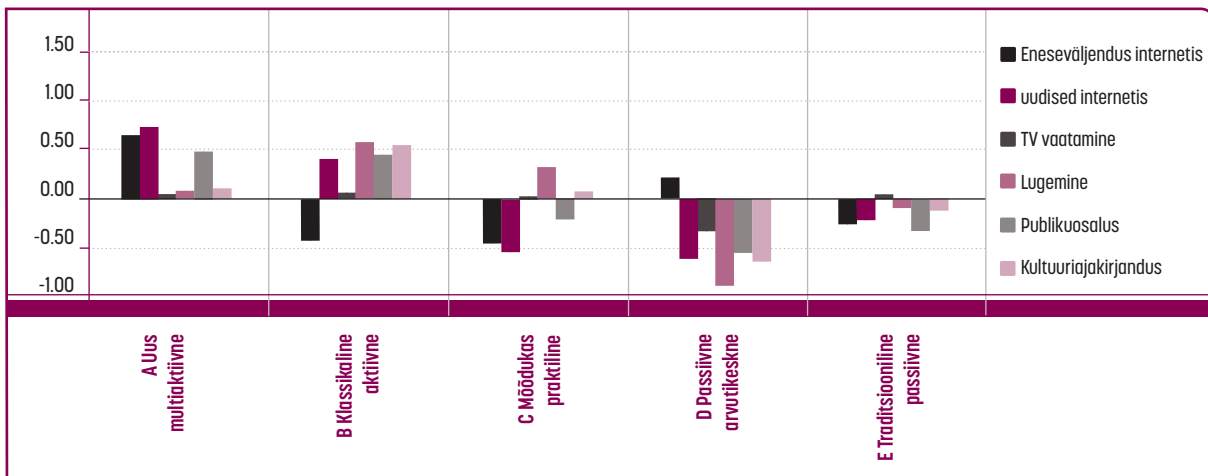


Kultuuriaktiivsuse klasterid 2014



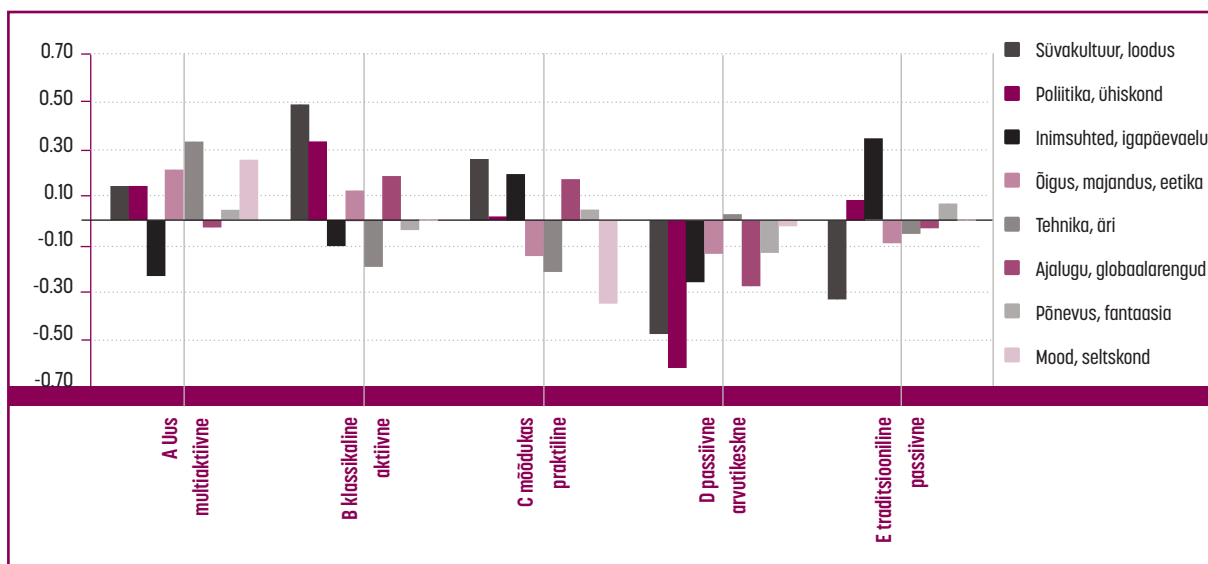
Allikas: MeeMa 2002 ja 2014.

JOONIS 4.3.5 Kultuuriklastrite kultuurikanalite kasutusindeksite väärtuste erinevus vastajate keskmisest



Allikas: MeeMa 2014.

JOONIS 4.3.6 Kultuuriklastrite teemahuvi faktorite väärtuste erinevus vastajate keskmisest



Allikas: MeeMa 2014.

ükskõiksuses nii ühiskonnaelu kui ka kultuuri suhtes) ning piirdumine arvutimängude ja internetisuhtlusega (tüüp D), aga ka traditsiooniliselt passiivsed, sotsiaalselt suhtlusest kõrvale jäänud (vanemad) inimesed, kelle ainus vaba aja sisustaja kipub olema teler (tüüp E).

Kultuuritarbimise tüüpe eristab ka erinev huvi teatud teemavaldkondade vastu. Võrreldes temaatiliste huvide faktoranalüüsi tulemusi kultuuriaktiivsuse tüüpide lõikes (joonis 4.3.6), võib märgata, et traditsioonilise, n-ö klassikalise kultuuriaktiivsuse jaoks iseloomulik kultuuri ja ühiskonna teemade domineerimine on nn uusaktiivsete tarbijate jaoks taandunud majanduse ja õiguse temaatikale, samas äratav neis keskmisest suuremat huvi põnevus ja mood, mis

klassikalise kultuuriaktiivsuse puhul jäi keskmisest palju väiksemaks.

Lähema pildi kultuuriaktiivsuse tüüpide sotsiaalset taustast saab, kui võrrelda nende levikut elanikkonna eri rühmades (joonised 4.3.7 ja 4.3.8). Näeme, et ehkki konkreetsete harrastuste ja kultuurihuvide sisu poolest on naised ja mehed küllaltki erinevad, on naiste ja meeste kultuuriaktiivsuse tüüpide levik naiste ja meeste seas suhteliselt sarnane (joonis 4.3.7). Samas torkab silma eestlaste ja mitte-eestlaste väga suur lahknevus nn mõõduka kodukeskse aktiivsuse osas, näidates, et mitte-eestlastele on omane rohkem linlik ja väheaktiivne, endassetõmbunud elulaad, milles telerivaatamine domineerib muude harrastuste üle. Eestlaste seas on

rohkem neid, kes tegelevad mitmesuguste hobide ja harrastustega. Samuti on eestlaste seas suurem aktiivse kultuurihuviga rühmade osakaal. Osaliselt võivad selle tulemuse taga olla eestlaste suuremad võimalused kultuurihuvide rahuldamiseks, näiteks emakeelsete teatrietenduste külastamiseks.

Kõige huvitavam ja tulevikusuundumustele selgesti viitav on aga kultuuriosaluse tüüpide erikaalu muutumine seoses vastajate vanusega (joonis 4.3.8), kus on selgesti märgatav viimasel kümnendil toimunud murrang kultuuritarbimises.

Kultuuri kestlikkuses olulist rolli täitvaid mitmekülgeid ja aktiivseid A- või B-tüüpi kultuuritarbijaid on kõige vähem (kokku 28%) 20–29-aastate seas. Noored on oma kultuuriosaluse harjumustelt selgesti polariseerunud. Alla 30aastaste noorte seas on juba üle poole neid, kellel arvutikeskne meelelahutus ja suhtlus sotsiaalmeedias on kultuurihuvi peaaegu täielikult välja tõrjunud. Nende seas on kadumas ka kodukeskne, praktiliste harrastustega, oma vaba aega filmide ja ilukirjandusega täitev mõõdukalt kultuurihuviline tüüp.

Kokkuvõtlikult kirjeldame kultuuriaktiivsuse tüüpide sotsiaalset koosseisu tabelis 4.3.5. Sellest on näha, et Bourdieu kontseptsioon peab tänapäeva Eestis paika: kultuuriaktiivsuse ja mitmekülge kultuurisuhte taga on ka parem ligipääs haridus- ja majandusressurssidele. Suhe vaimse keskkonnaga sõltub tänapäeva Eestis väga tugevasti inimeste soolisest, rahvuslikust ja põlvkondlikust kuuluvusest ning haridustasemest: aktiivsetes tüüpides A ja B on valdav enamus vähemalt keskharidusega, seejuures üle poole klastrist kõrgharidusega.

Kultuurisuhtel on seos ka enese määratlemisega sotsiaalsel redelil: aktiivsetes klastrites on rohkem neid, kes tunnevad ennast kuuluvat ühiskonnaredelil keskmisest kõrgemale astmele.

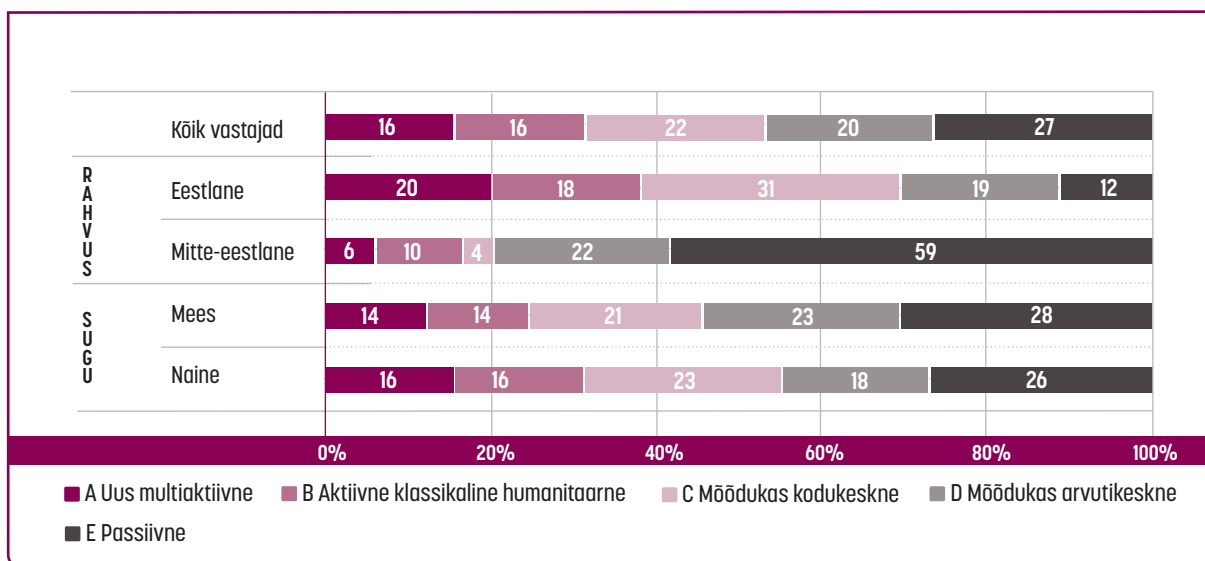
Kokkuvõtteks

Nõukogudeaegset väga suurt raamatunõudlust ja kultuuriasutustes käimist võib vaadelda kui erandlikku nähtust, mis oli põhjustatud mitmest tegurist. Esiteks sellest, et omakeelne kultuur toimis eestlaste jaoks integreeriva mehhanismina, mis vastandus totalitaarsele poliitilisele ja ideoloogilisele süsteemile. Omakeelses kultuuris osalemine kompenseerides poliitilise ja majandusliku aktiivsuse takistatust ning tagas rahvusliku kestlikkuse ja elujõu. Teiseks: kultuuri prestiiž oli väga kõrge ja hinnad madalad, mistõttu oli kujunenud laialdane rahuldamata nõudlus, eeskätt raamatute defitsiit.

Pärast iseseisvuse taastamist ja nn normaalse kapitalismi väljakujunemist astusid tegevusse läänemaadele juba 20–30 aastat varem iseloomulikud kultuurimehhanismid: kõrgkultuuri ja popkultuuri tugev eristumine, raamatunõudluse üldine langus, paljude rahvakihtide loobumine lugemisest ja paljude inimeste raamatuhuvi piirdumine vaid meelelahutuslike menukite ja praktiliste tarberaamatutega. Eriti tugevasti on kahanenud huvi tõsisema, nõudlikuma ilukirjanduse vastu.

Kultuuriasutustes käimine on pärast taasiseseisvumise järgset langust mitmes valdkonnas uuesti suures osas taastunud. Seda võib käsitada kultuuriruumi elujõulisuse selge tunnusmärgina.

JOONIS 4.3.7 Kultuuriaktiivsuse tüüpide levik kogu elanikkonnas, rahvusrühmades ning naiste ja meeste seas



Allikas: MeeMa 2014.

TABEL 4.3.5 Kultuuriaktiivsuse tüüpide sotsiaalne koosseis

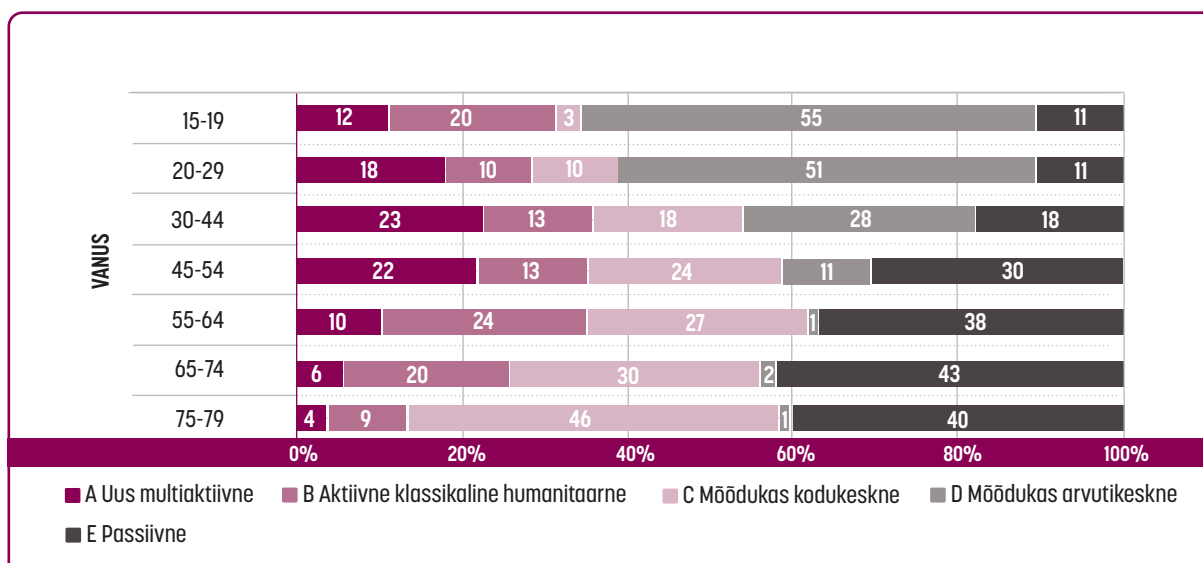
		KULTUURIKLASTRID					Kõik vastajad
		A Uus e-aktiivne	B Klassikaline aktiivne	C Möödukas praktiline	D Uus e-passiivne	E Tradits passiivne	
Rahvus	Eestlane	88	80	95	65	30	68
	Mitte-eestlane	12	20	5	35	70	32
Sugu	Mees	43	43	43	52	47	46
	Naine	57	57	57	48	53	54
Elukoht	Tallinn	26	34	22	27	40	30
	Tartu, Pärnu	20	12	8	15	10	12
	Tallinna, Tartu, Pärnu ümbrus	15	8	9	11	5	9
	I-Virumaa linnad	5	5	2	11	18	9
	Väikelinnad	18	22	37	22	17	23
	Maapiirkonnad	17	19	22	14	9	16
Vanus	15-19	4	6	1	14	2	5
	20-29	18	11	8	41	7	16
	30-44	36	20	20	33	16	24
	45-54	24	13	18	9	19	16
	55-64	12	30	25	1	28	20
	65-74	5	16	18	1	20	13
	75-79	1	3	12	0	8	5
Elukoht	Linnalised asulad	61	65	54	65	82	66
	Maa-asulad	39	35	46	35	18	34
Sotsiaalne kiht	Madalkiht	4	9	18	8	34	17
	Madal-keskkiht	10	17	20	15	23	18
	Keskkiht	24	29	33	23	22	26
	Kõrg-keskkiht	32	24	18	28	11	21
	Kõrgkiht	29	21	10	26	9	18
Haridus	Alla keskhariduse	5	9	15	26	22	17
	Keskharidus	40	41	64	50	62	53
	Kõrgharidus	55	50	21	24	16	30

Allikas: MeeMa 2014.

Mõtestades eespool esitatud kultuuritarbimise tüüpide mustrit, milles ühelt poolt on klassikaliste kultuuriaktiivsuse vormide kõrvale on tõusnud uus internetipõhine aktiivne ja mitmekesine kultuuriosalus, teisalt aga laieneb kultuurivõhiklus ja passiivsus, saame viidata seda kultuurinihet põhjustanud kolmele põhilisele protsessile. Esiteks: üleminek turumajandusele ja kultuuri funktsioonide muutumine ühiskonnas tõi

kaasa kultuuritarbimisega seotud väärtuste nihkumise poliitika ja ideoloogia väljalt isikliku eneseteostuse väljale. Sellega koos vähenes kultuurisfääri normatiivsus, suurenes tarbimiseelistuste vabadus ja mitmekesisus, sealhulgas ka vabadus kultuuriga üldse mitte tegelda või eelistada neid kultuuri vorme, mida enne peeti väheväärtuslikuks, sobimatuks või ebatõsiseks. Vähenes üldine kultuurihuvi, suurenes kultuuritarbimise

JOOINIS 4.3.8 Kultuuriaktiivsuse tüüpe levik vanuserühmade kaupa



Allikas: MeeMa 2014.

polariseerumine ja kihistumine. Teiseks: kultuuriloomet ja kultuuritarbimist on aina enam mõjutanud info-tehnoloogia areng, mis muudab kultuurikoode ja loob järjest uusi väljendusvahendeid ning hajutab kultuurivormide ja rahvuslike kultuuriruumide piire. Kolmas (ja eespool mainitud võimendav) tegur on põlvkondade vahetus nii kultuuripubliku kui ka kultuuri loojate seas, mis muudab nii väärtuskriteeriume ja huvisid kui ka

kultuurimeediumide eelistamist. Klassikaline, viimased neli sajandit domineerinud kirjasõna- ja raamatukeskne kultuur loovutab oma positsioone nooremate põlvkondade jaoks käepärasemale, aina avaramaid võimalusi pakkuvale audiovisuaalsele ja digikultuurile. Kuidas see muutus mõjutab meie rahvuskultuuri toimimist ja kestlikkust, püüame põhjalikumalt selgitada käesoleva peatüki järgnevatel osades. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Bergström, A. & Höglund, L. (2014). A National Survey of Early Adopters of E-book Reading in Sweden. *Information Research*, 19 (2). <http://informationr.net/ir/19-2/paper621.html>.

Bourdieu, P. (1984/2010). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London & New York: Routledge.

European Commission (2007). *Special Eurobarometer 278: European Cultural Values*. ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_278_en.pdf.

European Commission (2013). *Special Eurobarometer 399: Cultural access and participation 2013*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf.

Eurostat (2011). *Eurostat Pocketbooks: Cultural Statistics 2011 edition*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-374-EN.PDF.

Järve, M. (2002). Changes in Reading Culture in Estonia in 1990s. Paper presented for the international *Writing and Reading Seminar*, April 11th-13th, Jyväskylä. www.ies.ee/reading.doc.

Kultuur.Culture 1997–2007. (2009). Tallinn: Statistics Estonia.

Lauristin, M. (2014). *Reading As Lifestyle*. Lauristin, M. & Vihalemm, P. (eds), *Reading in Changing Society*. Tartu: Tartu University Press.

NEA (2013). *How a nation engages with art. Highlights from the 2012 survey of public participation in the arts*. NEA research report no 57. arts.gov/sites/default/files/highlights-from-2012-SPPA.pdf.

Norkus, Z. (2012). *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania*. Vilnius, Budapest: Apros-trofa, CEU Press.

Tilastokeskus (2011). *Ajankäyttötutkimus 2009*. <http://www.stat.fi/index.html>.

Zickuhr, K. & Rainie, L. (2014). *A Snapshot of Reading in America in 2013*. PewResearch Internet Project 16.01.2014. <http://pewinternet.org/2014/01/16/a-snapshot-of-reading-in-america-in-2013>.

Vihalemm, P. (2014). Kultuurisuhte muutumine. Kultuuris osalemine ja raamatuhuvi iseseisvuse taastanud Eestis. *Akadeemia*, 3, 422–449.

Weber, M. (1905/2007). *Protestantlik eetika ja kapitalismi vaim*. Tallinn: Varrak.

4.4

Laulupidu eestiliku kultuuriruumi sümbolina

► MARJU LAURISTIN

Sissejuhatus

Laulupeo rolli eestlaste kujunemisel modernseks rahvuseks võib pidada samaväärseks teise ärkamisajast pärineva institutsiooni – eestikeelse ajakirjandusega. Kui ajakirjandus hakkas eesti keeles ajalehte lugevat publikut Eestimaa eri paikades kõnetama ühise eesti rahvana, kujundades nõnda Benedict Andersoni termineid kasutades n-ö kujutluskogukonda, siis laulu- ja tantsupidu võib Norbert Eliaselt laenates nimetada ka eesti rahva modernset tsiviliseeritud kujundanud protsessiks. Andis see ju eesti rahvale hääle, harjutas karuste protestitunnete valamist mõtestatud harmooniatesse ning õpetas maarahva lapsi toimima kultuuriliselt ja poliitiliselt tegusa kollektiivse subjektina. Oma koori- ja tantsurühmade võrgustike, täiuslikule kooskõlale püüdevate harjutuste, rahvuslikke ja igavikulisi tähendusi ühendava repertuaari kaudu on poolteist sajandit kestnud laulupeotraditsioon lihvinud meie rahva enesetunnetust ja sisendanud argielus ununema kippuvaid kõrgemaid väärtusi. Selles võtmes paigutub metafoor laulev revolutsioon õigesse konteksti: oli ju ka Balti kett sellesama rahvusliku tsiviliseerimisprotsessi kaasagne poliitiline väljund, meie sõnum kuulumisest õhtumaisesse tsivilisatsiooni.

Tänapäeva individualistlikus maailmas, kus virtuaalse reaalsuse väärtust kiputakse üle hindama, kujutab eesti rahvas tänu laulu- ja tantsupeo traditsiooni pidevusele endast reaalselt sotsiaalset kogukonda, mille liikmeid seob elav kultuuriniidistik ja emotsionaalne koostoimimise kogemus. Loomulikult on selle emotsionaalse kogemuse saamiseks oluline peokava kunstiline tase, tippesituste järgsed sajatuhandese publiku vaikusehetked, milles väljendub ühes hingamise ja puudutuse maagia. Ent ei ole juhuslik, et usuleigusega Euroopas tuntuks saanud rahva liikmed ei häbene oma

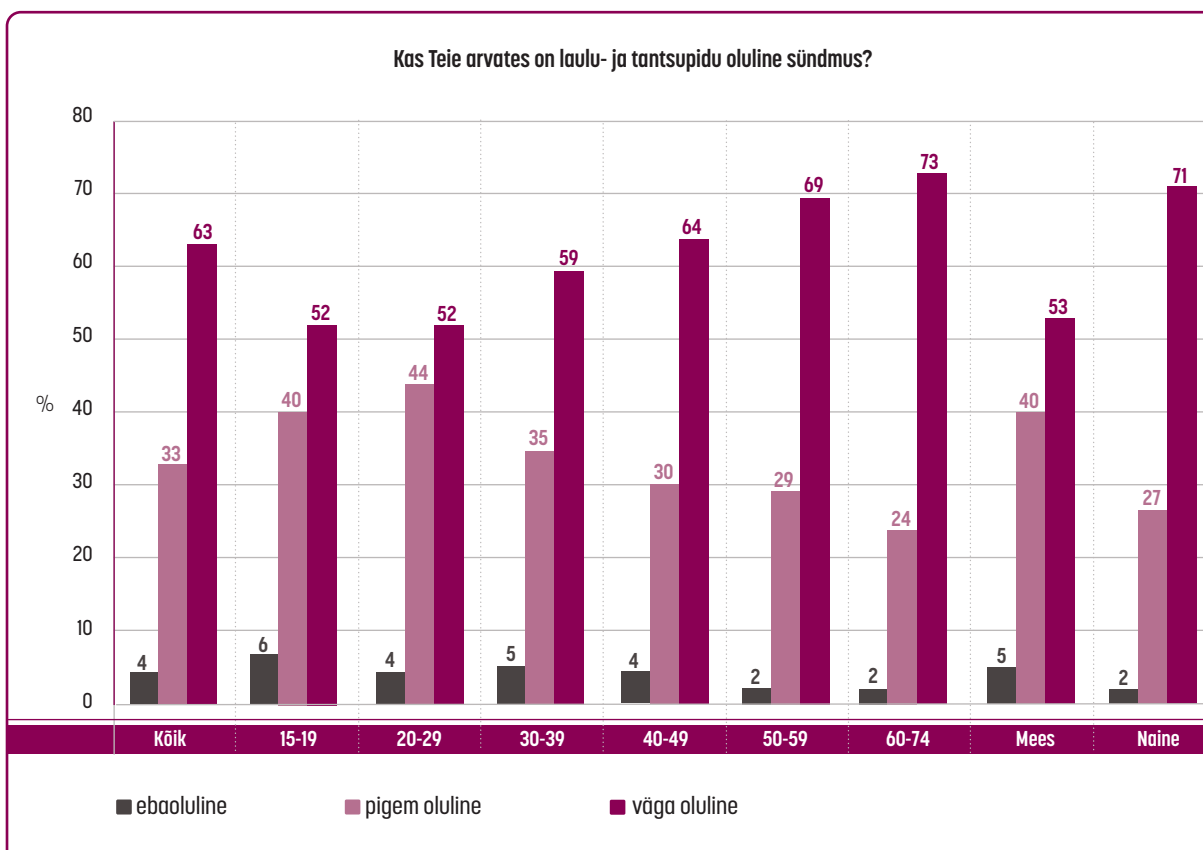
laulupeoelamuste iseloomustamiseks kasutada sõna pühalik.

Laulu- ja tantsupidu, selle formaat, korraldus, repertuaar, aga ka seda kandev ja selle mõjutatav nn laulupeoprotsess on pikka aega olnud eesti rahva jaoks midagi kindlat ja traditsioonilist. Nagu näitas laulu- ja tantsupeo uuring (vt Lauristin, Vihalemm 2013), on tegemist eestlaste jaoks emotsionaalselt äärmiselt olulise protsessiga, mis seostub rahvusliku identiteediga ja tagab kultuurilist järjepidevust. Samas hoiatavad uurimistulemused selle kestlikkuse endastmõistetavana võtmise eest. Pidude ise on oma sisus kui vormis ajas ka muutunud ja rahva seas omaksvõetud uuendused on muutunud ise traditsiooni osaks.

Laulu- ja tantsupeo uuringust¹ tuli selgesti välja, et valdavale enamusele eestlastest on laulu- ja tantsupidu mitte niivõrd laulukaare all või tantsuväljakul toimuv kontsert või etendus, kuivõrd just kollektiivne rituaal, milles osaletakse, et väljendada ja taasluua oma rahvuslikku identiteeti. Küsitlus näitas selgelt, et laulu- ja tantsupeo traditsioon Eestis on väga tugev ja elujõuline. Absoluutne enamus, 96% küsitletutest pidas pidu oluliseks sündmuseks, seejuures 63% väga oluliseks (vt joonist 4.4.1). Uurimus näitas laulu- ja tantsupidudega seotud eesti koorilaulu- ja rahvatantsu traditsiooni olulisust rahvuslike väärtusorientatsioonide ja identiteedi püsimisel. Uuringu tulemused kõnelevad, et pooled eestlastest (täpsemalt, 49 protsenti küsitletutest) on oma elu jooksul vähemalt korra ise laulu- ja tantsupeol laulnud või tantsinud. Küsitlustulemusi kõigile

¹ Eesti Laulu- ja Tantsupeo Sihtasutuse poolt tellitud uuringu andmestik koguti uuringufirma Saar Poll kaasabil elanikkonna esindusliku küsitlusena. Küsitlus toimus veebruaris-märtsis 2013 ja hõlmas 1301 eestikeelset vastajat vanuses 15–74 aastat.

JOONIS 4.4.1 Laulu- ja tantsupeo olulisus



Allikas: Uuring „Minu laulu- ja tantsupidu“.

eestlastele vanuses 15–74 üle kandes võib öelda, et pool eesti rahvast on olnud laulu- ja tantsupeol ise osaline, sealhulgas nii laulu- kui ka tantsupeol 13%, ainult laulupeol 29% ja ainult tantsupeol 8%. Kaks kolmandikku küsitletutest olid ka publiku hulgas peole kaasa elanud ja 90% jälginud tele- või raadioülekanneid, seejuures 15% olid peost osa saanud ainult meedia vahendusel. Ainult 9% küsitletutest ei omanud vähimatki laulu- ja tantsupeokogemust. Ka publikupoolel on enamuses isikliku laulja- või tantsijakogemusega inimesed või need, kes on sellega oma lähedastele kaasa elamise kaudu seotud.

Laulupeo tähenduses, nagu ka üldse suhtumises modernse ajastu koidikul kujunenud kultuurivormidesse ja meediumidesse, annab end selgesti tunda põlvkondlik kultuurinihe. Alla 20-aastaste vastajate seas on peaaegu kaks korda enam neid, kellel puudus isiklik suhe laulu- ja tantsupeo traditsiooniga. Kuid ka nendel noortel, kes on ise peol laulnud või tantsinud, oli peo väärtustamisel võrreldes vanemate aastakäikudega rohkem vastakaid hoiakud.

Väidetes laulu- ja tantsupeo tähenduse kohta testiti seda, kuivõrd mõjutab pidu Eesti elu rahvusvahelistumine ning majanduskeskne lähenemine kultuurile, samuti seda, kas laulu- ja tantsupidu on säilitanud oma rolli rahvusliku identiteedi kandjana või on seda kaota-

mas. Pool küsitletuist oli veendunud, et koorilaulu ja rahvatantsu traditsioon on tänapäeva Eestis väga tugev, kestlik, jätkusuutlik. Veidi rohkem kui kolmandik on siiski tundnud selle nõrgenemise märke; vaid 7% nõustub väitega, et see on viimastel aastakümnetel oluliselt nõrgenenud. Täiskasvanud eestlastest 12% tegeleb praegu koorilauluga, 46% on tegelnud sellega varem, 42% mitte kunagi. Rahvatantsuga tegeleb 8%, mitte kunagi ei ole seda teinud 57%. Küsimusele, kas suurte vabaõhuürituste kõrval on laulu- ja tantsupidu kaotamas oma populaarsust ja ainulaadsust, vastas 73% küsitletutest eitavalt. Üldiselt on vanemate osaliste jaoks laulupeo rituaalne ja institutsiooniline raamistik ning rahvuslik tähendus märgatavalt olulisemad kui noortele. Rahvuslike väärtuste kandjana on laulupidu oluline umbes poolele noorematest osalistest, teise poole jaoks aga domineerib sõpradega koos saadav vahetu peomeeleolu, elamus. Samas on 15–19aastaste hulgas kõige rohkem neid, kes tunnevad noodikirja (noortest 54%, keskmine 39%) ja tegelevad praegu koorilaulu, rahvatantsu või/ja pillimänguga (25%, keskmine 12%).

Rõhuga enamuse vastajate teadvuses on laulu- ja tantsupidu sügavalt juurdunud kui olulisim rahvusliku identiteediga seotud rituaal. Vaid väike osa vastanutest valis väiteid, mis seavad seda kuvandit mingilgi moel

kahtluse alla. Seda näitab küsitletute üksmeelne nõustumine järgmiste väideteiga.

- ▶ Ootan laulu- ja tantsupeolt rahvuslikke tundeid, mitte meelelahutust (84%)
- ▶ Laulu- ja tantsupidu on ja jääb eestlaste identiteedi väljenduseks (82%)
- ▶ Laulu ja tantsupidu on meile nii oluline, et väärrib riigi rahastamist ka rasketel aegadel (81%)
- ▶ Laulu- ja tantsupidu on ainulaadne eesti rahva püha, mitte turistidele mõeldud huvitav atraktsioon (77%)
- ▶ Laulu- ja tantsupidu on meie rituaal, mitte komertsüritus (72%)

Küsitluse tulemuste analüüs näitas, et inimeste arusaamad ja ootused laulu- ja tantsupeo suhtes on ootuspäraselt väga erinevad, andes sellega ka peole endale erineva tähendussisu ning saates tegijatele ja korraldajatele vastuolulisi signaale.

Peol osalemise motiivide ning peolt saadud meeldejäävate elamuste faktoranalüüs tõi välja neli põhidimensiooni rahva ootustes ja peotraditsiooni tähenduses.

1. Pidud kui eestlaste rahvustunnet väljendav ning selles ühist osadust võimaldav rituaal, mis on seotud peo traditsiooniliste sümbolse tähendusega komponentidega (rongkäik, välja- ja sissemarsid, tule süütamine, üldtuntud isamaaliste laulude kõlamine, „Tuljak“ tantsupeo lõpus ja „Mu isamaa“ laulupeo lõpus jms).

2. Pidud kui üldrahvalik (riiklik) püha oma liidrite, tsereemoniate, verbaliseeritud sõnumite ja autoriteetide austamise tavadega.

3. Pidud kui laulu- ja tantsukunsti suurfestival, mis pakub kuulajatele-vaatajatele kõrge kvaliteediga esitusele kaasaelamise võimalust, kuid on ka osalistele enestele väljendusrõõmu pakkuv vahetu elamus.

4. Pidud kui kogukonna kokkutulek, lauljate ja tantsijate, koori- ja tantsujuhtide, heliloojate, luuletajate, tantsude autorite, nende perede, sugulaste ja sõprade võrgustikuline ühendus, mida kannavad ühised väärtused, ühised mälestused ja elamused.

Üks uuringu olulisemaid küsimusi oli põlvkondade vahetuse mõju laulu- ja tantsupeo traditsiooni kestlikkusele. Ootuspäraselt on vanemate rahvarühmade huvi laulu- ja tantsupidude vastu suurem ja osalemiskogemus tugevam kui noortel. Vähemasti ühel korral on peos osalenud kõik vanuserühmad ligikaudu samal määral, erinevused vanuserühmade vahel ei ületa 13%, ulatudes publiku hulgas kaasaelamise puhul 30 protsendini ning ülekannete enamasti või alati jälgimise puhul 52 protsendini.

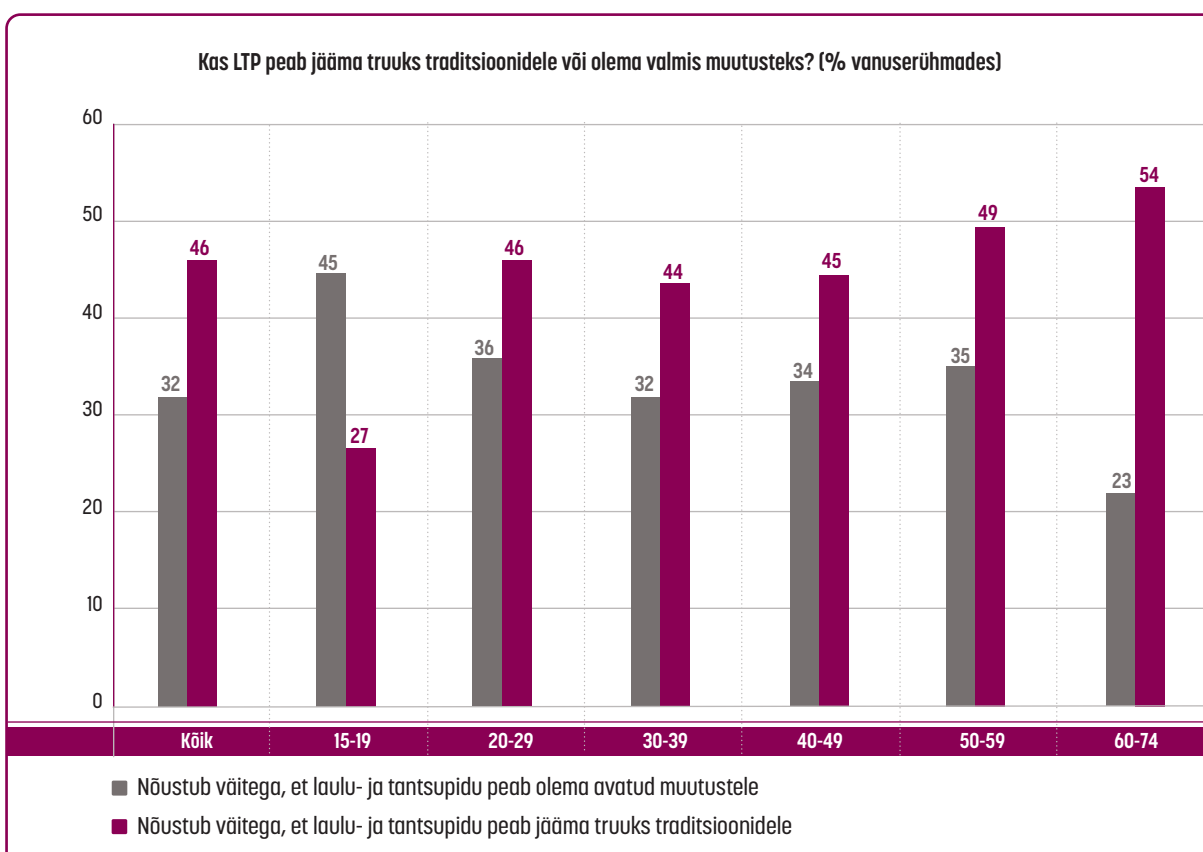
Küsisime ka otse, kui oluliseks osaks peetakse oma elus kultuuri. Tähelepanu väärrib asjaolu, et sellele küsimusele vastates peetakse kõige nooremas vanuse-

rühmas, 15–19-aastaste seas kultuuri palju vähem oluliseks kui teistes vanusegruppides. Vaid 10% 15–19aastastest vastas, et kultuur on nende elus väga olulisel kohal (keskmine 23%). Muret tekitab ka noorte vastajate keskmisest nõrgem hinnang koorilaulu ja rahvatantsu traditsiooni kestlikkusele (39% noortest oli seda meelt, et see on kestlik; keskmine oli 50%).

Ootuspäraselt on ka noortel ja vanadel motiivid osaleda laulu- ja tantsupeol mõnevõrra erinevad, ehkki üldine pingerida on suhteliselt sarnane. ENSV-aegse aktiivse laulu- ja tantsupidude kogemusega vanemad vastajad kalduvad tugevamalt väärtustama pidude rahvuslik-institutsioonilist tähendust, samas kui nooremate, oma pidude kogemust vabas Eestis kujundanud vastajate rahvuslik orientatsioon oli pigem institutsioonilisusest vaba. Neile pole nii tähtis laulupeo rahvuslik väärtus kui peomelust osa saamine. Vanemale põlvkonnale on aga palju olulisemad rahvuslik traditsioon ja ühistunne, mida kannavad nii üldine peomeeleolu, peoliste rahvariided kui ka laulukaares all kõlavad isamaalised laulud. Vanemad peolised naudid rohkem laulude ja tantsude ettekannete taset ning rõõmustavad tuntud dirigentide ja tantsujuhtide nägemise üle. Noori osalejaid iseloomustab pigem eneseväljenduslik või kultuuritarbijalik hoiak ning soov olla peol koos pereliikmete ja sõpradega, võimalus jagada peorõõmu külalistega. Kõige aktiivsem ja mitmekülgsem osa laulupeol osalevatest lauljatest ja tantsijatest tasakaalustab aga edukalt mõlemat nimetatud suunitlust, nii institutsioonilist kui ka kogukondlikku, järgides samal ajal ka rahvuslikke ja kunstilisi väärtusi.

Laulupeo ja laulupeoprotsessi korraldajad on iga peo ettevalmistamisel silmitsi küsimusega: mida korraldada juba väljakujunenud muustrite järgi ja mida muuta, et tekiks teatud uudsusmoment, motivatsioon neile, keda lihtsalt vana kordamine ei rahulda, aga samas säiliks laulu- ja tantsupeoolemust kandev, olevikku ja minevikku tervikuks siduv koorilaulu ja rahvatantsu traditsioon kui eestlastele omane kultuurikood, mis kannab edasi meie rahva ajaloolise kestvuse olulist sõnumit.

Laulu- ja tantsupeo tulevikule mõeldes tuleks vastata küsimusele, kas see rahvuslik traditsioon säilitab moodsas globaliseerivas maailmas oma rolli ning realiseerub laulu- ja tantsupeo formaadis kui loomulikult kulgeva kultuuriprotsessi osa või vajab püsimiseks senisest enam sihiteadlikku kultuuripoliitilist tuge? Järgneva viieteistkümnede aasta jooksul toimuvad Eesti ühiskonnas põlvkondade vahetusega seotud muutused, mis mõjutavad oluliselt ka laulupeoprotsessi. Aktiivsest tegevusest astuvad kõrvale senist laulu- ja tantsupidude traditsiooni kandnud ENSV-aegse kogemusega



Allikas: Uuring „Minu laulu- ja tantsupidu“.

põlvkonnad, kelle jaoks laulupeotraditsioon (koos sellele omaste rituaalide ja institutsioonilise raamistikuga) on olnud vaieldamatult üks eesti rahvuse püsimise alustugesid. Juhtpositsiooni ühiskonnas saavad uued, iseseisva Eesti Vabariigi ja turumajanduse oludes kujunenud põlvkonnad, kelle jaoks laulupidu rahvusliku identiteedi ja väärtustega seotud institutsioon ei pruugi enam olla ühetähenduslik ja enesestmõistetav. Ka laulu- ja rahvatantsu harrastajate seas tekitab põlvkondade vahetus erimeelsusi ning väärtuskonflikte peo sisu ja vormi ning korralduslike põhimõtete suhtes. Võib eeldada, et järgmisel ning ülejärgmisel laulu- ja tantsupeol on juhtiv roll veel nendel, kes kuuluvad peoliste vanemasse ja keskmisesse põlvkonda, kuid juba 2024. aastast saavad ülekaalu pärast 1991. aastat sündinud. Põlvkondade vahetusega kasvab nende peoliste osakaal, kelle jaoks laulu- ja tantsupeo tähendus rahvusliku kestmise sümbolina ei ole enam niivõrd aktuaalne ja kes on senise peotraditsiooni suhtes kas ükskõiksed või kriitilised, pidades väärtuslikuks küll peol osalemisest saadavat emotsionaalset elamust, kuid mitte niivõrd peo sümbolset tähendust.

Lisaks põlvkondade vahetumise loomulikule protsessile mõjutavad laulupidude traditsiooni jätkumist ka mitmed muud laiemad trendid ja tegurid, millest osa on

küllalt selgelt ette nähtavad, teiste võimalik vorm ja ulatus on aga raskesti ennustatavad. Nn väliskeskonna mõjudest on olulisemad globaliseerumine (sh ka kultuuriline), inimeste suurenev mobiilsus, haridustaseme tõus ja tõenäoliselt jätkuv linnastumine, ühiskonna edasine fragmenteerumine (eneseteostamisvõimaluste, haridus- ja karjääriteede mitmekesistumine), uued atraktiivsed vaba aja veetmise võimalused. Nimetatud tendentsid võivad laulupeoprotsessi n-ö õhnestada, kuid on võimalik ka vastupidise reaktsiooni tekkimine: laulupeo ja üldse traditsioonide taasväärtustamine vastukaaluks globaliseerumisele ja ühiskonna atomiseerumisele, protsessidele, millega ei taheta nõustuda. Arvestades asjaolu, et üha suurem osa eestlasi elab tulevikus kas ajutiselt või alaliselt väljaspool Eestimaad, tõuseb laulupeo tähtsus sillana, mis seob neid kodumaa ja selle kultuuriga. Ühtlasi tõuseb päevakorda küsimus, mil viisil ja vormis siduda laulupeoprotsessiga Eestis elavad teise etnilise taustaga inimesed.

Kindlasti tuleb laulupeotraditsiooni arendamisel arvestada sellise Eesti ühiskonda ja kultuuri tervikuna mõjutava protsessiga nagu tehnoloogiline uuenedmine, eriti info- ja kommunikatsioonitehnoloogias peituvad võimalused. Traditsiooniline meedia on ettenähtavas tulevikus kaotamas laulu- ja tantsuväljakut publikuga

otseülekanne kaudu ühtseks emotsionaalseks tervikuks siduvat rolli. Millisel kujul siduda reaalses ruumis toimuv pidu virtuaalse osalemise võimalustega? See on küsimus, mille üle rasuks mõelda juba praegu.

Laulu- ja tantsupeo korraldajate ja uurijate ringis tulevikustsenaariumide üle arutlejad osutasid ohule, et pärast vabariigi 2018. aasta juubelipidustusi (mille raames korraldatakse ju arvatavasti ka tugevate isamaaliste ülemtoonidega öölaulupidu) ning laulupeo enda pooleteisesajandi juubelit tähistavat 2019. aasta üldlaulupidu võib nii korraldajaid kui publikut tabada n-ö väärtusväsimus. Võib eeldada, et kui mitte varem, siis 2024. aasta peo kavandamise ajal ägeneb arutelu laulupeotraditsiooni uuendamise teemadel. Selleks ajaks on laulukaare alt ja tantsuvaljakult lahkumas entusiastide vanem põlvkond ja asemele astuvad järjest enam need, kellele traditsiooni hoidmine ja kaitsmine globaalse kommertskultuuri surve eest ei ole enam enesestmõistetav väärtus. Väljapool Eestit aga töötab, õpib ja kasvatab lapsi arvukas uute väliseestlaste põlvkond, kelle jaoks laulupeol osalemine võiks ja peaks saama üheks olulisemaks neid eesti kultuuritraditsioonidega ühendavaks elamuseks.

Arutlustest joonistus välja kolm alternatiivse arengu võimalust (**vt Terk jt 2014**). Neist esimene on laulu- ja tantsupeo jätkumine võtmetähendusega rahvusliku kultuuriprotsessina, mis on oma formaadilt avatum, kooskõlas ühiskonnas tugevneva vabakondliku algega ning eestlaskonna rahvusvahelistumisega (n-ö Uus-Esto). Peokava kunstilise taseme ja üldrahvalikkuse ühendamiseks on sellise avatuma võrgustikulise formaadi puhul vaja praegusest suuremat ressursi, et toetada koorilaulu- ja rahvatantsukultuuri edendamist nii kodumaal kui ka väljaspool ja tagada osavõtt võimalikult kõigile ennast peoks ette valmistanud kollektiividele.

Teise võimalusena osutati n-ö loomemajanduslikule elitaarsemale lahendusele: saavutada meie laulu- ja tantsupeo muutumine rahvusvaheliselt tunnustatud kultuurisündmuseks, rahvusvaheliseks brändiks, mida esinduslikud rahvusvahelised meediakanalid (nt Mezzo) kannaksid üle maailma. Selleks tuleks säilitada peorituaali sümboolsed võtmeelemendid, pöörata põhitähelepanu esituse maailmatasemele, piirata laulu- ja tantsupeol esinejate ringi üksnes eriti kõrge kvaliteediga kollektiividega, kellele oleksid jõukohased ka väga

keerukad suurvormid. Peo rahvusvahelist atraktiivsust saaks suurendada, kutsudes osalema maailmakuulsaid dirigente, külaliskoore, soliste, tantsurühmi.

Kolmanda variandina kummitab laulu- ja tantsupeo formaati seda popkultuuriga sünteesiv retroüritus (meil juba on mitmesugused popkooride laulupeod). Nii teine kui ka kolmas variant tähendavad sisuliselt laulupeo kui kultuurilise ühisloome protsessi asendumist laulu- ja tantsupeolaadsete kõrgtehnoloogiliste kultuuritoodete tarbimisega. See toob tõenäoliselt varem või hiljem kaasa laulu- ja tantsupeo traditsiooni toitnud koorilaulu ja rahvatantsu muutumise subkultuuriliseks nišiharrastuseks.

Kokkuvõtteks

Traditsioonilise laulupeokultuuri vaherkord postmodernsete kultuurivormidega on ambivalentne. Järjest ambivalentsem on ka suhtumine rahvuslikkusesse. Seetõttu on laulu- ja tantsupidude tulevik otseselt seotud vastusega üldisemale küsimusele: millises vormis tahab eesti rahvas kahekümne esimesel sajandil panustada rahvuslikku identiteediloomesse? Kuidas suudab ta kesta üle aegade omanäolise kultuurikogukonnana? Uuringu põhjal ei saa väita, nagu oleks meil tõsiseid märke selle kohta, et eesti traditsiooniline kultuur kui selline on kadumas; pigem on ta võtmas teisi vorme, kohanedes nii põlvkondade vahetumise kui tehnoloogiliste muutustega üsnagi edukalt. Just selles dünaamilises kohanemisvõimes muutuva keskkonnaga peitub eesti kultuuri kestlikkuse põhiline tagatis. Senise traditsiooni muutumine ei tähenda, et ei taheta omanäolise kultuurikogukonna säilimist. Samas tuleb teadvustada, et põlvkondade vahetudes ja tehnoloogilise arengu kiiret tempot silmas pidades nõuab laulu- ja tantsupeo jätkumine eesti rahvast ühendava kultuuriprotsessina järjest suuremat hoolt ja tuge. See puudutab nii koori- ja tantsujuhtide ettevalmistamist ja peotaristu tehnoloogilist arendamist kui ka peoks ettevalmistumise ja peol osalemise võimalusi. Võib olla väärriks meie UNESCO maailmapärandi nimestikku kuuluv laulu- ja tantsupidude traditsioon isegi eraldi seadusega kaitsmist ja oma sihtrahvastu asutamist? Arutelu nii pidude formaadi kui rahvusliku identiteedi enda suurema avatuse üle peab kindlasti jätkuma. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Lauristin, M. & Vihalemm, P. (2013). *Minu laulu- ja tantsupidu*. Sotsioloogilise uuringu aruanne. Eesti Laulu- ja Tantsupeo Sihtasutus. <http://www.laulupidu.ee/wp-content/uploads/2013/10/Laulupeo-uuringu-aruanne-oktoober-2013.pdf>.

Terk, E., Lauristin, M. & Weidebaum, S. (2014). *Laulupeo protsessi tulevik: alternatiivseid stsenaariume*. Maatee, A. (toim), *Ühesmõtlemine „Laulu- ja tantsupeo puudutus ajas“*. Tallinn: Eesti Laulu- ja Tantsupeo Sihtasutus.

4.5

Kultuur visualiseerub ja rikastub

► INDREK IBRUS

Selle peatüki üks läbivaid niite on Eesti kultuuri-ruumi edasikestmine. Ehk küsimus: kas me peame vastu? Siin on tekste, kus muretsetakse eesti keele kestmise ja kirjasõnakeskse kultuurimudeli taandumise pärast. Eriti viimases sisaldub eeldus, et visuaalse kultuuri tõus kirjasõna kõrvale võib tähendada ohtu Eesti kultuuri püsimisele selle tuntud ja väärtuslikuks peetud vormis. Selline arusaamine tekstimodaalsuste hierarhiast ei ole ju kuigi ebatavaline. Enamik meist ei julge vastu väitleda väitele, et lugemine on kasulikum ja tunnustust väärima tegevus kui näiteks teleri või netivideote vaatamine. Kirjasõna üldistused tähendavad vaimuvalgust, audiovisuaalne pildivoog pigem meelelahutust. Isegi kui see voog on äratuntavalt kunstiliste ambitsioonidega, on audiovisuaalse modaalsuse hetkelisus, vahetus ja konkreetne justkui üldistusvõimetus – seda ei tajuta kultuuri põhitüve kujunemisse panustavana.

Selline perspektiiv ei ole euroopalikus kultuuris uus. Pildid on siinses kultuuritraditsioonis olnud ikka neetud, nende vähesust on peetud kultuursuse ja vaimuse mõõdupuuks. “Sa ei tohi enesele teha kuju ega mingisugust pilti sellest, mis on ülal taevas, ega sellest, mis on all maa peal, ega sellest, mis on maa all vees,” on kirjas teises Moosese raamatus. Koraanis sedastab Muhamed, et inglid ei sisene templitesse, kus on pilte. Ka pildipõlguritest arvamusi liidrid moodustavad läbi aegade üsna esindusliku seltskonna: Platon, Huxley, Adorno, Baudrillard, Sontag, Bourdieu jpt. Põhjus, miks selles nimekirjas on tugevalt esindatud n-ö vana kooli kultuuriteoreetikud, on ilmne – pildilise kommunikatsiooni osakaalu kasv kultuuris ei näi pidurduvat. Tajutakse, et kultuur muutub aina värvilisemaks ja kiiremaks, paremini aistitavaks, kuid raskemini tabatavaks. Visuaalne

intensiivsus tekitab ühiskonna eliidis võõrastust, sest selle mõjud on teadmata. Ohutunnet süvendab ka muutustega kaasnev põlvkondade konflikt. Hiljutine Peeter Vihalemma ja Marju Lauristini kultuuriajakirjanduse auditooriumi analüüs näitas, et tänaste alla 30aastaste seas on küll hulk avatud mõttelaadiga ja kultuuriliselt aktiivseid noori, kuid nende põhiharrastuste sekka kuuluvad pigem audiovisuaalsed kultuurivormid ning nende kirjanduse tundmine ja kultuuriajakirjanduse lugemine jääb vanematele põlvkondadele tugevasti alla. Lauristin ja Vihalemm tõdesid, et tegemist on Eesti ühiskonna tingimustes post- või hilismodernset kultuuriorientatsiooni esindava grupiga.

Võtan sellest viimasest väitest kinni, eeldades, et tolle nn postmodernse kultuurivormi lahtiharutamine aitab mõista ka visuaalse esiletõusu tähendust kultuuri moodsale arengudünaamikale. Postmodernismi kui kultuuriepohhi kujunemine paigutatakse enamiku kommentaatorite hinnangul umbes 20. sajandi viimasesse kolmandikku. Ent mis leidis sel ajal kultuuris aset? 1970. ja 1980. aastatel toimus riiklike telekommunikatsiooni võrkude erastamine ning seotud turgude liberaliseerimine. Esmalt USAs, seejärel Margaret Thatcheri Suurbritannias ning edasi kiirelt juba kogu Lääne Euroopas. Sellega kaasnes kaabeltelevisiooni kaudu pakutavate telekanalite kiire paljunemine ning hiljem interneti kui eratarbijatuturule suunatud kommerts-teenuse areng. Miks on kaabeltelevisiooni areng siin oluline, eriti just „postmodernistliku konditsiooni“ võimaldajana? Sellega tekkis tehniline võimekus vahendada aina suuremat hulka audiovisuaalseid vooge – määral, mis tingis, et suur osa visuaalset kultuuri läks aina tihedamasse taaskasutusse. Ühest küljest ei olnud meediatööstus veel võimeline piisaval määral audio-

visuaalset sisu tootma, et kogu uus tehniline ruum uue sisuga täita. Teisalt tähendas meediaökonomika alusprintsiipide ehk mastaabisäästu (*economies of scale*) ja mitmekülgussäästu (*economies of scope*) loogikate rakendamine, et kogu olemasolev intellektuaalomand pidi minema uute auditooriumide otsinguil taaskasutusse ning sama sisu ümberpakendamine, pidev kaubamärkide, teemade, staaride ja kõigi muude representatiivse materjali sidumine ja ümberkombineerimine sai audiovisuaalses meedias igapäevapraktikaks. Nõnda sai see üsna uus meediavorm kiiresti tugeva iseenese taastootmise funktsiooni: ta hakkas rääkima aina enam isendast, ringlevad tähistajad muutusid kujuneva süsteemi enesepeegeldusteks.

Selle taustal ei ole üllatav, et tuntud kriitiline mõtleja Jean Baudrillard hakkas paralleelselt defineerima postmodernismi kui ajastut, kus tähistajad viitavadki üha enam vaid teistele tähistajatele ning aina vähem reaalselt olevale – protsess, mis tema järgi pidi kulmineeruma tähenduste kokkuvarisemisega (implosiooniga) ehk võimatusega tegelikkusega mõtestatud kontakti luua. Siin peame aga aru saama, et postmodernsus kui kultuuriseisund võrsuski ennekõike just visuaalse kommunikatsiooni osakaalu kasvust kultuuris. Ehkki ka kirjanduses või trükiajakirjanduses oli süsteemi eneseesuunatus ja tekstide intertekstuaalsus olnud kultuuri arengu kõiki ajajärke ühendav universaalne tingimus, tekitas pildi-info lisandumine sellesse intertekstuaalsesse mängu ootamatult kriisi. Paljude kriitikute meelest oli kultuur oma toimevõimet kaotamas. Kultuuripessimismi tõigi seega eelkõige visuaalse kommunikatsiooni esiletõus.

Selline kriitika ja skeptitsism oli aga paljuski n-ö internetieelse ajastu tunnus. California hipi-, jupi- ja häkkerikultuuride põimumisest sündinud netikultuuri hakkas iseloomustama hoopis optimistlikum suhtumine nii modaalsuste ja tähistajate ümberkombineerimise mängu kui ka lihtsalt visuaalsesse kultuuri. Nagu **Lev Manovich (2013)** oma eesti keeldegi tõlgitud teoses „Uue meedia keel“ ennustas, hakkavad ka interaktiivsete meediavormide puhul üha enam domineerima filmilikud representatiivsed konventsioonid. Tõesti, nagu maailma ja ka Eesti meediajuhid tõdevad, on kõigi peaesmärk suurendada oma netiportalides audiovisuaalse sisu hulka. Videolood on auditooriumide seas populaarsed ja sestap saadab sellist tegevust ka reklaamiandjate toetus. Mis meediaväljaannete arendustiime eriti innustab, on vajadus välja töötada mitmesuguste märgisüsteemide koostoime – millal on videolugu sisuliselt ja funktsionaalselt põhirollis, millal on see teksti täiendav ning millal on see suhe vastupidine ja teksti on vaja vaid

kõneka videoloo kontekstualiseerimiseks. Ehk küsimus on selles, kuidas teksti ja videot nii hüpertekstuaalsetes kui ka ristmeedialistes ehk platvorme lõimivates tervikutes sisukalt kombineerida.

Siit jõuame tõdemuseni, et kuigi visuaalse esiletõus kultuuris on märgatav, on tegemist siiski mitte endiste vormide asendamisega, vaid nende kõrvale tõusmisega. Verbaalsel suhtlusel on kultuuris sedavõrd olulisi funktsioone, et ära kaduda see ei saa. Ametlik ja ratsionaalne, tõhususele ja täpsusele pürgiv kommunikatsioon käib kirjakeeles („pane see asi mulle meili!“); visuaalse roll selle kõrval on ennekõike näidata: illustreerida või selgitada toimunut, näidata keskkondi, kirjeldada suhteid või pakkuda vahetuse kogemust, elamusi ja kohati kindlasti ka unustust. Mis aga ehk veelgi olulisem – visuaalsuse tähtsustumine toob kaasa uusi tõlkevõimalusi ja -vajadusi. Modaalsuste suhestumine tähendab ka vajadust tähendusi ühest modaalsusest teise üle kanda. Kui multimodaalseid tervikuid on üha enam, on samuti aina enam vaja teha nende modaalsuste vahel intersemiootilist tõlget. Mida see tähendab? Nagu juba Juri Lotman osundas, on modaalsuste vaheline täielik tähenduste kattumine põhimõtteliselt võimatu. Ei ole võimalik tähendust pildi ja kirjakeele vahel adekvaatselt, ilma sellesama tähenduse muundumiseta üle kanda. Paradoksaalselt peitub selles ka võimalus: iga tekstivormi muundumine võimaldab ka uut vaateviisi maailmale, mis tähendab ka võimalikku muutust selle maailma mõistmises. Kui selliseid tõlkeid tehakse kultuuris pidevalt ja palju, siis on kultuur kõvasti ametis perspektiivide paljususega ehk nn tähendusinnovatsioonidega. Seetõttu võib öelda, et mida enam on kultuuris multi-, rist- ja transmeedialisust, seda parem on see kultuuri tervisele. Sellega seotud põhjustel on näiteks Tallinna Ülikooli Balti Filmi- ja Meediakoolis loodud nn ristmeedia tootmise õppekavad. Nende eesmärk on koolitada välja eri märgisüsteemide vahelise tõlke spetsialiste, kes näeksid oma kutsumust meediapiiride ületamises ja tagaksid nõnda Eesti kultuuri kohanemisvõime ja dünaamika ka kiiresti arenevate mitmiktehnoloogiate keskkonnas.

Tõlkeline intensiivsus ei ole oluline mitte üksnes plahvatusliku uue loomise plaanis, vaid see loob kultuuris ka stabiilsust. Tõlked kultuuri eri domeenide vahel loovad tähendussildu ja ühisosi. Kui tõlkeline aktiivsus on kultuuris kõrge, aitab see eriti võrgustikuliselt organiseeritud kultuuris (kus vahendusotsuseid teeme me kõik, kes me opereerime võrgustikulise meedia sõlmpunktidenä) välja filtreerida väärtuslikku – inimeste igapäevaelus sotsiaalselt olulisi tähendusi. Võib väita, et selline tõlkepraktika panustab kultuuri metatasandil

Ulrich Becki, Anthony Giddensi ja Scott Lashi (1994) kirjeldatud reflektiivse moderniseerumise protsessi, kus ühiskond tervikuna sordib läbi dialoogilise praktika välja oma riskid, nende lahendused ja seeläbi kõik arengusuunad.

Arusaam, et representatiivsete modaalsuste (sealhulgas visuaalsete vormide) rohkus kultuuris ning nende pidev ümberkombineerimine (st uutlaadi üks-teisele osundavate sidemete loomine nende vahel) on lõppkokkuvõttes kultuuri tervisele hea, erineb põhimõtteliselt ülal tutvustatud postmodernsest kriitikast. Kui viimase jaoks tähendas selline audiovisuaalne praktika kultuuri kommunikatiivse võime hävingut, siis kultuurisemiootikale tuginevate uemate nn kultuuri-innovatsiooni teooriate valguses on tegemist otse vastupidisega – kultuuri kestlikkust ja kommunikatsioonivõimet tagava praktikaga.

Hoolimata teoreetiliste arutelude kaudu avanevast potentsiaalst jääb siiski küsimus: millist sisendmaterjali me neis tõlkeprotsessides igal üksikjuhul kasutada saame? Hoolimata Eesti ja naaberriikide audiovisuaalvaldkonna ettevõtetele ristmeedia strateegiatega kaasnevatest uutest võimalustest on siinsetel meediaturgudel mitmesuguseid struktuurseid takistusi, mis neil võimalustel teostuda ei lase (**Ibrus, Merivee 2014; Ibrus, Ojamaa 2014**). Kohati on probleemiks hariduse puudus, lisaks puuduvad institutsioonidel asjakohased strateegiad ning audiovisuaalvaldkonnas on puudu ka sõltumatud ettevõtted, kes oleksid võimelised tootma edukalt erilaadset kvaliteetset ja originaalset sisu mitmesugustele platvormidele (näiteks nii televisioonile kui ka võrgupõhiste platvormidele). Kuigi Euroopas veavad rist- ja transmeedia eksperimente ja innovatsiooniprotsesse ennekõike avalik-õiguslikud meedia-institutsioonid, puuduvad neil tihti arusaamad, kuidas toetada selles vallas innoveerida üritavaid väiketootjaid. Sageli on probleemid ka struktuursed – näiteks puudub avalik-õiguslikel kanalitel pahatihti õigus jagada intellektuaalomandit väiketootjatega ning toetada nende innovatsioonipraktikat mitmesugustel võrguplatvormidel.

Aga uuenduslike transmediaalsete meediavormide tootmisprobleemide kõrval on ilmselt veelgi olulisemad need asjaolud ja poliitikad, mis ühiskonnas laiemalt seonduvad meedia- ja kultuurilise pluralismi tagamisega. Kui enamik audiovisuaalset sisu tarbitakse võrguplatvormidel, siis tekib küsimus, millist laadi sisu sealt üldse levima pääseb? Veebis on tekkinud inimkonna ajaloos enneolematu visuaalse info uputus, mis on tingitud ennekõike sellest, et nii salvestusseadmed kui ka juurdepääs võrgule on muutunud kättesaadavaks suure enamikule maailma elanikkonnast. Samamoodi on

internet pakkunud uusi levivõimalusi ka professionaalse audiovisuaaltööstuse väiketootjale. Võrgustikuline ühisloome – kõigi võimalus luua ja üksteise loodud seejärel edasi arendada, remiksida, kommenteerida, edasi vahendada jne – on kahtlemata oluline nii loomeprotsesside demokratiseerimise kui ka laiemade ideevahetuse ning „kvaliteedi“ väljafiltrimise eesmärkidest lähtuvalt. Mitmesuguste trans- ja ristmeedia strateegiatega rakendamise väiksemate audiovisuaaltootjate poolt tähendab, et sarnast ühisloomet ja võrgustikulist dünaamikat üritavad ära kasutada ka need väiksemad turuosalisused. Vähemalt sellised on tihti nende ootused ja lootused.

Ometi, nagu mitmed uuringud osundavad, on internetiga seotud meediaturgutel tegelikult tugevad kaardid käes ikkagi vaid neil, kel on jõudu investeerida mitte ainult kohalolusse kõigil neil tehnoloogiliselt killustunud platvormidel, vaid ka oma sisupakkumiste platvormide ülesse turundamisse. Internetiajastul ei ole ju meediaturge defineerivaks piiratud ressursiks enam mitte meediasisu, vaid aeg, mida tarbijad saavad meediale pühendada. See tähelepanumajanduseks nimetatud printsiip tähendab, et edu saavutavad need, kes tähelepanu haarata suudavad. Suurte rahakottidega meediaimpeeriumid, mis oma kaubamärke ristmeedias platvormide üleselt levitavad ning neile kõigile sobivaid ärimudeleid arendavad, on paradoksaalselt ka netiajastul eelisolukorras. Sellele lisandub veel nn võrguefekt (*network effect*) ehk asjaolu, et tarbijad liituvad pigem nende platvormidega, kus teised (võrgustik) juba ees – ehk kus teiste tarbijatega suhtlemise võimalus on oluline tarbimisotsust mõjutav kaaluks. Teisisõnu: on märke, et võrgu- ja ristmeedia ajastul kinnistuvad meediaturge klassikaliselt iseloomustavad oligopoolsed struktuurid veelgi. See aga tähendab edeneva visuaalkultuuri jaoks riski, et soovitud kultuurilise mitmekesisuse asemel saame me pigem rohkem ühte ja sama sisu erinevates meediavormides ehk meediasüsteemi struktureeritusega võib kaasneda vähene katsetamisjulgus ja sestap ka tagasihoidlik sisuline variatiivsus. Seetõttu peab moodne kultuuripoliitika maadlema ka visuaalkultuuri puhul üsna klassikalise probleemiga, kuidas tagada meedias ja kultuuris laiemalt piisav mitmekesisus.

Eesti kultuuriruumi kontekstis on Eesti audiovisuaalse kultuuripärandi digimine ja vabalt kättesaadavaks tegemine üks viise, kuidas sellist mitmekesisust saavutada ja uusi visuaalseid ressursse kultuuri juurde tuua. Eesti audiovisuaalvaldkonna institutsioonid on selle eesmärgi nimel koostööd teinud juba üle kahe aasta. Möödunud aasta lõpuks saadi valmis ka detailne filmipärandi digimise ja kättesaadavaks tegemise kava,

mis hõlmab kõiki tööetappe, vastutusvaldkondi ja kogu ettevõtmise maksumust. Plaan näeb piisava rahastuse korral ette intensiivset tööd viieks aastaks; lõpptulemusena saaks digitud peaaegu kogu filmipärandid (välja arvatud muusika- ja reklaamfilmid). Telepärandid digimise eest vastutab ERR.

Audiovisuaalpärandi kättesaadavaks muutumisel on üsna mitmekesine positiivne mõjuspekter. Näiteks oleks sellel kindlasti oma oluline majanduslik potentsiaal. Kui tekib digitaalne videoressurs, saavad mitmesugused teenusearendajad hakata selle baasil arendama innovatiivseid hariduse-, turismi- või meelelahutussektorile kasulikke rakendusi. Kuid kindlasti oleksid sellisel arengul ka olulised sotsiaalsed ja kultuurilised mõõtmised. Kui audiovisuaalpärand kogu oma rikkuses (kõne all on kokku umbes 50 000 nimetust professionaalselt toodetud filme ja telesaateid) digitaalsel kujul kättesaadavaks muutub, on loodud kõik eeldused elanikkonna teadlikkuse kasvuks Eesti audiovisuaalkultuurist, ennekõike filmikunstist. Inimeste tee rahvusliku filmivarani kogu selle raiuses jääks nii vaid mõne internetiklõpsu kaugusele. Kättesaadavaks tegemise mõte on aga osaliselt ka n-ö audiovisuaalkunsti vaheline. Kõik need filmid ka näitavad midagi – ajaloolisi isikuid, kohti, eluviise jne. Ehk noid objekte ja nähtusi saab filmide abil lihtsalt paremini tundma õppida. Asjaolu, et audiovisuaalse pärandmaterjali realismimäär on kõrgem kui kõigil teistel pärandiliikidel, teeb audiovisuaalpärandi väärtuslikumaks, paneb selle toimima „asitõendina“. Võimalus silmaga tunnustada, kuidas elu, olu ja inimesed on eri aegadel olnud, tagab audiovisuaalpärandi laiema atraktiivsuse elanikkonna seas.

Audiovisuaalpärandil on ka mitmekesine uuskasutusväärtus. Videosisuga saab huvitavamaks teha enamiku koolide ainetunde – alates kirjandusest, loodusõppes ja geograafiast ning lõpetades muusikatundidega. Rääkimata ajaloost. Tuletagem meelde, et möödunud aastal elutööpreemia saanud Peep Puksi üks intrigeerivamaid filme oli Juhan Liivi luule tõlkimine filmikeelde. Algupäraselt oligi see tehtud õppefilmiks. Niisama hästi on koolitundides kasutatavad näiteks Rein Marani loodusfilmid ja enamik dokumentaalfilme.

Audiovisuaalpärandi õppes kasutamise saad saab veelgi edasi minna: lisaks filmide vaatamisele saab neid ka loovalt rakendada. Palju on räägitud filmidest uute interaktiivsete digiõpikute komponentidena. Selle kõrval võib pärandit mõtestada ka kui loovust laiemalt ergutavat demokraatlikku ressursi. Videomontaaži tarkvara muutub ju üha levinumaks ja kergesti käsitsetavaks. Kujutlegem, et kogu Eesti audiovisuaalpärand – kõik need kümned tuhandet tundi materjali – on

kooliõpilastel materjalina käepärast, et seda kasutades etteantud teemal aeg-ajalt nn video-esseid meisterdada. Kuipalju huvitavamaks teeks see õppeprotsessi ja kuipalju otsesemaks muudaks see õpilaste suhte mitmete aineõppe teemadega! Teisisõnu: pärand kui ressurss annab võimaluse mitte ainult seniolnuga tutvumiseks vaid loob aluse uute lugude rääkimiseks. Tulemuseks võiks olla ühiskond, kus kasvab lugude paljusid ja nende pinnalt peetav ühiskondlik dialoog. Mis peamine: need dialoogid kasvavad välja meie kultuuri ajaloost, nõnda et olevik ja tulevik on minevikuga orgaanilises kõneluses. Seega ei saa nõustuda väitega, et moodsad tehnoloogiad lõikavad meid meie juurtest ära. Pärandi digimine loob uue võimaluse pigem vastupidiseks arenguks.

Siin saab esile tuua veel ühe paradoksi: audiovisuaalkultuuri kättesaadavaks tegemiseks on just vaja selle mõtestatud koostööd spetsiifiliste kirjakuultuurivormidega. Sellega seoses võib nimetada digitud pärandi metakirjeldamise meetodikaid, mis on audiovisuaalpärandi puhul märkimisväärselt keerukamad kui enamiku muude pärandiliikide puhul. Filmivaldkonnas teeb metakeeleliste taksonoomiate osas väga head tööd Eesti Filmi Andmebaas. Kui see töö valmis saab, ehk kogu Eesti filmipärand saab metakirjeldatud, on kogu Eesti filmipärand hästi otsitav. See on tegelikult kõigi eelkirjeldatud võimaluste teostumise üks eeldusi. Samas ei saa pärandi märksõnastamise loogika kunagi olla ideoloogiline – ikka teenindatakse spetsiifilisi eelduslike otsihuve ja jäetakse teenindamata sellised, mis tundmata või mida peetakse ebaoluliseks. Ehk siit jõuame pingele juurde pärandi kureerimise ja vabakasutuse vahel. Küsimus on selles, kuidas avada ka pärandi metakirjeldamine avalikkusele ja millist reaalselt tulemit saaks sellest avamisest loota. Kui süsteemne või kõikehõlmav saab iseorganiseeruv metakirjeldamine olla, kas ja kuidas tuleks seda toetada? Tegemist on pärandi uuskasutuseks avamise plaanis keskse küsimusega. Sellest omakorda tuleneb veel üks uus asjaolu, mille kultuuripärandi digimine kaasa toob: pärandi metakirjeldamine kui kultuuripoliitika uus pingeväli.

Kokkuvõte

Visuaalsete kommunikatsioonivormide esiletõus kultuuris saab siiski olla vaid tõusmine seni olnu kõrvale. Tõus, mis mitte ainult ei loo eeldusi uut laadi intersemiootilisteks tõkelisteks praktikateks, vaid (nagu kultuurisemiootikud on juba kaua osundanud) on sellisest tõkelisest dünaamikast sündinud. Mida rohkem on

tõlget, mida rohkem esiletõusvaid representatiivseid mooduseid (sealhulgas visuaalseid), seda kommunikatiivselt võimekam on ühiskond tervikuna. Kommunikatiivselt võimekad ja avatud dialoogikanalitega ühiskonnad jõuavad üldjuhul sagedamini heade mõteteni (vajalike innovatsioonideni) ning need mõtted osutuvad lõpuks ka laiemalt jagatuks ja konsensuslikult heaks kiidetuks. Kui hoolitseme selle eest, et visuaalne

sisendmaterjal neisse protsessidesse oleks mitmekülgne ning tagaks kultuuri mitmesuguste allhoovuste, mineviku ja oleviku pörkeid ja dialooge, siis saab ehk lõppkokkuvõttes tõdeda, et visuaalsuse rolli tõus Eesti kultuuris ei pruugi olla probleem, vaid on pigem suur võimalus. Tuleb leida vaid head viisid, kuidas vastavaid oskusi ja ressursse kõigile avatud ühishüvena välja pakkuda. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Polity Press, Cambridge.

Ibrus, I. & Merivee, A. (2014). Strategic Management of Crossmedia Production at Estonian Public Broadcasting. *Baltic Screen Media Review*, 2, 96–120.

Ibrus, I. & Ojamaa, M. (2014). What Is the Cultural Function and Value of European Transmedia Independents? *International Journal of Communication*, 8, 2283–2300.

Manovich, L. (2013). *Uue meedia keel*. Tallinn: Eesti Kunstiakadeemia.



Digitaalkultuur Eesti kultuuri-ruumi osana 2004–2014: hetkeseis ja tulevikuprognosis

► MARIN LAAK, PIRET VIRES

Sissejuhatus

Digitaalkultuur seondub Eesti ühiskonna üldise liikumisega siirdeühiskonnast võrguühiskonda, kus „digitaalses vormis toimuv kommunikatsioon saab valdavaks kõigis eluvaldkondades” (Lauristin 2012: 40). Siinses alapeatükis käsitleme lähemalt digitaalse kultuuripärandi valdkonna arengusuundi viimasel kümnel aastal (2004–2014) ja seame eesmärgiks võimaliku ühisosa näitamise digitaalajastu ja võrguühiskonna võimalustega kohanenud kasutaja harjumuste ja vajadustega. Nüüdisaegsesse digitaalkultuuri kuulub ka e-raamatute valdkond, mis on kaasa toonud ja teravdanud mitmeid digitaalkultuuri arengu spetsiifilisi probleeme. Nii e-raamatud kui ka digitaalne kultuuripärand on tugevasti seotud Eesti hariduselu

ja kultuurilooma tulevikuprognosidega. Valdonna arengu mõistmiseks toome esmalt välja mõned digitaalajastu kõige üldisemad tendentsid kultuuriloomes ja -praktikates.

Mõistet digitaalkultuur kasutame siinses alapeatükis tingliku katusmõistena inimkultuuri arengu hüppelisele muutusele 21. sajandi „arvutiajastul”. Varasematest kultuurivormidest eristab digitaalkultuuri kõikide objektide/andmete (tekstide, piltide, helide) eksisteerimine numbriliste koodidena elektroonilistel andmekandjatel, millega kaasneb nende ülikiire töötlus, ülisuurte koguste mahtuvus üliväikesele (füüsilisele) kandjale ning programmeeritavus (Manovich 2001; Aarseth 2003: 717–718).

Infotehnoloogia arengust tingitud üldised kultuuri-muutused on mõjutanud kultuurivaldkonda mitmel tasandil: räägitud on näiteks tasapinnastumisest, hajususest, hüpertekstist, läbilaskevõimest, anarhiast, sünkroonsusest (vt Lister 2003: 13–37; Caldwell 2000: 7–8; Livingstone 2003: 212). Hajususest kõneldes peetakse silmas tekstide tootmise ja tarbimise fragmenteeritust, mis omakorda on seotud kultuuri detsentraliseerumise ja individualiseerumisega. Teisalt aga on hajususe seotud digikeskkondades levivate uut tüüpi tekstide hüpertekstuaalse ja interaktiivse olemusega. Digikeskkond on kaotanud ka tavapärase tsentri ja perifeeria kultuurimudeli: tekstide omavahelised suhted ei ole hierarhilised (kõrge ja madal), kultuuri kese ja ääreala on eristamatud. Tekste on võimalik arendada võrgustikuna, milles seotakse eri meediumid ja milles iga sõlme võib olla semantiliselt seotud mistahes teisega (vt Laak 2006: 40–41). Uuteks kultuurilisteks ühikuteks on kujunenud „kultuurilised rajad” (ibid., 76).

Subjektiveemast vaatepunktist on muutused toimunud ka inimeste maailmatajus ning tekstide loomise ja vastuvõtu praktikates. Näiteks taandub kirjalik sõna (multimeediumilise) visuaalkultuuri ees, liigutakse pildikeskse eneseväljenduse poole (nt luuletuse asemel audiovisuaalne kompilatsioon).

Digikultuur on lahutamatu seotud rahvusvahelisumise ja kultuuride vahelise konvergensiga ning toob fookusse kultuurinähtuste liikumise üle rahvuskultuuri piiride sõltumata sotsiaalalajaloolistest kontekstidest.

4.6.1 Muutused kultuuriloomes

Digitaalajastu on kaasa toonud uued eripärased kultuurivormid. Kui seni on digitaalkultuuri peamiselt analüüsitud kasutajate ja tarbijate positsioonilt, siis vähe on teadvustatud infotehnoloogia mõju loojatele ja kultuuriloomes protsessidele. Järgnevalt on selliseid arenguid ja uusi kultuurivorme vaadeldud kirjanduse näitel.

Alates 1980.–1990. aastatest hakkasid tekkima näiteks hüpertekstikirjandus ja kübertekstid, mida omakorda on teoreetiliselt tasandil mõtestatud küberteksti-teooria abil (Aarseth 1997). Eestis on hakatud seda tüüpi tekste nimetama küberkirjanduseks (Viies 2002).

Küberkirjandusel on mitmeid alaliike, aga kõige žanripuhtamad on arvutispetsiifilisi võimalusi kasutavad teosed: hüpertekstuaalsed luuletused, kollektiivsed veebiromaanid, keerulisema struktuuriga programmeeritud kübertekstid, teksti, videot ja heli ühendavad multimeedia teosed. Eestis on nn klassikalise küberkirjanduse

ehk digitaalse kirjanduse näiteid suhteliselt vähe (vt Sarapik, Viies 2011: 13), kuid neid siiski leidub, näiteks juba 1996. aastal loodud Hasso Krulli hüpertekstuaalne luuletus „Trep” (Krull 1996).

Aastatuhande vahetusel toimus arvutitehnoloogia ja interneti arengus oluline pööre. Senine lähenemine veebiruumile, Web 1.0, mida iseloomustasid staatilised ja suhteliselt harva muutuvad veebilehed ja mis domineeris põhiliselt 1990. aastatel, asendus uue põlvkonna veebilahendusega. Selle uue veebidisaini Web 2.0 lahendused võimaldavad kasutajatel sisu loomisel osaleda, infovahetust ja koostööd inimeste vahel. Seega loovad Web 2.0 kasutajad suure hulga veebi sisust ise. Web 2.0 ilmingud on näiteks blogid, Wikipedia, Twitter, Facebook, Youtube, üldse kõik sotsiaalmeedia ilmingud, netikommentaariid, foorumid jms.

Web 2.0 suhet kultuuriga on uuritud muuhulgas nn osaluskultuuri (*participatory culture*) kontseptsiooni mõiste kaudu (vt Jenkins 2006), mis vastab kultuuri demokraatiseerumisele küberruumis. Osaluskultuuri protsessis loodud kultuuritekstide puhul on toimunud lugeja ja autori rolli teisenemine, sedalaadi tekste iseloomustab interaktiivsus ja fragmentaarsus. Lisaks osaluskultuuri kontseptsioonile saab Web 2.0 suhestada ka digimodernismi mõistega, mis tähistab uut suhet teksti ja arvuti vahel (vt Kirby 2009).

Kultuuriloomes avaldub Web 2.0 mõju kahetiselt: 1) piirid professionaalse kultuuriloomes ja amatöörkultuuri vahel hägustuvad: igast kasutajast võib saada autor ja oma loomingut (sõltumata selle kirjanduslikust kvaliteedist) on võimalik avaldada, näiteks blogis; 2) ka professionaalsed kultuuriloojad on hakatud laialdaselt kasutama Web 2.0 võimalusi: on kirjutatud blogisid, oma loomingut on avaldatud kõigepealt Facebookis ja saadud sealt lugejate tagasisidet; erijuhtum on noorte autorite veebipõhine kirjandusportaal Poogen, kus tekste lisaks avaldamisele ka kommenteeritakse ja seal avaldatud teoste põhjal on sirgunud nii mõnigi tänapäeva eesti kultuuris tunnustatud autor (vt Kruus 2013).

Eelnevat arvesse võttes võiks näha viimase kümnendi ühe põhilise muutusena kultuuriloomes just tehnoloogilist hüpet, aktiivset Web 2.0 võimaluste kasutamist ja osalust võrgumaailmas. Kujundlikult võiks öelda, et 21. sajandi esimeste kümnendite jooksul on kultuuriloojaid, eriti kirjanikke, haaranud „digimodernistlik veebiplahvatus” (vt Viies 2013). Samas on huvitavaks fenomeniks see, et piir võrgumaailma kõike-lubavuse, piiride ja hierarhiate puudumise ning institutionaliseeritud kultuuri vahel ikkagi eksisteerib. Näiteks kirjanduses tähistab teose raamatuna ilmumine

siimaani teatud initsiatsiooni, astumist veebimaailmast elitaarsema „päriskirjanduse” hulka.

4.6.2 Digitaalne kultuuripärand

Rahvusliku kultuuripärandi digitaalsel säilitamisel, avallikkusele kättesaadavaks tegemisel ja e-teenuste loomisel on aastatel 2004–2014 toimunud võimas kvalitaatiivne ja kvantitatiivne hüpe. Eesti kultuuripärandi hoidmise riiklikku ülesannet täidavad mäluasutused: muuseumid, arhiivid ja raamatukogud. Kui mäluasutuste tavapärase missioon on olnud kultuuripärandi kogumine, säilitamine ja kättesaadavaks tegemine, siis 21. sajandi digiajastu on lisanud pärandi digitaalse kättesaadavuse nõude, mida kajastab jõuliselt ka 2013. aasta novembris Riigikogus vastuvõetud arengukava „Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020“ (**Kultuuripoliitika 2014**).

Dokumendi peatükk „Kultuuripoliitika kujundamise ja elluviimise põhimõtted“ näeb ette: „Väärtuslikum osa kultuuripärandist digiteeritakse 2018. aastaks ja tagatakse selle pikaajaline säilimine rahvusvahelisi standardeid ja kvaliteedinõudeid arvestades. Tagatakse kultuurivaldkonna infosüsteemide koostalitlusvõime ühtsete kirjelduste ja veebiteenuste abil. Riigi rahastatud ja riigi haldusalas olevate institutsioonide digiteeritud teosed on vastava õiguse olemasolul üldjuhul vabalt kättesaadavad. Soodustatakse digiteeritud kultuuripärandi kasutamist e-õppes ning e-teenuste osutamisel meedia- ja loomeettevõtluse valdkonnale.” (**Kultuur 2013: 4**).

Dokument näeb ette digiteerimise ulatuslikku kasvu kõikidel kultuurialadel. Prioriteetidena on esile tõste-

TABEL 4.6.1 Kultuuripärandi digiteerimine: olukord 2012 ja prognoosid 2020. aastaks (digiteeritud materjali osakaal, %)

	2012	2020	Kasv %
Fotopärand	2,29	57,79	55,5
Dokumendipärand	1,63	2,63	1
Trükipärand	2,12	7,02	4,9
Esemepärand	19,89	31,65	11,76
Kunstipärand	12,46	61,73	49,27
Kaardipärand	12,46	?	?
Muu	19,6	?	?

Allikas: Digitaalse kultuuripärandi rakenduskava 2015–2020. Kultuuriministeerium 2014. Versioon 1.3.

tud audiovisuaalse (filmi, heli), esemelise ja trükipärandi digiteerimine. Oluline on märkida, et kultuuriministeeriumi arengukavaga sätestatud eesmärkide ja tegelike võimaluste vahel on suur ebakõla, mis tuleb esile, kui võrrelda Eesti mäluasutustes tehtud küsitluse tulemusi digiteerimismahtude kohta seisuga detsember 2012 ja prognoose detsembriks 2020 (**vt tabelit 4.6.1**).

Tabelist näeme, et arengukavas „Kultuur 2020“ ette nähtud kultuuripärandi väärtuslikuma osa digiteerimine aastaks 2018 ei ole realistlik: digiteeritud pärandi osakaal jääb praegu fotode, dokumentide ja trükipärandi puhul alla 10%. Prognooside täideminekul ületatakse 50% piir vaid foto- ja kunstipärandi puhul, sedagi alles aastaks 2020. Pealegi seisavad kultuuripärandi digiteerimise eest vastutavad mäluasutused silmitsi mitmete põhimõtetlike probleemidega, alustades filosoofilisest (mis on väärtuslik?) ja lõpetades praktilistest küsimustega (kuidas teha valik miljonite väärtuslike säilike hulga- ja järgnevalt keskendumegi digitaalse kultuuripärandi valdkonnas toimunud arengu jälgimisele mäluasutuste vaatepunktist. Toome välja kultuuripärandi digiteerimise hetkeseisu Eesti mäluasutustes, lahendamist vajavad küsimused ja prognoosid.

Kultuuripärandi mõiste

Mõistel digitaalne kultuuripärand on kaks relevantset tähendust: 1) digivormi viidud varasem materiaalne kultuuripärand, 2) digitaalselt sündinud uuem pärand, mille puhul muud (analoog)vormi ei eksisteeri.

Digiteerimisvaldkonna tegevuste koordineerimiseks ja teabe vahendamiseks hakkas Kultuuriministeeriumi juures 2004. aastal tegutsema Eesti suuremate mäluasutuste esindajatest koosnev digitaalse kultuuripärandi nõukogu ja rajati digiteerimisvaldkonna teavet mitme ministeeriumi allasutuste üleselt koondav Digiveeb (<http://digiveeb.kul.ee/?id=66234>). Nõukogu koosseisu uuendati 2014. aasta kavadel: kaasati haridus- ja teadusministeeriumi ning majandus ja kommunikatsiooniministeeriumi esindajad, et töötada välja valdkonna tulevikku suunav valdkondlik tegevuskava (**vt Talihärm 2014**). Nõukogu töö tulemusena oli 2014. aasta detsembriks valminud „Kultuuripärandi digimise rakenduskava 2015–2020”. Vastavalt tüübile on selles dokumendis kultuuripärand jaotatud filmi-, dokumendi-, foto-, kunsti-, trüki- ja esemeliseks pärandiks. Jaotuse aluseks on nende pärandiliikide koondumine teatud mäluasutustesse, samuti nende liikide eripära, millest tulenevalt varieeruvad ka digiteerimisega kaasnevad tegevused alates materjalide valikust kuni mahtude, standardite, kasutajate ja andmebaasideni.

Digitalse kultuuripärandi valdkonnad

Kultuuripärandi digiteerimistegevuse eripära ja etapid sõltuvad sellest, missuguse päranditüübiga (dokumendid, fotod, kunst, trükised, filmid, heli, kaardid jm) on tegemist. Tuleb rõhutada, et mõiste digimine on omakorda katusmõisteks mitmetele tegevustele: 1) ettevalmistamine (eksemplari valik, restaureerimine, konserveerimine jm füüsilise kandjaga seotud tegevus), 2) digiteerimine (skanneerimine), 3) digitaalse kandja arhiiveerimine (säilitamine), 4) kasutusfailide loomine, 5) meta-kirjelduste loomine ja lisamine digiteeritud objektile, 6) andmebaasistamine (kättesaadavaks tegemine).

Kultuuriministeeriumi prioriteediks vahendite suunamisel on viimase kümne aasta vältel olnud audiovisuaalse pärandi digiteerimine analoogkandjalt Eesti Rahvusringhäälingu arhiivides. Audiovisuaalne pärand koosneb filmi-, tele(filmi)-, raadio- ja muusikapärandist, peale Rahvusringhäälingu on selle digiteerimisele keskendunud ka Eesti Rahvusarhiivi Eesti Filmiarhiiv. Eesti Kirjandusmuuseum on keskendunud eesti rahvaluule ja kultuuriloolise helipärandi digiteerimisele.

Neist kõige probleemirohkem on **filmipärand**, 100 aasta vältel on professionaalseid filmitööseid toodetud umbes 3500 tunni ulatuses (16 000 mitmesugust filmiteost). Digiteerimist vajab sellest väärtuslikum osa, umbes 1800 tundi. Sealjuures on Eesti Filmi Andmebaasis jõutud kirjeldada 20% kõikidest teostest.

Filmide digiteerimise tulemusi saab näha ERRis riiklike telekanalite ETV ja ETV2 viimaste aastate programmides. Filmipärandi valdkonna teine hindamatu algatus on Eesti Filmi Andmebaasi (EFA) ellukutsumine 2010. aastal (<http://www.efis.ee>). EFA arendab järjepidevalt sisu ning loob ja teeb eesti rahvusfilmograafiat kättesaadavaks internetis. Andmebaasi eripäraks ja lisaväärtuseks on Eestis loodud filmitööse kirjeldamine kaadri täpsusega, et pakkuda filmide sisuga seotud teavet Eesti ajaloo, kultuuri, poliitika, majanduse, teaduse, õiguse, halduse ja elukorralduse kohta 100 aasta vältel. Lisaks leidub andmebaasis põhjalik märksõnastik, isikuleksikon, mitmesuguseid meta- ja kaastekste, filmitööse loomisega seotud dokumente, käsikirju ja fotosid ning filmide kasutuskooptate vaatamise võimalus. EFA on loonud eeldused rahvusliku filmipärandi aktiivseks uuskasutuseks uute audiovisuaalkunsti teoste loomisel (telesaad, filmid, multimeedia tekstid, uus meediakunst jm).

Kirjanduskultuuri ja trükipärandi alal on EFAle sarnast sisupõhist teabekeskonda arendatud Eesti Kirjandusmuuseumis 2004. aastast ([\[mus.ee\]\(http://kreutzwald.kir-mus.ee\)\). Teabekeskond kannab nime „Kreutzwaldi sajad: eesti kultuurilooline veeb“ ja integreerib samuti mitmest arhiivist eri tüüpi digitaalset kultuuripärandit \(fotod, dokumendid, trükimaterjalid, lisatud on isikuleksikon\). Teabekeskond on ulatuslikult kasutatav emakeeletundides: 2014. aastal oli ligi 5 miljonit klikki ja päevas keskmiselt 836 külastust.](http://kreutzwald.kir-</p></div><div data-bbox=)

Trükipärandi digiteerimist ja veebis kättesaadavaks tegemist alustati Eestis väikeste projektide toel üle kümne aasta tagasi. Esimeseks Eesti raamatukogude ühisprojektiks oli „Eesti trükise punane raamat I“ (<http://www.nlib.ee/PunaneRaamat/>), mis hõlmas 413 hävimisohus trükist aastatest 1535–1850 (**Maaslieb 2009: 208–215**). Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogus alustati 2004. aastal projektis Grafo vanade aabitsate, kalendrite ja teatmeteoste digiteerimist (<http://www2.kirmus.ee/graf/>). Samal ajal alustati kirjandusmuuseumis 19. sajandi lõpu ja 20. sajandi alguse eestikeelse ilukirjanduse esmatrükkide süstemaatilist digiteerimist teabekeskonnas „Kreutzwaldi sajad“ (<http://kreutzwald.kirmus.ee>). Tartu Ülikooli Raamatukogus arendati projekti EEVA esimeste, 17. kuni 19. sajandi Eestis ilmunud, valdavalt saksa-keelse ilukirjandusteoste kättesaadavaks tegemiseks (<http://www.utlib.ee/ekollekt/eeva>).

Silmapaistev tulemus trükipärandi kättesaadavaks tegemisel on digiteeritud eesti ajalehede projekt DEA (<http://dea.nlib.ee>). Projekt sündis Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogu ja Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu koostöös 2004. aastal. DEA teeb internetis kättesaadavaks vanema eestikeelse ajakirjanduse perioodil 1821–1944 ning väljaspool Eestit ilmunud väliseesti lehed alates 1944. Ajalehti digitakse mikrofilmidelt (**Olonen 2014: 82:83**). 2014. aasta lõpuks on avalikkusele (pildifailidena) kättesaadavaks tehtud 380 nimetust eesti vanemat perioodikat 1,3 miljonil leheküljel. Aastal 2013 registreeriti 300 DEA külastust päevas (**Kiisa 2014: 201**). Uue projektina alustati Rahvusraamatukogu ajalehede trükifailide kättesaadavaks tegemisega tekstide kujul.

Eesti Kultuurikapitali toel alustati 2000. aastate lõpul eesti kultuuri- ja haridusajakirjade („Looming“, „Akadeemia“, „Keel ja Kirjandus“, „Vikerkaar“, „Teater. Muusika. Kino“, „Täheke“, „Muusika“, „Nõukogude Kool“ jt) vanemate aastakäikude kättesaadavaks tegemiseks Rahvusraamatukogu hoidlas DIGAR ja väljaannete kodulehtede kaudu (tootja: Digira OÜ).

Eesti raamatukogudes hoitava trükipärandi koondamiseks asutati 1996. aastal raamatukogude vaheline ELNET Konsortium (Estonian Libraries Network Consortium), 1998. aastal rakendati 15 suurema raa-

matukogu ühisandmebaasina tööle rahvusvaheline andmebaasi tarkvara Innopac, 1. jaanuaril 1999 avati lugejale e-kata-loog ESTER (Olonen, 2014: 68-75). Uude etappi viidi ESTER 2014. aastal, kui seni eraldi serverites hoitud Tallinna ja Tartu raamatukogude andmebaasid ühendati (<http://www.ester.ee>). Seisuga 19. jaanuar 2015 sisaldas e-kataloog ESTER ca 9 miljonit eksemplarikirjet ja ca 3 miljonit bibliokirjet; andmebaas täieneb iga päevaga. E-kataloog ESTER sisaldab peale trükiste (raamatute, perioodika jms) ka nootide, heliplaatide ja -salvestiste, fotode, käsikirjaliste dokumentide ja mitmesuguste teiste e-ressursside kirjeid. Üksikkirje tasandil saab eesti ajakirjanduses ja kogumikes ilmunud artikleid otsida ELNET Konsortsiumi andmebaasist ISE (<http://-ise.elnet.ee>), millesse lisandub päevas ca 200 artiklit (Kiisa 2013: 199).

Eesti rahvustrükiste koguarv (raamatud, perioodika, noodid jm) on umbes 330 000 nimetust (55 miljonit lk). 2014. aasta lõpuks oli sellest digiteeritud 2,5%, jõudlusega ca 4000 väljaannet aastas. Trükipärandi keskne digihoidla on Eesti Rahvusraamatukogu repositoorium DIGAR. 2014. aasta lõpuks sisaldas see kultuuripärandi rakenduskava andmetel kokku 20 000 nimetust ja 113 000 väljaannet, ligikaudu 85 000 neist olid kättesaadavad internetis. Digitaalsel kujul trükiste kasutamine kasvab kiiresti: 2011. ja 2012. aastal külastati DIGARit ca 45 000 korda, 2013. aastal aga üle kahe korra enam ehk 101 500 korda.

Eesti ülikoolide raamatukogud kasutavad oma väljaannete hoidmiseks ja avaldamiseks oma digihoidlaid (Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu E-Ait; Tartu Ülikooli Raamatukogu Dspace ja Tallinna Tehnikaülikooli digikogu). Senine trükipärandi digiteerimise kulg näitab, kuidas ja mis suundades areneb raamatukogude roll 21. sajandil.

Uusim ülesanne eesti veebilehtede arhiveerimine, mida on edukalt alustanud Rahvusraamatukogu. 2014. aastaks oli Eesti veebis kokku umbes 78 000 .ee lõpuga domeeni ja umbes 20 000 muu lõpuga domeeni (.eu, .com jne). Eesti veebiarhiiv avati Rahvusraamatukogus 2013. aasta novembris, aastas on selle kasutajaid olnud ligikaudu 7000. Perioodiliselt arhiveeritakse põhjalikumalt umbes 1000 veebilehte, lisaks erikogud (väliseesti, Eesti kohalikud omavalitsused jms) ja erakorralised veebilehed (nt suletavad domeenid), kokku 31 miljonit alamlehte mahus 1,6 TB (<http://veebi-arhiiv.digar.ee>).

Esemepärandi digiteerimise eest vastutavad Eesti muuseumid, keskseks institutsiooniks on Eesti Rahva Muuseum Tartus. Kultuuriministeeriumi 2013. aasta lõpus tehtud küsitluse andmetel vajab digiteerimist 508 750 museaali. Muuseumide esemelise ja muu pärandi hoidmiseks hakati 21. saj esimese kümnendi keskel aren-

dama ühtset andmebaasi, mis tänaseks kannab nimetust Eesti Muuseumide Infosüsteem (MUIS). 2014. aasta lõpul koondas MUIS 60 Eesti muuseumis ja Ennustuskojas Kanut loodud digitaalse kultuuripärandi kohta. Kultuuripärandi digitaalne kättesaadavus on mäluasutuste veebivärvate külastatavust oluliselt määral suurendanud: MUISi kasutajate hulk on 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga kahekordistunud. 2014. aasta esimeste kuude keskmine oli 650 külastust päevas.

Aastatel 2014–2018 on kavas digiteerida ja kirjeldada vähemalt 125 400 Eesti muuseumide kogudes leiduvat museaali. Eesti mäluasutuste fotopärandi suuruseks hinnatakse Kultuuriministeeriumi 2013. aasta küsitluse põhjal ligikaudu 1,8 miljonit fotot, 960 tuhat negatiivi ja 51 tuhat diapositiivi. Eesti mäluasutuste kunstikogudes on ligikaudu 175 000 teost, millest on digiteeritud 27 195 kunstieset.

Dokumendipärandi all mõeldakse peamiselt arhiivides ja raamatukogudes säilitavaid unikaalseid paber- ja arhivaale, (käsikirjalisi) ainu-eksemplare või väikese eksemplaarsusega dokumente ja originaalteoseid. Kesksed dokumendipärandi hoidjad on Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse kuuluvad Eesti Rahvusarhiiv (RA), Eesti Kirjandusmuuseumi Eesti Rahvaluule Arhiiv ja Eesti Kultuurilooline Arhiiv ning Tartu Ülikooli Raamatukogu käsikirjade ja haruldaste raamatute osakond; väiksemas mahus on dokumente muuseumides. Eesti mäluasutustes säilitatakse arhivaale 13. sajandist kuni tänapäevani, suurusjärgus kokku üks miljard lehekülge. Dokumendipärandi kogumahust on digiteeritud hinnanguliselt 1,6% ja kõikide prognooside kohaselt saaks see viie aastaga kasvada kõige enam 1% võrra. Näeme, et käärid kultuuripärandi digiteerimise arengukava ja tegelike võimaluste vahel on silmapaistvalt suured.

Dokumendipärandi digiteerimist hakkab valdkonna rakenduskava järgi juhtima Eesti Rahvusarhiiv. Kasutajatele on juurdepääs avatud digitaalsete dokumentide veebikeskkonna SAAGA ja kasutajakeskkonna AIS kaudu. Saaga alustas 2005. aastal kõige enam huvi pakkunud genealogiamaterjalidest (kirikuraamatud jms), aastast 2008 on avatud juurdepääs kõikidele Rahvusarhiivis ja Tallinna Linnaarhiivis digiteeritud dokumentidele. Detsembris 2014 oli Saagas ligikaudu 149 500 digitud säilikut (maht 18 TB). Rahvusarhiivi andmebaas AIS sisaldab 7,8 miljonit kirjet.

Eesti Kirjandusmuuseumi arhiivide digiteeritud säilikute ja metaandmete haldamiseks valmis 2012. aastal faili failihoidla KIVIKE (Kirjandusmuuseumi Virtuaalne Kelder). Detsembris 2014 oli Kivikeses ligikaudu 286 400 säilikut (maht 22 TB. Märtsis 2015. a oli sisestatud miljon andmekirjet).

Säilitamine ja arhiveerimine

Kultuuripärandi digiteerimisel järgitakse rahvusvaheliselt kokkulepitud kvaliteedistandardeid ja arvestatakse originaali füüsilist seisukorda, vajaduse korral kaasneb digiteerimisega konserveerimine, eriti kunsti puhul. Üks valusamaid probleeme on pikaajaline säilitamine, sest digiteeritud objektide, suuremahuliste failide nõuetekohane säilitamine vajab võimsaid servereid ja nüüdisaegseid andmebaasisüsteeme.

Digiteeritud kultuuripärandid arhiveeritakse iga liigi jaoks keskses digiarhiivis ja kollektsioonide kirjeldused tehakse kättesaadavaks avaandmetena (*open data*, vt **Vallner 2012**). Materjali eripärast lähtudes nähakse digitaalse kultuuripärandi rakenduskavas ette kogu Eesti digireessuri jaotamist nelja kesksesse ja eelisarendatavasse hoidlasse: Eesti Muuseumide Infosüsteem MUIS (eseme-, foto- ja kunstpärandid), DIGAR (trükipärandid), SAAGA (dokumendipärandid), Eesti Rahvusringhääling ja Eesti Filmiarhiiv (audiovisuaalne, eriti filmipärandid).

Rahvusraamatukogu DIGAR oli Eestis esimene erivormingus e-raamatute, sh trükifailide hoidla; selle arendamine algas 2000. aastate algul. Kuid lisaks DIGARile rajati peagi Tartu Ülikooli Raamatukogu failihoidla DSpace ja Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu hoidla E-Ait. Eesti Kirjandusmuuseumi KIVIKE koondab digitaalse digitaalse kultuuripärandi eri tüüpe: dokumendid, helid, filmid, fotod ja heli, vähemal määral kunst ja film. Seega pole mäluasutuste senise praktika kohaselt digitaalse kultuuripärandi eri tüüpe lahus hoitud. Kesksete hoidlate eelisarendamise strateegia rakendamisel hakkaks kogu eesti heli ja filmi, foto, dokumendi ja trükisepärandid koonduma nelja hoidlasse (MUIS, DIGAR, SAAGA, ERR). 2012. aasta lõpul oli kultuuriministeeriumi küsitluse järgi kultuuripärandi digitaalsete kasutuskooptide ja arhiivide maht kõikide mäluasutuste peale kokku 1,2 PB (petabaiti). Rakenduskava jõustumisel on andmemahu kasvu prognoos 1 PB aastas. Rahvusvaheline standard näeb ülisuure andmemahu arhiivimisel riskide maandamiseks õnnetusjuhtumite korral ette andmete varundamist mitmes kohas. Selleks kavandatakse lähiaastatel uue rakenduse RIIGIPILV loomist. Kindlasti avanevad sellega kaugemas tulevikus uued perspektiivid, samas aga vajaksid arendamist ka senised mäluasutuste suuremad andmebaasisüsteemid ja hoidlad, eriti arvestades seniseid kulukaid investeeringuid ja suurt andmemahutu.

Digiteerimise prioriteedid ja tulevik

Kümne aastaga on Eesti mäluasutused teinud kultuuripärandi digiteerimisel jõudsa sammu, 2014. aasta lõpuks jõutud mäluasutuste vahelise töö hea koostöö ja tegevuste koordineerimiseni. Digiteerimiseks valikute tegemisel lähtutakse järgmistest põhimõtetest: 1) kasutatavuse potentsiaal, 2) riiklik, rahvuslik või kultuurilooline väärtus; 3) kollektsiooni terviklikkus, 4) metaandmete olemasolu, 5) autoriõiguste ja isikuandmete kaitse, muude juurdepääsupiirangute puudumine, 6) veebipõhise kasutuskeskkonna olemasolu, 7) rareiteetus.

Eesti mäluasutuste suurtest hoidlatest digiteerimiseks valiku tegemisel on sisuline prioriteet antud märksõnale "eestlus": aastaks 2020 on kavas avaandmetena kättesaadavaks teha materjalid, mis dokumenteerivad Eesti riigi kujunemist alates 19. sajandi rahvuslikust ärkamisajast kuni esimese Eesti Vabariigi lõpuni 1940. aastal. Eesmärk on pakkuda võimalust siduda e-õppevahendite koostamisel tervikuks foto-, filmi-, dokumendi- ja trükipärandid. Digiteerimisel arvestatakse iga päranditüübi eripära: kui trükiste puhul on võimalik automatiseeritud mass-digiteerimine, siis arhiividokumentide, esemete ja kunsti ainueksplaris hoitavate originaalide digiteerimine on käsitöö. Töö toimub sel juhul ka mäluasutuses kohapeal, et vältida arhivaalide kahjustumist transportimisel.

Sama tüüpi andmeid sisaldavate andmebaaside rohkus Eestis on olnud digitaalse kultuuripärandi valdkonna kümneaastase tegevuse tulemusel paratamatu. Kasutaja seisukohast on aga oluline saada vajaminev teave ühest võrguvärvast. Eesti teaduse infrastruktuuride teekaardi projekti toel alustati 2014. aastal Eesti mäluasutuste ülese E-Varamu portaali loomist ELNET Konsortiumis. E-Varamu kaudu saavad võimalikult otsingud üle Eesti mälu-, teadus- ja arendusasutuste kõikide andmebaaside, see on ühtne e-keskkond, mille eesmärk on pikaajaliselt säilitada ja kättesaadavaks teha Eesti mäluasutuste: raamatukogude, arhiivide ja muuseumide digiteeritud ressursse; suurendada mäluasutuste digiteerimisvõimekust ning tagada Eesti jaoks oluliste kogude säilimine (<http://e-varamu.tlulib.ee/> E-varamu).

E-varamu võimaldab Eesti digitaalse kultuuripärandi sidumist üleeuroopalise raamatukoguga Europeana ja selle kaudu teiste kultuuripärandi keskkondadega nagu asukoha- ja ajastupõhine kaardirakendus Google Field Trip (<http://www.fieldtripper.com>).

Riigi tasandil on rajamisel ka avaandmete portaali Open Data (<http://opendata.riik.ee>). Portaali kaudu

tehakse kättesaadavaks kogu digitteeritud kultuuri-pärand ja tagatakse info laialdane publitseerimine eri kanalites.

Digiajastu on viimase kümne aasta vältel kvalitaatiivselt uuele tasemele viinud ka teadused. Rahvusvaheliste arengutega on Eestis kiiresti kaasa läinud ja areemas uus valdkond – digitaalhumanitaaria hariduses ja teaduses. Selle eelduseks on suurte andmevahetuste kiire digitaalne kättesaadavus (nt mitmesugustes tekstikorpustes ja andmebaasides), mis omakorda loob võimalused uute meetodite kasutuselevõtuks.

Teiseks digiajastuga kaasnenud protsessiks on 2014. aastal Tartu Ülikooli Raamatukogu algatatud eesti teaduskollektsioonide liitumine rahvusvahelise teadusandmega CrossReference (DOI) andmebaasiga. Selle üheks osaks on avatud juurdepääsuga artiklite andmebaas, millega on liitunud mitmed Eesti humanitaarteaduslikud ajakirjad nagu Folklore, Mäetagused, Methis, Interlitteraria jt (<http://dx.doi.org>).

4.6.3 E-raamatud kultuuriruumi osana

21. sajandi digitaalkultuuri lahutamatuks komponendiks on e-raamatute levik. Nagu näitavad rahvusvahelised andmed, tõuseb e-raamatute kasutamine pidevalt: angloameerika kultuuriruumis on e-raamatute osa raamatuturul olnud 2013. aasta esimeses pooles juba 20–30% (**Vihalemm 2014: 435**). Teadusliku erialakirjanduse osas on elektrooniliste ressursside, e-raamatute ja avatud juurdepääsuga artiklite andmebaaside kasutamine tänaseks 90% künnisel. E-raamatute lugemine suureneb ka Eestis, kuid aeglasemalt. Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi küsitluse „Mina. Maailm. Meedia“ andmetel oli 2011. aastal kasutanud raamatute lugemiseks elektroonilisi seadmeid 5% elanikkonnast, 23% oleks tahtnud neid omada (**vt Vihalemm 2014: 434**). Sügiseks 2014 oli sama küsitluse andmeil lugereid kasutanud juba 9% elanikkonnast.

Praegu ei paku e-raamatud trükiraamatutele veel konkurentsi, ent mõne aasta möödudes võib valdkonna kiiret arengut arvestades olukord olla teine. Tuleb rõhutada, et Eesti elanikkonna lugemisharjumuste muutusi kajastab e-raamatute tarbimine ainult osaliselt – pikemaajalist tarbimist, ilukirjandust ja kultuuriajakirju saab lugeda ka internetis online, samuti raamatukogude kohtvõrkudes.

Teiseks tuleb tähelepanu juhtida tõsiasjale, et e-raamatu mõiste ei ole sugugi üheselt tõlgendatav ning on laiem kui Eestis propageeritavad .epub-vormingus ilmutatud teosed.

E-raamat kitsamas tähenduses on raamatukogunduse mõiste: litsentsi alusel kasutatav või vaba juurdepääsuga digiteavik, milles on ülekaalus otsingut võimaldav tekst ja mis on trükitud raamatu analoog. Laiemas tähenduses on e-raamat igasugune sõnaline tekst või teos, mis on digitaalselt kättesaadav, sõltumata selle elektroonilisest failivormingust (näiteks .doc, .rtf, .pdf, .html, .epub). Sellises laias tähenduses võib e-raamatuteks lugeda ka audioraamatuid, mille tekst ette loetakse.

E-raamatud (kitsamas tähenduses) ja paberraamatud ei erine oma loomise ja ettevalmistamise protsessi poolest: mõlemad eeldavad heal tasemel sisulist ja keelelist toimetamist, üldjuhul ka kujundust, küljendust ja korrektuuri. Sellised e-raamatud on loetavad eritarkvara toel nii laua- ja sülearvutites kui ka eriseadmetes – lugerites. Vastav tarkvara võimaldab elektroonilist teksti suurendada-vähendada (suumida), teha sõnaotsinguid, tõlkida, märgendada ja kommenteerida.

Probleemiks e-raamatute väljaandmisel on piraatlus. Selle kaitseks on välja töötatud tarkvaravahendid (Digital Rights Management ehk DRM), mis raskendavad või välistavad teose kopeerimist ja trükkimist ning tagavad e-raamatu autorikaitse, arvestades eri riikides kehtivaid seadusi. Üks võimalus e-raamatut kaitsta on niinimetatud sotsiaalse DRM-i ehk vesimärgi lisamine. Sellest kindlama kaitse tagavad rahvusvaheliselt tunnustatud tarkvaralahendused (näiteks Adobe Digital Editions või Adobe DRM), mis ei võimalda e-raamatu faili ühest seadmest teise tõsta ning (ostetud) raamat avaneb ainult autoriseeritud arvutis ja lugeris. Adobe DRM pakub tähtajalist litsentsi seadistamist – litsentsi aegumisel e-raamat enam ei avane.

E-raamatute loomise, lugemise ja müügi võimalustest hakati Eestis aktiivsemalt rääkima 2010. aastal. Tekkisid esimesed suured e-raamatute ärilised levitajad Eesti Digiraamatute Keskus (EDRK) ja Digira OÜ, kes hakkasid aktiivselt tegelema ka e-raamatute loomise ja lugerite tutvustamisega. EDRK koduleht reklaamis seda tegevust oma kodulehel kui e-raamatute revolutsioonina – raamat hiirekliki kaugusel.

E-raamatute levitamiseks on kiiresti kaasa läinud Eesti raamatukogud. Pioneerina e-raamatute laenutamisel hakkas tegutsema Tartu Linnaraamatukogu tehnikakirjanduse osakond: e-raamatuid (.epub-vormingus) hakati laenutama koos lugeritega 1. aprillil 2011. aastal. Esimesel aastal laenutati lugereid koos valikuga olemasolevatest e-pubidest kokku 250 korda, kuid huvi lugerite ja e-raamatute laenutamise vastu näitas kasvu tendentsi (**Leima 2012**).

Tallinna Keskraamatukogu alustas e-raamatute vahendamist spetsiaalse laenutuskeskkonna ELLU rajamisest, mis valmis 2012. aastal. Kui Tartu Linnaraamatukogu pakkus raamatute laenutamist koos lugeritega, siis Tallinna Keskraamatukogu avas võimaluse lugeda e-raamatuid ELLU kaudu veebis. Mõlemad raamatukogud laenutasid raamatuid lugejatele kindla tähtaja ja piiratud eksemplaride arvuga. E-laenutusi oli Tallinna Keskraamatukogus aastatel 2012–2013 kokku 14 037 – 0,6% trükiste laenutustest. Laenutatavate e-raamatute nimetuste arv on ELLU keskkonnas aastatel 2012–2013 kasvanud 412-lt 662-le, lisaks pakutakse kultuuriministeeriumi projekti toel valminud tasuta kirjandusklassikat. E-raamatute laenutamise suuremad probleemid on seotud litsentsitasudega: uus litsents tuleb omandada pärast 35 laenutuskorda (vt Seppam 2014).

On selge, et tänapäeva lugeja peab loomulikult kõikide raamatute, sealhulgas uusima ilukirjanduse kättesaadavust ka e-raamatuna. Eesti raamatukogude ja lugejate ja vaatepunktist oleks ökonoomne koondada Eesti raamatukogude e-laenutused ühte keskkonda.

Valdkonna arengut tõsiselt takistav tegur on Eestis kehtiv e-raamatute käibemaks. Kui paberraamatule rakendub käibemaksu seaduse alusel 9% maksumäär, siis e-raamat on kehtivate seaduste järgi elektrooniline teenus, mille käibemaks on 20%. See ei võimalda müüa e-raamatuid paberraamatutest oluliselt odavamalt hinnaga, kuigi e-raamatute tootmine on trükisest mitu korda odavam. Tootja on sunnitud suurema käibemaksuäära tõttu ostjalt kõrgemat hinda küsima. E-raamatu jaemüügihind on keskmiselt 7,53 eurot ehk 68% paberraamatu hinnast. Ostjat see ei rahulda. Kõrge käibemaks takistab oluliselt e-raamatute levikut ja Eesti elanikkonna lugemisharjumuste kestlikkust nüüdisaegse digitaalkultuuri kontekstis.

Eesti rahvuslikku kultuurimälu kandva eestikeelse ilukirjandusklassika tasuta levitamiseks .epub-vormingus alustas 2012. aastal tegutsemist kultuuriministeerium. Programmi „Eesti kirjandus“ toel kuulutati välja eesti kirjandusklassika ja rahvuskultuuriliselt oluliste teoste digimise projektikonkurss, mis jätkus 2013. ja 2014. aastal. Programmi prioriteet on niinimetatud koolikirjandus, s.t emakeeletundides nõutav kohustuslik ilukirjandus. Kahe aasta vältel (2013 ja 2014) on kultuuriministeeriumi riiklikul toetusel loodud e-pubid suurest osast autorikaitse alt vabast eestikeelsest ilukirjandusest alates 19. sajandist. 2014. aasta lõpuks oli valminud kokku 250 vanemat eestikeelsest kirjandusteost, aastal 2015 projekt jätkub.

Kultuuriministeeriumi projekti toel valminud

e-pubid on tasuta allalaaditavad Rahvusraamatukogu digiarhiivist DIGAR. Projekti rakendumise esimesel aastal (2013) valmis Digira OÜ toodetuna 163 ja järgmisel (2014) Rahvusraamatukogu, Kirjandusmuuseumi ja Digira OÜ koostöös 87 e-pubi 35 kirjanikult. 2013. aastal tehti tasuta kättesaadavaks ka esimesed autorikaitse alla kuuluvad eesti kirjandusklassika teosed (autoritelt, kelle surmast on möödunud vähem kui 70 aastat: Betti Alver, Heiti Talvik, Karl Ristikivi, Marie Under, Artur Adson ja Friedebert Tuglas).

Statistiliselt oli 2014. aastal DIGARIST kõige enam alla laaditud A. H. Tammsaare näidendit „Kuningal on külm“ (2180 korda), August Kitzbergi „Libahunti“ (1753 korda), F. R. Kreutzwaldi muinasjutude kogumikku „Eesti rahva ennemuistsed jutud“ (1574 korda), Eduard Vilde romaani „Mäeküla piimamees“ (1033 korda), A. H. Tammsaare romaani „Elu ja armastus“ (965 korda), Eduard Vilde naljandit „Vigased pruudid“ (960 korda) ja romaani „Prohvet Maltsvet“ (705 korda), F. R. Kreutzwaldi muinasjuttu „Tark mees taskus“ (700 korda), Matthias Johann Eiseni käsitlust „Eesti muistsed jumalad ja vägimehed“ (675 korda) ja F. R. Kreutzwaldi muinasjuttu „Julge rehepapp“ (600 korda). Kokku laaditi 2014. aastal DIGARIST tasuta kirjandusklassika e-raamatuid 65 000 korda. Sellele arvule lisandub samade e-raamatute null-euroga ostmise võimalus raamatukettides Apollo ja Rahva Raamatu e-poodide, Eesti Digiraamatute Keskuse (EDRK), Digira ja teiste e-raamatu vahendajate kaudu.

EDRK müügi keskkonnas on 2014 aasta detsembriks 1608 nimetust eri liiki raamatuid, ennustatav e-raamatute müügiarv on aasta lõpuks 60 000. Nelja aastaga (2011–2014) on EDRK kaudu müüdnud raamatute arv suurenenud 12%.

Riiklikult toetatud e-raamatute loomise toetusprogramm vajaks koolikirjanduse aspektist sisulist läbimõtet – senise nii-öelda vabaturule suunatud projektipõhisuse asemel. Probleem on ka autorikaitse alt vabade ilukirjandusteoste ammendumine 2015. aastal. Riiklikult toel loodavate e-raamatute loomise toetusprogramm peaks arvestama tulevikus vajadusega leida ka autorihüvitiste tasumiseks vajalik ressurs: enamik kohustuslikust koolikirjandusest on autorikaitse all.

Mäluasutused ootaksid abi ka riigi litsentsilepingute väljatöötamisel ja autoriõiguste hoidjate või pärijate andmebaasi loomisel. Praeguses olukorras on mäluasutused e-raamatute loomisega kaasnevate probleemidega üksi jätud, ent avalikkuse ootused varasemate, ka nõukogudeaegsete kõrge kunstiväärtusega eesti ilukirjandusteoste lugemiseks e-raamatuna on suured.

E-raamatute arvu Eestis suurendab digiraamatute loomise teenus EOD, mille kaudu saab vastava hinnakirja alusel tellida paberraamatu koopia. Teenuse väljatöötamise algatas rahvusvahelise koostööprojekti raames Eesti Rahvusraamatukogu. Digitaalkoopia tehakse avalikult e-kataloogis ESTER kättesaadavaks, kui tegemist on autorikaitse alt vaba teosega. EOD teenusega on nüüdseks liitunud ka Tartu Ülikooli Raamatukogu.

E-raamatute ja trükiste elektrooniline kättesaadavaks tegemine mõjutab otseselt kultuuritarbimist ja laiendab kultuuris osalemise võimalusi. Seniste traditsiooniliste trükisõna vormide konvertimine nüüdisaegsesse digikeskkonda on rahvusliku kultuurimälu säilimise eeldus. 21. sajandi väljakutsena on elektroonilise kirjanduse teke, e-raamatute kirjastamine ja levimine tekitanud vajaduse mõelda raamatukogu funktsiooni üle nüüdisaegses ühiskonnas. Raamatukogust kui trükiste hoiukohast hakkab üha enam kujunema mitmekülgne teabekeskond, mis teeb lugejale kättesaadavaks ka virtuaalsete raamaturiiulite teabe.

Kokkuvõte

Eesti kultuuriruumi osana on digitaalkultuur vahetult seotud teiste suurte kultuuri toimimisvaldkondadega. Kultuuripärandi digiteerimine on rikastanud eesti kultuuriruumi, soodustanud teadmiste levikut ning mõjutanud otseselt hariduse, kultuuri, teaduse ja ettevõtluse arengut Eestis. Sellega on kaasnenum digitaalses keskkonnas teravdunud autoriõiguste ja andmekaitse probleematika.

Digiajastu mõju kultuurivaldkonnas avaldub mitmel tasandil ja mitmes suunas. Üks olulisemaid tulemusi on ka mäluasutuste ühiskondliku funktsiooni ja rolli muutumine: pärandi säilitamise ja kogumise kõrval muutub prioriteetseks pärandi kohta käiva teabe kogumine, jagamine ja internetis kättesaadavaks tegemine avaandmetena. 21. sajandi digipööre on toonud mäluinstitutsioonidele traditsiooniliste tegevustele (kogumine, säilitamine) lisaks kaasa vajaduse kohaneda nende uute nõuetega, mis on tekkinud digitaalajastuga kaasnenum põhimõtteliselt uues, aktiivsele osalusele ja kaasloomisele orienteeritud kultuurisituatsioonis.

Digitaalse kultuuripärandi kasutamise suurimat ja sotsiaalselt kaalukamat potentsiaali võib näha haridusvaldkonnas, nagu inimarengu aruande eelmine alapeatükk (4.5) selle ilmekalt esile toob. Kui 2011. ja 2012. aastal kõlas „kooli kaasa tassitavate õppevahendite asendamine riigi rahastatavate e-õpikute ja e-tõvihikutega” (Felt 2012) ja e-koolikoti vajadus julge

ideena, siis 2014. aastaks on e-õppevara loomine muutunud tulevikku suunatud eksistentsiaalseks vajaduseks ja riiklikuks prioriteediks.

Digiteeritud kultuuripärandi kõiki eritüüpi materjale saab kasutada uue põlvkonna e-õppevara ja digitaalsete õpikeskkondade loomisel. Digitaalne kultuuripärandi-ressurs võimaldab paindlikult arendada õppevahendeid eri haridusastmetele ja aitab kaasa õppeainete lõimimisel. Digitaalne kultuuripärand, filmi- ja kunstivara, ilukirjandusteosed ja nende käsikirjad, ajaloolised dokumendid ja helikandjad võimaldavad luua uut tüüpi mängulisi õppevorme, mis on suunatud mitmekülgsele aktiivsele noorele kasutajale. E-õppe ressursi loomine peaks kujunema mäluasutuste digiteerimisvalikuid suunavaks teguriks (hävimisohus säilike digiteerimisvajaduse kõrval).

Mäluasutuste rolli teisenemist viimasel kümnel aastal näitab ka aktiivne osalus info, sealhulgas digitaalse kultuuripärandi jagamisel ja kättesaadavaks tegemisel vastavalt ühiskonna ootustele – teabe passiivse kogumise asemel. Digitaalse kultuuripärandi-ressursi loomist mäluasutustes ja uute e-teenuste väljatöötamist võiks toetada selgepiirilisel suunatud ja teiste riiklikult oluliste valdkondade arengut silmas pidav riiklik tellimus. Digitaalne kättesaadavus, eriti interneti teel, avardab kultuuripärandi kasutamist ning on otsene kultuuri elujõu ja kestlikkuse eeldus.

Eesti mäluasutuste arenevat koostööd arvestades tekib meil potentsiaal kultuuripärandi rahvusvaheliseks levitamiseks ning sidumiseks rahvusvaheliste teabekeskondade ja andmebaasidega.

Digitaalse kultuuripärandi kättesaadavaks tegemise kõige suurem takistus Eestis on teoste varaliste õigustega seotud seaduste vananemine ja autoritasud. Mõlemad nõuavad seadusandlikku sekkumist. Nende küsimuste lahendamist takistab aga autorite kohta kättesaadava teabe puudumine (pärijad, kontaktid jms), filmiteoste puhul ka vähene teave filmide füüsilise asukoha kohta.

Hetkel on kõikide kultuuripärandit hoidvate mäluasutuste ühine mure digiteerimiseks vajaliku tööjõu palgakulude kate. Tööjõukulude katmist Euroopa Liidu tõukefondidest saadud digiteerimisprojektide toetuste tingimused üldjuhul ei võimalda. Kümne aastaga on küll oluliselt suurenenud tehniline võimekus (skannerid, serverid), kuid digiteerimise kui tervikprotsessi läbiviimiseks vajalike tööjõukulude allikad on endiselt probleem. Senine töö on toimunud sageli mitmetest muudest allikatest kaetud palgakulude toel. See ei ole pikemas perspektiivis jätkusuutlik. Digitaalkultuur on kiiresti arenev valdkond, milles lõhe

kasutajate vajaduste ja ühiskonna ootuste ning mäluasutuste digiteerimismisvõimekuse vahel paraku laieneb.

Digitaalse kultuuripärandi loomine on toimunud kuni 2014. aastani valdavalt ühekordsete projektide kombineerimise teel. Praegune arengujoon näitab valdkonna arengut üksikprojektidest massdigiteerimise suunas. See aga eeldaks riikliku kultuuripärandi digiteerimise läbimõeldud valikuid ja strateegiat, mis oleks vastavuses ka teiste samasuunaliste dokumentidega (infoühiskonna strateegiaga). Kultuuriministeeriumi arengukava „Kultuur 2020“ jääb sellest vaatepunktist pinnapealseks. Kultuuripärandi digimise rakenduskava 2015–2020 jõuab mitmete küsimuste lahendamisel edasi ja jõuab lähemale ka valdkonna arengu võtmeküsimusele – kultuuriministeeriumi, haridus- ja teadusministeeriumi ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi läbimõeldud koostööle.

Praegust ajahetke iseloomustab see, et infotehnoloogia arengu mõju inimtegevusele ja kultuurile on intensiivistunud ning muutuste protsessid on kiirenenud. Tänu uute tehnoloogiliste platvormide kättesaadavusele on see kõik ka suure hulga kasutajateni jõudnud. Seega võiks praegune pööre tähendada selle kõrval, et on arendatud uusi tehnoloogilisi vahendeid, ka seda, et neid kasutab järjest rohkem inimesi. Digi-

taalne keskkond on muutunud normaalseks igapäevaseks keskkonnaks nii sotsiaalses kui kultuurilises mõttes. Just need muutused annavadki legitiimsuse lisada 20. sajandi mitmete kultuuriliste pöörete (vt **Tamm 2011**) ritta ka mõiste “digitaalne pööre”. Selle mõiste tutvustamisel rahvusvaheliselt olid digitaalkultuuri uurijad Eestist esimeste seas (vt **Pruulmann-Vengerfeldt jt 2013**).

Infotehnoloogia mõjul tekkivad muutused ei ole seotud ainult tehnoloogia valdkonnaga, vaid võivad tõsiselt puudutada inimeste maailmataju. Kui juba varased hüpertekstiteooriad lähtusid seoste loomisest assotsiatiivse mõtlemise eeskujul, siis praegune üldine multilineaarsete seoste võrgustike domineerimine võib viia selleni, et muutused hakkavad mõjutama inimeste mõtlemisviisi. Lineaarne seoste loomise oskus asenduks sel juhul killustunud, hüpliku ja vabadel assotsiatsioonidel põhineva mõtteviisiga. Selles peitub aga oht, et võib kaduda võime tajuda mitmesuguste protsesside põhjuse ja tagajärje vahelisi seoseid. Sellisel juhul võivad kaasneda hoopis sügavamad inimkultuuri muutused, mille põhjalikum uurimine seisab ees. Traditsiooniliste kultuurivormide (uus)esitamine digitaalsel kujul, kultuuripärandi digiteerimine ja levitamine nüüdisaegsetes elektroonilistes kanalites aitaks sellist olukorda tasakaalustada. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Aarseth, E. (1997). *Cybertext. Perspectives on Ergodic Literature*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

Felt, K. (2012). *Eesti oma e-raamat*. Riigikogu Toimetised, nr 12. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16144&op=archive2> (28.12.2014).

Jenkins, H. (2006). *Fans, Bloggers, Gamers. Exploring Participatory Culture*. New York, London: New York University Press.

Kiisa, K. (2014). Exciting Reading from the Past: Archiving and Usability of the Periodicals stored in the Digital Collections of the National library of Estonia. In Lauristin, M. & Vihalemm, P. (eds.), *Reading in changing society*. Tartu: Tartu University Press.

Kirby, A. (2009). *Digimodernism: How New Technologies Dismantle the Postmodern and Reconfigure our Culture*. New York, London: Continuum.

Krull, H. (1996). *Trepp. Hüpertekstuaalne luuletus*. <http://www.eki.ee/kodud/krull/>.

Kruus, P. (2013). Nooruse valuuta. „Noorkirjanik“ ja „rühmitus“ nullindatel. *Methis. Studia humaniora Estonica*, 11, DOI: 10.7592/methis.v8i11.1001.

Kultuur 2013 = Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020. <http://www.kul.ee/sites/default/files/kultuur2020.pdf>.

Kultuuripoliitika 2014 = “Kultuuripoliitika põhialused aastani 2020” heakskiitmine. RT III, 14.02.2014, <https://www.riigiteataja.ee/akt/314022014002>.

Laak, M. (2006). Kirjandusajaloo mittelineaarsed mudelid: teksti ja konteksti probleeme digitaalses keskkonnas. (*Dissertationes litterarum et contemplationis comparativae Universitatis Tartuensis*, 4.) Tartu: TÜ Kirjastus. DOI: 10.12697/IL.2014.19.2.7.

Laak, M. (2013). Heritage, User and the Environment: Rewriting the Narrative of the Literary Past in the Digital Space. In Pruulmann-Vengerfeldt, P., Runnel, P., Viies, P., & Laak, M. (eds.), *The Digital Turn: User's Practices and Cultural Transformations*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Lauristin, M. (2012). Eestlaste kultuurisuhte muutused liikumisel siirdeühiskonnast võrguühiskonda. In Aarelaid-Tart, A. (toim), *Nullindate kultuur I: teise laine tulemine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Lister, M. (2003). *New Media: A Critical Introduction*. London, New York: Routledge.

Livingstone, S. (2003). *Young People and New Media: Childhood and the Changing Media Environment*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications.

Leima, L. (2012). E-lugerite ristsed möödusid valutult. *Tartu Ekspress*, 7. juuni. <http://www.tartuekspress.ee/index.php?page=1&id=1038t>.

Maaslieb, H. (2009). Paberilt baidiks. *Varamu lummuses: Eesti rahvuslik arhiivraamatukogu 100*. Tartu: Eesti Kirjandusmuuseum.

Manovich, L. (2001). *The Language of New Media*. Cambridge (Mass), London: The MIT Press.

Olonen, R. (2014). Infotehnoloogia kasutamisest Eesti raamatukogudes. Rmt: Raamatukogud ja raamatukogundus Eesti 2002-2012. Koost. M. Volt. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu, 65–92.

Sarapik, V. & Viires, P. (2011). Üksildus küberruumis: autori individuaalsus ja teksti autonoomia. *Methis. Studia humaniora Estonica*, 8, 7–20. DOI: 10.7592/methis.v6i8.552.

Seppam, T. (2014). E-books in the Tallinn Central Library: First experiences. In Lauristin, M., & Vihalemm, P. (eds.), *Reading in changing society*. Tartu: Tartu University Press.

Talihärm, Ü. (2014). Pealelend. [Intervjuu Pille-Riin Larmile.]. *Sirp*, 21. märts.

Tamm, M. (2011). *Humanitaarteaduste metodoloogia. Uusi väljavaateid*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Vallner, U. (2012). *Avaandmed – samm tuleviku interneti. – Eesti infoühiskonna aastaraamat 2011/2012*. Tallinn: Director Meedia OÜ. <http://www.riso.ee/et/content/avaandmed-%E2%80%93-samm-tuleviku-internetti#.VOCq8PmsWEo>.

Vihalemm, P. (2014). Kultuurisuhte muutumine. Kultuuris osalemine ja raamatuhuvi iseseisvuse taastanud Eestis. *Akadeemia*, 3, 422–449.

Viires, P. (2002). Küberkirjandusest meil ja mujal. *Looming*, 8, 1235–1240.

Viires, P. (2013). Digimodernistlik eesti kirjanik. *Methis. Studia humaniora Estonica*, 11, 9–21. DOI: 10.7592/methis.v8i11.999.

KOKKUVÕTE

► MARJU LAURISTIN

Kultuuriruumi mõiste aitab näha kultuuri inimtegevuse vaimse keskkonnana, väärtuste ja tähenduste allikana, millest sõltub nii omavaheline koostöö ja ühiskonna sidusus kui inimeste heaolu ja edukas majandamine, aga ka suhe looduskeskkonnaga. Rääkides Eesti arengu jätkusuutlikkusest, peame eeskätt silmas, kas ja kuivõrd see vaimne keskkond, mis on Eestis ajalooliselt välja kujunenud ja mida seostame eesti keele ja traditsioonidega, suudab end taastoota ning elule ja asjadele tähendust anda ka tulevaste põlvkondade tegevuses. Eriti aktuaalseks on selle küsimuse muutnud viimase kümne aasta jooksul toimunud kiire liikumine raamatuajastust digiajastusse. Nagu eelpool esitatud andmed ja analüüsid näitavad, on eesti keel ja eestilikku ajaloo- ja elukogemust, keskkonnatunnetust, ilumeelt ja traditsioone väljendav kultuuriloomeline tänases Eestis küllaltki tugeval järjel. Uuringute andmed lubavad loota, et eesti keel suudab end lähematel aastakümnetel globaliseeruva maailma ning uute tehnoloogiate pealetungi tingimustes suhteliselt edukalt taastoota ning ka rahvusvaheliselt teostada. Ehkki eesti keelt emakeelena kasutajate hulk Eestis eriti väljarände tõttu kahaneb, on see maailma mõõdukas siiski veel suhteliselt stabiilne. Ka eesti keele kasutamine teise emakeelega Eesti elanike poolt näitab järjekindlat, ehkki mitte soovikohast juurdekasvu. Samas tungib hariduses, teaduses, internetis, tarbimiskultuuris peale inglise keel

ning eestlaste noorema põlvkonna seas suureneb nende osakaal, kes nii tööl kui meelelahutuses on hakanud seda eesti keelele eelistama. Vaatamata jõulistele pingutustele tõsta eesti keele oskust teisest rahvusest inimeste seas on eesti keele kasutamine igapäevase suhtluskeelena ning ka eestikeelses ühiskondlikus ja kultuurielus osalemine jäänud oodatust väiksemaks. Erinevate kultuuride kokkupuude, mis teoreetiliselt peaks olema kultuurielu rikastav, ei näi Eestis eriti hästi toimivat, pigem elatakse erinevates kultuuriruumides. Lõimimisprotsessi vähene edu on Eesti ühiskonna vähese sidususe peamine tegur. Eestlaste arvu kahane mine nii väljarände kui madala loomuliku iibe tõttu, Eestis elavate teise emakeelega inimeste vähene kaasamine eestikeelses avalikku ellu, Eestis leviv inglise keele eelistamine, samuti ka teatud osa Eestist mujale siirdunute ükskõikne suhtumine oma laste emakeele oskuse arendamisesse näitab, et keeleliseks muretuseks pole põhjust.

Kõige mõjusam huvi äratava eesti keele õppimise ja kasutamise vastu on eestikeelse kultuuri rikkus ja atraktiivsus. Eesti kultuuri saavutused on nii väikese rahva ja riigi kohta saavutanud märkimisväärse rahvusvahelise tuntuse ja tunnustuse. Eesti autorite ja interpreetide looming jõuab üha enam rahvusvahelise publikuni, samuti on eestikeelne kultuur piisavalt paindlik, et kohaneda uute tehnoloogiate pakutavate võimalustega.

Eesti laulu- ja tantsupidude rahvusvaheline kuulsus kasvab, kuid veelgi olulisem on see, et selle traditsiooni atraktiivsus on tõusutrendis ka kodumaal, sealhulgas ka internetisuhtluse uppuva noore põlvkonna hulgas. Suuri jõupingutusi tehakse selle nimel, et Eesti pinnal loodud kultuuriväärtused oleksid nii kodus kui välismaal virtuaalses keskkonnas kättesaadavad.

Ehkki Eesti riigi kulutused kultuurile kitsamas mõttes, s.o kunstilisele loomingule ja kultuuri kättesaadavaks tegemisele on Euroopa keskmisest tunduvalt suuremad, on Eesti avalikkuses tunda muret ja ebakindlust kultuuri tuleviku pärast ning rahulolematust kultuuri praeguse staatuse ja materiaalse kindlustatusega.

Turumajanduse tingimustes on kultuuri roll muutunud. Süveneb kultuuri tõrjumine ühiskonnaelu keskpunktist pelgalt „vaba aja sisutamise” valdkonda. Suureneb kultuuriline kihistumine, süvakultuur tundub järjest enam korda minevat vaid ühiskonna haritumale osale. Kultuuri rolli ühiskonna vaimse elu kvaliteedi loojana, loovuse, innovatiivsuse, heaolu ja arenguvõime allikana ei ole piisavalt tunnetatud. Kultuurituru väikse tõttu on valdaval enamusel kultuuriloojatest Eestis raske, osalt ka võimatu end oma teoste levitamise kaudu materiaalselt kindlustada. Seetõttu on riiklikul kultuuripoliitikal ehk ülemääragi suur mõju kultuuri igapäevasele toimimisele. Ehkki Eesti Kultuurkapitali on peetud ka mujal Euroopas silmapaistvalt efektiivseks kultuuri rahastamise mooduseks, on selle poolt hallatav ressurss liiga väike, et tagada erinevate kultuurivaldkondade tipptegijatele loominguliseks tööks piisav materiaalne iseseisvus ja kindlustatus. Selle põhjuseks on nii loomeprotsesse häiriv liigne projektipõhisus kui ka kultuuritöötajate ja loomeinimeste sissetulekute mahajäämus võrreldes teiste valdkondade spetsialistidega. Alarahastatud on ka olulised kultuuriinstitutsioonid ja tegevused nagu rahvusringhääling, raamatukogud, muuseumid, kirjastused, klubid ja rahvamajad, mistõttu professionaalsete kultuuritöötajate sissetulekute tase on tugevasti alla keskmist.

Erinevalt veel paar aastakümnet tagasi toimunud ühtlaselt kõrgest kultuurihuvist, näiteks raamatute ja ajakirjade lugemise või kultuuriüritustes osalemise levikust ka väiksema haridusega inimest seas, kasvab Eestis nende inimeste hulk, kes kultuurist kitsamas, professionaalse loomingu tähenduses üldse osa ei saa ning kelle intellektuaalne areng ja vaimne horisont on seetõttu kängunud. Osaliselt on selles süüdi nii raamatute kui kultuuriürituste mitmekordseks kasvanud hinnad, mistõttu lisaks sotsiaalsele ja majanduslikule kihistumisele on põhjust järjest enam kõnelda vaimsest kihistumisest. Kuid vaimse kihistumise põhjuseks pole sugugi vaid rahapuudus. Väga sageli võib kultuurilist vaesumist kohata ka materiaalselt kindlustatud ringkondades. Omaette tähelepanu nõudvaks sündroomiks on kujunemas noorte seas leviv kultuuriline vaesus.

Üleminek traditsiooniliste kultuurimeediumide tarbimiselt internetile ja sotsiaalmeedia muutumine noorema põlvkonna valdavaks suhtluskanaliks on teravalt tõstatanud digitaalse lõhe probleemi, mis ei seisne niivõrd erinevas ligipääsus arvutitele kui digitaalsete oskuste ja nende kasutamise erinevas ulatuses. Noorema põlvkonna jaoks juba kehtib reegel: kui seda ei saa lahti klikkida, siis pole seda olemas. Seetõttu on eestikeelse kultuuripärandi ja ka uusloomingu kättesaadavus internetis muutunud eesti kultuuriruumi jätkusuutlikkuse otsustavaks tingimuseks.

Kuid kultuuripärandi digitaalkujul jäädvustamisel on ka hoopis suurem tähendus – see on sisuliselt vanade kultuurikoodide tänapäevase tehnoloogia keelde tõlkimise protsess, mis on Valdur Mikita mõtet kasutades (Mikita 2014) eesti kultuuriliste juurte säilimise jaoks sama oluline, kui kunagi oli Jakob Hurda poolt eest rahva suulise pärimuse talletamine rahvaluule arhiivi.

Seega võib tõdeda, et kuigi eesti kultuuri elujõud ja arenguvõime on nii väikese rahva kohta väga suur, ei ole selle kestlikkus tänapäeva maailmas iseeneslik, vaid nõuab nii Eesti riigi senisest suuremat hoolt kui ka iga eesti keelt kõneleja isiklikku vastutust ja pühendumist. ■

VIIDATUD ALLIKAD

Mikita, V. (2014). Hurda tagasitulek ehk kuidas sokutada samaanile nutitelefoni. *Postimees. Arvamus ja Kultuur*, 1.01. arvamus.postimees.ee/2647364/valdur-mikita-hurda-tagasitulek-ehk-kuidas-sokutada-samaanile-nutitelefoni.



JÄTKUSUUTLIKU POLIITIKA KUJUNDAMINE

5

[EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014/2015]

SISSEJUHATUS

► GEORG SOOTLA

Sellel peatükil on kaks eesmärki. Esiteks: näidata poliitika kui valitsuse tegevusprogrammide kujundamise ja rakendamise eripära tänases Eestis. Teiseks: analüüsida poliitikastrateegia Säätsev Eesti 21 (SE 21) kandvate ideede – avatud võrgustikupõhise ja õppiva poliitika – teostumist ja takistusi nende elluviimisel.

Peatükk jaotub kaheks osaks. Esimeses osas antakse ülevaade poliitikakujundusprotsessi probleemidest valitsuse tuumiku tasandil.

Peatüki sissejuhatav tekst „Jätkusuutliku poliitika kujundamise eeldused üleilmastavas väikeriigis” püüab anda vastuse kolmele poliitikakujundamise tuumiküsimusele, mille abil püütakse mõtestada tänase poliitikakujunduse kolme keskset trendi: suundumust avatusele, st kõikide poolte kaasamisele ja võimestamisele; suundumust võrgustiku-tüüpi organisatsioonile (vastukaaluna hierarhiatele) ja lõpuks õppimisele, st võimekusele kohandada poliitikakurssi muutuvate oludega.

„Valitsuskeskus poliitikaprotsessi koordineerijana“ alapeatükk püüab mõtestada, milline poliitikaprotsessi korraldus suudaks tagada väga erinevate poolte toimimise ühtse orkestrina ja õppiva organisatsioonina valitsuse tasandil, tekitamata hierarhialõksu.

Alapeatükis „Riigi eelarvestrateegia roll fiskaalpoliitika teostamisel“ näidatakse, kuidas toimub koordineerimine ja õppimine riigi tuumikpoliitika – rahanduspoliitika – kujundamisel ja millised võiksid siin olla avatud poliitika eelised. Tõsi, teadlased-eksperdid ei ole

ühel meelel, milline on praegu riigivalitsemise arengu prioriteetne suundumus, sest kahe suure paradigma – traditsioonilise heaoluriigi ja neoliberaalse õõnsa riigi – kriisi sunnib otsima uusi tõhusaid väljundeid. Muist eksperte näeb Eestis lahendust valitsetuse (*governance*) suundumuses: võimalikult autonoomsete, võrgustikupõhiselt korraldatud asutuste, tasandite ja eri sektorite toimijate ühildatud ehk koordineeritud valitsemises (*joined-up government*) ning võimu jaotamises eri valitsemistasandite ja toimijate vahel lähimuslikkuse (subsidiaarsuse) põhimõttel, st tegijate endi võimustamise kaudu. Muist aga näeb Eestis ilmnenu riigi ülekoormatuse probleemi lahendust riigivalitsemise edasises optimeerimises (st liigsete tegevuste vähendamises) ning otsustusõiguse ja vastutuse keskendamises asjatundlikumatele, võimekamatele toimijatele. Alapeatükk „Efektiivse riigihalduse otsinguil: riigipidamise kava“ tugineb viimasele seisukohale. Me võimaldaks lugejail osa saada sellest debatist ja hinnata eri strateegiliste visioonide tugevaid ja nõrku külgi.

Enamik selle peatüki teise osa tekste keskendub sellele, kuidas valitsetuse (*governance*) elemendid Eesti valitsemises juurduvad (küll mitte nii kiiresti kui sooviksime).

Alapeatükk „Õppiv euroopastumine Eesti hariduspoliitikas“ näitab, kuidas välismaa poliitikate kopeerimine 1990ndatel transformeerus samm sammult Euroopa soovitude ja teiste kogemuste õppivaks kohandamiseks Eesti eripära ja vajaduste järgi.

Alapeatükis „Huvipõhine poliitika: võimalused,

ohud, tasakaalud“ näidatakse, et poliitikaotsuste mõjutamine võimaldab suurendada nii poliitika tõhusust kui ka legitiimsust – siis, kui suudetakse kujundada nende mõjude tasakaalu ja läbipaistvust, milles keskne roll on valitsusel endal. Niisiis ei tähenda laiapõhjaline avatud poliitika sugugi valitsuse rolli vähenemist, vaid valitsuse keskendumist funktsioonidele, mida vaid tema suudab täita kõige paremini.

Alapeatükis „Institutsioonilise konteksti roll valdkonnapoliitikas rahvatervise regionaalkorralduse reformimise näitel“ demonstreeritakse ehedalt, kuidas kujunevad ja toimivad nn tasakaalustatud hierarhiad ja võrgustikud sellise poliitika kujundamisel, kus on palju osalejaid ja kus teostumine sõltub suurel määral rohujuure tasandi valitsemisest (kohalikud omavalitsused) ja kodanikest endast (tervislik eluviis). Ühtlasi on see hea

näide valdkonnapoliitikast, mille teostamist takistab haldusterritoriaalse reformiga venitamine.

Alapeatükk „Innovatsioon ja ühtne valitsemine: kelle asi on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika Eestis?“ näitab, et innovatsiooni eelduseks on valitsemine, kus täitevvõimu asutused peaksid tulemuste saavutamiseks toimima mitte hierarhiana, vaid pigem horisontaalse võrgustikuna; innovatsiooni pooled aga organiseeruvad vastastik-sõltuvate toimijate võrgustikuna (mitte lineaarse sisendi-tulemuse ahelana).

Peatüki viimane alapeatükk „Jätkusuutlik ja demokraatlik valitsetus: Säästev Eesti 21 visiooni teostumise võimalikkusest“ võtab peatüki kokku ühe juhtumi näitel, tuues esile, kuidas teostuvad SE 21 kesksed avatud ja võrgustikupõhise valitsetuse ideed. ●

5.1

Poliitikakujunduse koordineerimine

Jätkusuutliku poliitika kujundamise eeldused üleilmastavas väikeriigis

► GEORG SOOTLA

Sissejuhatus

Poliitikast räägitakse sageli kui huvirühmade võitlusest eesmärgiga tulla võimule. Vähem huvitatakse sellest, mida selle võimuga tehakse: kuidas võimul olijad jõuavad tulemusteni, mida valijad ootavad? Esmapilgul lihtsale küsimusele, mis teeb poliitika tulemuslikuks, on nii valijate ootuste kui ka tulemuste tõhususe vaatevinklist päris keeruline vastata. Vastusest aga sõltub, kui asjakohaselt me oskame hinnata oma poliitikute ja ametnike tegevust ja ühiskonna arengu edukust tervikuna. Võib väita, et nii Eesti valijaskond kui ka poliitikud (ja ametnikud) elavad veel paljuski demokraatia normatiivsete mudelite (ootuste) maailmas. Selliste ootuste kättesaamatus on tinginud

ühelt poolt kodanike pessimismi hinnangutes valitsuse tõhususele, teisalt aga poliitikute poolt lihtsamate valikute eelistamise. Eesti poliitikakujunduse hindamisel oleks nüüd vaja rohkem pragmaatilist realismi. Selle alapeatüki sissejuhatus eesmärk ongi esitada Eesti lugejale kokkuvõtlikult võimalikult realistlik arusaam poliitika kujundamise ja rakendamise võimalustest ning tuua välja tegurid, millest sõltub poliitikakujundamise protsessi tulemuslikkus ja tõhusus. Sellest tulenevalt püüavad peatüki artiklite autorid anda oma hinnangu 2004. aastal vastuvõetud strateegia Säästev Eesti 21 teostumisele ja perspektiividele.

5.1.1 Kui palju suudab poliitika ühiskonna asju mõjutada?

Kui palju poliitika kujundajad ja rakendajad suudavad tegelikult mõjutada ühiskonna protsesse, mida tahetakse suunata? Mil määral ja missugustel tingimustel võib loota, et realiseerub ennekõike valitseja tahe? Mil määral ja missugustel asjaoludel tuleb tunnustada, et protsessid, mida tahetakse poliitikatega sihipäraselt muuta, kulgevad tegelikkuses iseenda loogika põhjal, mida mõistetakse halvasti? Nii paradoksaalne kui see ka ei tundu, on riigi võimekuse suurenedes 20 sajandi lõpul suurenenud ka skepsis, kui palju valitseja tegelikult ühiskonda soovitud suunas muuta suudab. Mis siis takistab valitsejatel valimast parimat viisi, et mõjutada arenguid soovitud suunas või valida uus suund, kui ilmneb, et ollakse vales teel? See on tingitud mitmest tegurite kompleksist. Ühest küljest on arenenud demokraatiad muutunud avatud ühiskondadeks, suurenenud on eri riikide elu läbipõimimine ja vastastiksõltuvus. Eestis kui väikeriigis toimuv sõltub väga oluliselt väljaspool toimuvast, sealhulgas valikutest, mida teevad Euroopa Liit ja teised suurriigid. Sarnaselt on suurenenud eri valdkondade vastastiksõltuvus. Näiteks hariduspoliitika on tihedalt seotud ja sõltuv tööturu-, transpordi- ja regionaalpoliitikast, IKT arengutest, samuti teiste riikide hariduselust. Selles kontekstis on raske ennustada, millise tulemusega tipneb näiteks mingi konkreetne haridusuuendus Eestis.

Teisalt: kui otsuste kujundamist hakati katseliselt uurima, jõuti arusaamisele, et oluliste tunnetuslike ja ajaliste piirangute tõttu ei ole poliitikaprobleemi kõiki aspekte ja lahendusi põhimõtteliselt võimalik põhjalikult läbi analüüsida. Mida rohkem poliitikat püüavad esile kutsuda muutusi üksikisikute (kes toimivad tihti ebaratsionaalselt) käitumises, seda suuremad ja põhimõttelisemad on need piirangud. Nobeli laureaat, psühholoog H. Simon sõnastas piiratud ratsionaalsuse printsipi, mille kohaselt saab otsustamisel prioriteediks olla mitte parima lahenduse väljasõelumine, vaid vastuvõetamatute lahenduste kõrvaleheitmine ning rahuldava lahenduse valimine. Kõikehõlmava kaardistamise asemel (mis on kallis ja aegub kiiresti, kuid mis tänases Eestis on veel väga moodne) tuleks kasutada lihtsustavaid analüüsi- ja prognoosimeetodeid: võrdlused eelnevaga, katse-eksituse meetod, ekspertide ajurünnakud jne. (Parsons 1995).

Kolmandaks ei tohi unustada, et demokraatlik poliitikakujundamine peaks tuginema erinevatele ja tihti konfliktsetele maailmavaadetele ja väärtusi kandvatel ühiskonnarühmade dialoogile. Seetõttu on poliitiline

otsus tihti mitte parema või halvema alternatiivi valik, vaid vaidlustes kujundatud eri arusaamade ühisosa. Selle ühisosa väljaselgitamisel ei ole kriteeriumiks sageli mitte ratsionaalsed argumendid, vaid see, et enamik seda otsust toetaks ja et see oleks teostatav vähimate riskidega ühiskonnale. Poliitilised otsustajad püüavad tugineda pigem möödaniku kogemustele kui leida kõige optimaalsemaid lahendusi; samas on need ladusamalt teostatavad, kui neid toetatakse ja mõistetakse. Tõsi, poliitikutel on tihti ahvatlus seada poliitikate valikute tegemisel esiplaanile teatud valijagruppidele meeldimine või neist kõvahäälsimate maharahustamine. Selline poliitikakujundusstiil on valitsuse nõrkuse tunnus; sellised valitsused sattuvad varem või hiljem sõltuvusse mõnest võimsast huvirühmast, mistõttu poliitikat hakkavad süvendama neist kasusaajate ja kaotajate lõhet. Ei tohi aga luua ka ebarealseid ootusi, et poliitikavaba, ekspertide juhitud poliitikakujundus on võimalik.

5.1.2 Kuidas ja kas valitsus suudab kõige olulisega toime tulla?

Et tänapäeval on kodanikud paremini organiseerunud ja aktiivsemad kui kunagi varem, suureneb surve valitsusele tegelda just „meie probleemidega“. See on viinud valitsuste ülekoormatusele ja toonud kaasa läbikukkumisohtu (sarnaselt turu läbikukkumistele). Valitsustel tuleb teha pidevalt raskeid valikuid, millega tegelda ja millega mitte. Väljundpoliitikas tuleb kujundada mehhanismid, mis tasakaalustaksid ühiskonna vajadusi ja valitsemisvõimekust. Toome välja kolm põhilist filterit ja tasakaalustavat mehhanismi.

Probleemide sõelumise filter. Probleemid, mis ei puuduta piisavalt suuri või aktiivseid ühiskonnarühmi või mille lahendamine on kas kulukas või väga keerukas, jäetakse ootama paremaid aegu. Probleemid, mis ei mahu valitseva eliidi huvide ruumi või mille arutamine võib hakata ohustama poliitilise režiimi stabiilsust, püütakse tasalülitada. Niisiis, poliitikaprotsessi tähelepanuväärne element on mitteotsustamine (Bachrach, Barach 1963). Poliitikavoolude teooria (Zahariadis 2003) näitas, et enamik poliitikaprobleeme on ammu tuvastatud ja ka paljud lahendused on juba välja töötatud. Ootuspäraselt rakendunud poliitikate osakaal aga ei ole suur. Ebaõnnestunud poliitikat taanduvad esialgu reformiretoorika või jutu tasandile ja seejärel unustatakse (Brunsson, Olsen 1993). Aja möödudes esitatakse neid kui uut poliitikat ja lahendust (Hood 1998). Samuti on ilmnunud, et paljud poliitikat on naabritelt laenatud nn moevoolud.

Poliitika päevakorda lülitamise filter. Praegu ei ole tulemuslike poliitikate võtmeprobleem enam poliitikaprogrammi sisu väljatöötamine, vaid poliitikute veenmine, kui tekib nn võimaluste aken, st kui vajalik on ühe või teise poliitika lülitamine valitsuse poliitika päevakorda. Kui seda veenvalt teha ei suudeta, rändavad väljatöötatud ja ka potentsiaalselt väga tulemuslikud poliitikad tagasi sahtlipõhja. Moodsas poliitikakujundamises on kesksel kohal huvirühmade, ametnike, kodanikuühenduste, ekspertide jne esindajatest koosnevad poliitika-kogukonnad. Eestis on märkimisväärsed meedikute-arstide, pedagoogide-õpetajate, looduskaitsjate jne poliitikakogukonnad. Nende käes on valdav osa valdkonna oskusteabest, nad on hästi integreeritud tänu ühisele professionaalsele taustale ja nad hoiavad silma peal valdkonna arengutel. Hinnanguliselt moodustavad Vabariigi Valitsuse tööplaanis olevatest küsimustest 70–80% need, mille on välja pakkunud mitte poliitikut, vaid poliitikakogukonnad valdkonna ametnike-eksper-tide kaudu. Poliitikate viimiseks valitsuste ja parlamendi päevakorda kasutavad nende liidrid (neid nimetatakse poliitika ettevõtjateks) spetsiifilisi suhtekorraldustaktikad, mis püüavad esile tuua uute vajalike poliitikate atraktiivseid tahke ja võimalusi. Seega muutub suhtekorraldus (ja ka manipuleerimine) poliitikaprotsessi loomulikuks osaks (**Zahariadis 2003**).

Demokraatlikes riikides on sihiteadlikult loodud vetopunktide ahel – eri institutsioonide õigus blokeerida poliitikaettepanek – selleks, et teha võimalikult keerukaks vähem vajalike ja riskantsete või lihtsalt halvasti ette valmistatud poliitikaprojektide jõudmise lõppotsuse faasi. Kõige rohkem on selliseid institutsionaalseid vetopunkte juurutatud USA (ja teiste Anglo-Ameerika) ning Põhja Euroopa riikide poliitikaprotsessis. Tulemus: nendes riikides ei jõua paljud poliitika-initsiatiivid lõppotsuseni. Poliitikad, mis selleni jõuavad, on hästi läbi mõeldud ja neil on kõikide poolte kindel toetus, mis tagab, et need ka ellu rakendatakse. Eestis püüti 1990ndatel selliseid vetopunkte (mitmesugused komisjonid, koordineerivad asutused jne) vältida. Tugeva kollegiaalse valitsuse puhul võimaldas see kiireid ja samas poliitiliselt piisavalt hästi kaalutletud otsuseid. See oligi üks põhjus, miks Eestist sai reformide lipulaev. 2000ndate keskel aga hakkas kollegiaalne valitsus transformeeruma ministrite nõukogu tüüpi killustatud struktuuriks. Selle tulemusena tõusevad poliitikainitsiatiivid liiga lihtsalt parteide koalitsioonilepete kaudu valitsuse päevakorda ja nendega tegelemine on olnud koalitsiooniparteide väga tähelepaneliku kontrolli all. Samas on kollegiaalse kabineti ja teiste arutlusareenide nõrkuse tõttu kujunenud liiga autonoomsete (killus-

tunud) poliitikavaldkondade muster, mis on hakanud takistama valdkondade koostööd eeldavate poliitikate väljatöötamist ja elluviimist. (**Vt Uudelepa ja Sarapuu alapeatükki**.) Tõhusate vetopunktide mustri asemele on kujunenud päevakorras olevate poliitikate tasalülituse või hääbumise mehhanism. Paljusid otsustusfaasis olevaid poliitika-id lihtsalt lakatakse aktiivselt menetlemast nii valimiste ootuses kui ka koalitsiooni vahetumisel valimiste vahel. Hea näide on avaliku teenistuse seaduse menetlemine rohkem kui 15 aasta vältel. Selline mehhanism ei vähenda oluliselt valitsemisaparaadi poliitika-kujundamise koormust, kuid vähendab poliitikakogukonna liikmete (sh ametnikkonna) motiveeritust võtta endale valdkonnapoliitikate kujundamisel aktiivne roll.

5.1.3 Kes vastutab poliitikate tulemuste eest?

Heaoluriigi kriisini 1970ndatel domineerisid arenenud demokraatias n-ö universaalsed, kõikidele kodanikele mõeldud poliitikad. Neis eristusid selgelt poliitika tegijad (otsustajad), selle elluviijad (ametnikkond) ja passiivsed kasusaajad-kodanikud. Kodanike kaasamine oli nendes poliitikates pigem demokraatlik žest kui tõhusa poliitika vajalik instrument. Toimijate ring ja nende vastutus oli piisavalt selge. 20 sajandi viimastel kümnenditel hakati (algul Uue Avaliku Halduse doktriini raames) oluliselt vähendada riigi ja suurendama kodanike rolli avalike teenuste osutamisel. Seda strateegiat arendati edasi demokraatliku valitsetuse praktikates (**Bevir 2010**), mille loosungiks sai väljend: „Riigile peab jääma roolimehe roll, sõudma peavad kodanikud ise!“ (**Osborne, Gaebler 1997**). Tõhususele ja kodanike osalusele ehk avatusele suunatud väljundipoliitikas suurenes plahvatuslikult väikeste sihtrühmade vajaduste ja eelistuste rahuldamisele keskendunud poliitikate osakaal. Sellega muutub kardinaalselt poliitikas osalejate muster. Ülalt alla poliitikaga rööbiti hakkavad väikestele sihtrühmadele suunatud ja nende endi korraldatud poliitika-id kujundama (**Sörensen, Tofing 2007**) ja rakendama (**Hudson 2004**) interaktiivsed poliitika-võrgustikud. Poliitikakujundusvõrgustike puhul (mille väljaarendamine oli ka SE 21 keskmes) on oluline vältida kolme illusiooni.

Esiteks: et ükski osaleja ei saa võrgustikes pidevalt domineerida, rääkimata monopoolsest otsustusõigusest, tekib õigustatult küsimus riigi rollist poliitikavõrgustikes. Sageli eeldatakse, et traditsioonilised valitsus-institutsioonid loovutavad oma koha alt üles toimi-

vatele võrgustikele. Selline hoiak ilmneb ka SE21 tekstis. Tõsi on, et võrgustike tekkimisega delegeeritakse võrgustikes toimijatele paljud poliitikakujundamise funktsioonid, mida nad suudavad paremini täita (info ja analüüs, suhtlemine kodanikega, konsensuse saavutamine, tehtud otsuste elluviimine sihtrühmade või kohalikul tasandil). See aga tähendab, et valitsusel on võimalik keskenduda nendele funktsioonidele, mida ta tänu oma autoriteedile kõige paremini täita suudab, st valitsusest ja poliitikutest saab võrgustikes osalejate autoriteetne moderaator, tasakaalustaja ja kontrollija (**Jessop 2011**).

Teiseks: võrgustikud ei ole võrreldes traditsioonilise poliitikakujundusega mingi imevahend, kuigi seda püütakse väga tihti tõestada. Poliitikavõrgustikud võimaldavad aidata kaasata kodanikke ja lahendada keerukaid probleeme, kuid nad on ebastabiilne ja vähetõhus valitsemisstruktuur. Võrgustike kujunemisel tekib riigile uus ülitähtis roll olla „hierarhia vari“ võrgustike läbikukkumise korral (**Scharpf 1993**).

Kolmandaks: poliitikavõrgustikus osaleb piiratud hulk aktiivseid toimijaid. Sageli ei esinda nad isegi mitte oma valdkonda, rääkimata kodanikkonna kui terviku esindamisest. Seetõttu ei ole neil ka vastutust kodanike ees. Nende kehtestatud suhtlusreeglid on tihti kitsa rühma pragmaatilised kokkulepped, mis võivad diskrimineerida vähem aktiivseid kodanikurühmi (**Hughes, Rowe 2007**). Seega võivad võrgustikud sattuda vastuollu liberaalse esindusdemokraatia aluspõhimõtetega. Võrgustike sidumine liberaalse demokraatia väärtuste ja

loogikaga ehk nende „demokraatlik ankurdamine“ (**Sørensen, Torfing 2005**) on jätkusuutliku ja avatud poliitika üks keskseid väljakutseid.

Kokkuvõtteks

Võib väita, et nii demokraatia edenemise kui ühiskonna keerukustumise tõttu osaleb tänapäeval poliitikate kujundamisel ja mõjutab selle tulemusi palju laiem tegijaskond. Poliitikakujunduses osalevad üha enam need, kelle probleeme poliitika lahendada püüab. Praegu on veel valdav ettekujutus, et tõhusaks ja mõjusaks poliitikaks on vaja anda otsustajale probleemi detailne (tõendus-põhine) analüüs, et poliitikud saaksid selle põhjal kujundada parima strateegia. Viimastel kümnenditel on aga jõutud arusaamale, et poliitika sisu ehk küsimus „mida teha?“ valmistab üha vähem probleeme. Kriitiliseks muutub küsimus „kuidas teha?“ – poliitikaprotsessi korraldus ja juhtimine. See tähendab, et kriitiliseks küsimuseks on saanud poliitikate jätkusuutlikkus.¹ Keskseks teemaks muutub identiteedilt ja huvidelt erinevate poolte tõhus kommunikatsioon – mitte niivõrd info vahetamise, kuivõrd ennast teistele arusaadavaks tegemise mõttes (**Sootla 2002**). ●

¹ Just „jätkuv suutlikkus“ kohandada poliitikat muutuvatele oludele ehk õppiv poliitika (mitte kestlikkus) oleks kohasem termin.

VIIDATUD ALLIKAD

Bachrach, P. & Baratz, M. (1963). Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57, 641–51.

Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press.

Brunsson, N. & Olsen, J. (1993). *The Reforming Organization*. New York: Routledge.

Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Clarendon Press.

Hudson, B. (2004). Analysing Network Partnerships. Benson-revisited. *Public Management Review*, 6 (1), 75–94.

Hughes, G. & Rowe, M. (2007). Neighbourhood Policing and Community Safety: Researching Instabilities of the Local Governance of Crime, Disorder and Security in the Contemporary UK. *Criminology and Criminal Justice*, 7 (4), 317–346.

Jessop, B. (2011). *Metagovernance*. The SAGE Handbook of Governance (ed Bevir, M).

Osborn, D. & Gaebler, T. (1997). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor*. Addison-Wesley.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar.

Scharpf, F.W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governmental Institutions*. Boulder, Westview Press//Frankfurt am Main, Campus-Verlag.

Sootla, G. (2002). Jätkusuutliku poliitika mehhanismid ja indikaatorid. Kogumikus R. Vetik (toim), *Eesti inimarengu aruanne 2002: inimarengu trendid ja poliitika kujundamine*, 11–15. Tallinn.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), 195–218.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave.

Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Georgetown University Press.

5.2

Poliitikakujunduse koordineerimine

Valitsuskeskus poliitika- protsessi koordineerijana

► ANNIKA UUDELEPP & KÜLLI SARAPUU

Sissejuhatus

2015. aasta kevadel ametisse astunud valitsus seisab silmitsi paljude keeruliste ühiskondlike ja majanduslike väljakutsetega, mis oma olemuselt ei allu üksikute ministrite jõupingutustele, vaid nõuavad mitmete asutuste, inimeste ja sektorite koostööd. Kuigi IKT areng on oluliselt kasvatanud riigi võimet poliitika-probleemide kohta infot koguda ja omavahel koostööd teha, ei ole paljukõlanud jutule „ühtsemast valitsemisest” järgnenud märkimisväärseid tegusid.

Sellised arutlused võivad poliitikute ja ametnike jaoks esmapilgul kõlada abstraktselt ja vähepraktilisena. Ent igapäevaelust leiame piisavalt näiteid vastuolulisest ja lünklikest poliitikest, mille puhul ei kasutata ressursse tõhusalt või kus eiratakse mõnda olulist ühiskonna probleemi või vajadust. Näiteks ei ole valitsus aastaid suutnud toimima panna elatisraha sissenõudmist lapsevanematelt, kes laste kasvatamisega seotud kohustusi ei täida. Kuuleme uudised üha uutest lähisuhtevägivalla juhtumitest, mis enne avalikkuse ette jõudmist on peitnud aastatepikkust väärkohtlemist. Sõltuvus- ja vaimse tervise probleemide sasipuntra tagajärjeks on igal aastal ligikaudu 480 inimese surm.¹ Iga aastaga suureneb töökäte puudus. Statistikaameti prognoosi kohaselt kasvab ülalpeetavate määr järgmise 20 aastaga 55%-st elanikest 66%-ni (Statistikaamet 2014). See nõuab muutusi mitmetes omavahel seotud avalikes poliitikates.

Toodud näited kõnelevad sellest, et keeruliste ühiskondlike probleemide lahendamine nõuab teistsugust lähenemist kui iga ametkond „oma liistude juurde jäädes“ pakkuda suudab. Vaja on teadlikku ühiste eesmärkide seadmist ja koordineeritud elluviimist. Sarnaste väljakutsetega seisavad silmitsi ka teised Euroopa

riigid. Nagu hiljuti tõdeti Soome, Austria, Šotimaa, Rootsi ja Ühendkuningriigi ühises „tulevikuvalitsuste“ projektis (Ministry of Finance of Finland 2013), ei ole horisontaalne koostöö ja koordineerimine koos töenduspõhise poliitikakujundamise ja avaliku sektori innovatsiooniga mingi hetkemood või luksuskaup. Vastupidi, need on hädavajalikud tööriistad, et riik saaks toime tulla rahaliste ressursside nappuse ja üha komplekssemate ühiskondlike probleemidega. Poliitikate kujundamisel ja elluviimisel on üha enam vaja ühildada eri vajadusi ja huve, maandada riske ja kujundada ühtseid arusaamu.

Selles on kriitiline roll riikide nn valitsuskeskustel (*centers of government, core executive*). Valitsuskeskuste all peetakse tavaliselt silmas neid üksusi, mille peamised ülesanded on peaministri ja valitsuskabineti kui terviku töö toetamine ning avaliku halduse ülestes horisontaalsete funktsioonide (nt eelarvepoliitika, avalik teenistus, õigusloome) täitmine. Enamasti on kõige kaalukam roll rahandusministeeriumil ja valitsuse sekretariaadil (Eestis Riigikantsleil), kes peavad tagama valitsuse kasutuses oleva haldusorganisatsiooni ja valdkondlike poliitikate sidumise ühtseks tervikuks. Oluline on küsida, milline roll ja ressursid on neile institutsioonidele ühtse valitsemise edendamisel Eestis antud ja kas praegune rollijaotus suudab tagada piisava koordineerimise keeruliste ühiskondlike probleemide lahendamisel?

¹ Viimase viie aasta jooksul on igal aastal mürgistustesse (narkootikumid ja alkohol) surnud ligikaudu 250 inimest ja ligikaudu 230 inimest sooritanud enesetapu. <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>.

5.2.1 Valitsuskeskus Eestis

Ajaloolistel põhjustel on Eestis ministeeriumide auto- noomia vaade siiani domineerinud keskse koordineerimise vaate üle (Sarapuu 2012). Seetõttu on meil välja kujunenud killustunud valitsemismudel, kus keskne roll poliitikate kujundamisel ja elluviimisel on haruministeeriumidel, kuid rahandusministeeriumile ja riigikantseleile (ja ka justiits-, majandus- ja kommunikatsioonin- ning siseministeeriumile) on kesksel koordineerimisel ette nähtud piiratud roll ja ressursid. Samas on just ha- jutatud otsustamisõigusega süsteemis vaja keskset tasakaalustavat jõudu, mis valdkondlikud vaated üheks tervikuks kokku seob, teisisõnu – mõjusat valitsus- keskust. Ent Eestis nähakse keskset koordineerimist siiani segava ja dubleeriva tegevusena. Horisontaalse koostöö lahendused on olnud pigem „pehmed“ ja mitte- struktuursed ning sõltunud sageli üksikute inimeste eestvedamisest ja karimast (vt nt Randma-Liiv jt 2015).

2011. aasta OECD raport Eesti valitsemise kohta tõdes, et meie valitsuskeskus on nõrk. Eestile soovitati keskse koordineerimise tugevdamist (OECD 2011). Konkreetseid lahendused jäid Eesti enda otsustada. Koordineerimise tähtsuse mõistmine on Eestis siiski kasvanud ning olulist rolli on seejuures mänginud Euroopa Liidu otsustusprotsessides osalemine. Valit- suskeskuse võimekus haldussüsteemi integreerimiseks on paranenud – strateegilise planeerimise, eelarvepolii- tika kujundamise, avaliku teenistuse koordineerimise, õigusloome arendamise, avalike teenuste ühtsete kvali- teedistandardite, infosüsteemide ühtlustamise jms olu- lisus on saanud märgatavalt selgemaks kui kümme aastat tagasi. Nähtavamaks on muutunud seegi, kui pii- ratud on kesksete koordinaatorite hoovad avaliku hal- duse süsteemi ja valdkondlike poliitikate ühtlusta- miseks. Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi üles- anne peaks olema läbi mõelda, kuidas Eesti saaks samm- sammult liikuda strukturemate koordineerimis- lahenduste poole ja neid realselt töösse panna. Praegu on need ideed Eesti halduskultuurile pigem võõrad, ja selline valitsemiskorralduslik innovatsioon vajab võime- kat eestvedajat.

5.2.2 Võimalikud arengusuunad

Lahenduste otsimine valitsuskeskuse tõhususe suuren- damiseks on edukas vaid siis, kui seda vajadust tead- vustatakse poliitilisel tasandil. Valitsuse perspektiivist vaadatuna on küsimus selles, kas tal on hoovad, mis aitavad toime tulla keeruliste, mitut vastutusala hõlma-

vate probleemidega ja täita valijatele antud lubadusi. Koalitsioonivalitsuste olemasolu ei pea tähendama, et ministril on oma valdkonnas ainuotsustusõigus ja tavaks on mitte sekkuda teiste ministeeriumide tee- madesse. Nii poliitilisel kui ka ametkondlikul tasandil on vaja mõelda, kuidas kujundada selliseid valitsemis- protsesse ja koordineerimisinstrumente, mis sihipära- selt vähendaksid ametkonnapõhisust (nn silotorni- või vürstiriigikeskset mõtlemist) ning muudaksid eri amet- kondade koostöös tulemusteni jõudmise lihtsamaks ja loomulikumaks.

Teiste Euroopa riikide kogemus näitab, et ainuõiget lähenemist valitsuskeskuse vormile ja funktsioonidele ei ole olemas, need erinevad riikide lõikes üsna palju. (Dahlström jt 2011) Kuigi valitsuskeskus tegutseb hal- duse ja poliitika kokkupuutepunktis, ei saa ta ise olla liialt sõltuv poliitilistest tsüklitest ja lainetustest. Et koordineerimine toimiks süsteemselt, peab olema tagatud teatud järjepidevus ja stabiilsus. Enamiku riikide valit- suskeskused on aja jooksul läbi teinud olulisi muutusi. Üldine suund on viimastel aastatel siiski keskselle koor- dineerimisele ja valitsuskeskuste tugevdamisele. Üks selle põhjus on olnud paljude spetsialiseerunud asutuste tekkega kaasnenud nn tsentrifuugiefekt (Bouckaert jt 2010). Ka Eesti riigiaparaadis on näha samasugust efekti – keskvalitsuse tasandil on poliitikate kujundamise ja elluviimisega seotud rohkem kui kolmsada mitmesugust organisatsiooni (Eesti Koostöö Kogu 2014). See muudab tervikpildi juhtimise, soovitud ühiskondliku mõju saavutamise ja poliitiliste prioriteetide tulemusliku ellu- viimise keeruliseks. Tsentrifuugiefekti tasakaalustami- seks on mitmed riigid seadnud sisse täiendavaid keskseid koordineerimisinstrumente ning tugevdanud ja/või üle vaadanud olemasolevaid (Dahlström jt 2011). Laias laastus võib need jagada kaheks: administra- tiivseteks ja poliitikatega seotuteks. Esimestega ühtlus- tatakse avaliku halduse organisatsiooni nii, et eri ametkondades tegutsevad inimesed tunneksid ennast ühtse süsteemi osana, jagaksid samu väärtusi ja aru- saamist oma rollist. Teistega tagatakse valdkondlike poliitikate kooskõla ja lähtumine valitsuse poliitilistest prioriteetidest.

Võib öelda, et valitsuskeskuse käsutuses olevad hoovad peavad aitama tagada valitsuste edukuse läbi riigi strateegilise väleduse (*strategic agility*). Doz ja Kosonen (Doz, Kosonen 2014) on sõnastanud strateegilise väleduse peamised tunnused:

- 1) strateegiline tundlikkus – tärkavate trendide ja riigi arengut suunavate jõudude varane äratundmine ja seniste trendide katkemise riskide nägemine; võimekus

reaalajas sünteesida ja mõtestada neid trende igapäevaste otsuste tegemiseks;

2) ressursside paindlikkus – suutlikkus kiiresti mobiliseerida ja sujuvalt ümber paigutada strateegilisi ressursse (raha, inimesed, oskusteave);

3) kollektiivne pühendumine – võime teha ja ellu viia otsuseid, mis kaasavad erinevaid osapooli ning koondivad nende jõud ja ressursid ühiseks tegutsemiseks.

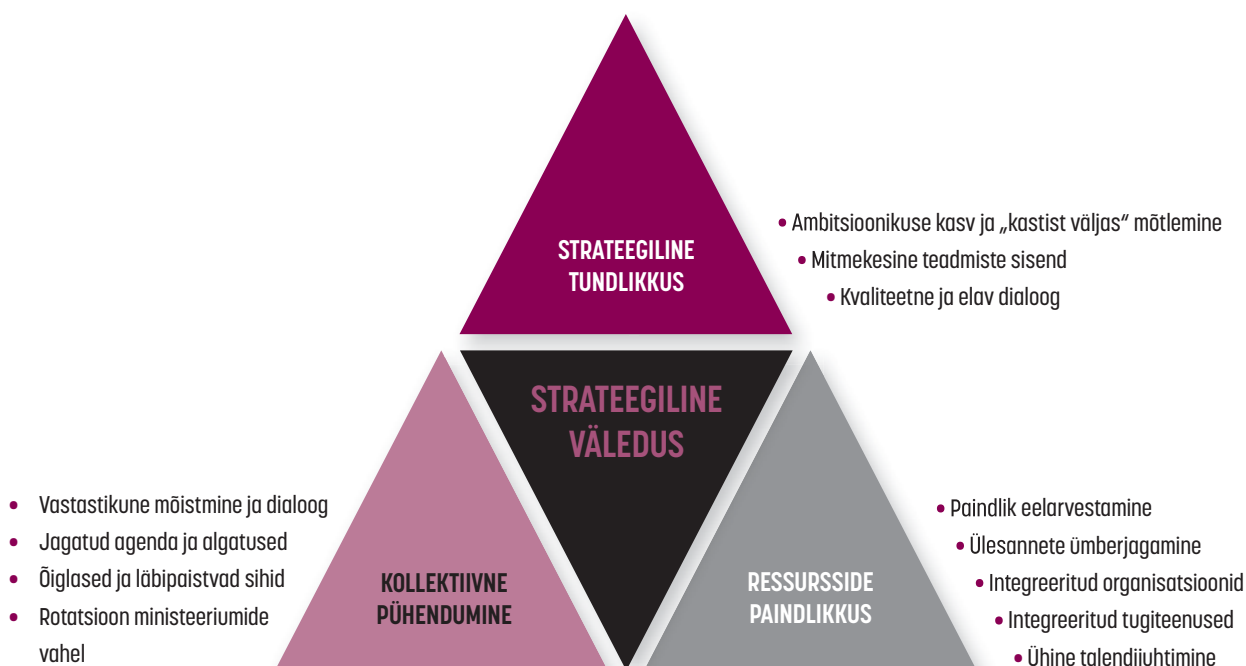
Eestit iseloomustab praegu pigem strateegiline tuiumus, ressursivangistus ja valdkondlik pühendumine. Eesti valitsusjuhid on viimasel kümnendil üsna selgesõnaliselt maha laitnud tulevikuvisioni või strateegiliste prioriteetide sõnastamise. Ministeeriumides käib usin töö ligi 60 strateegia elluviimisel, kuid nende seotus valitsuse otsustamisprotsessiga on nõrk (Riigikontroll 2012). Koalitsioonilepetes sõnastatakse mõne nädalaga detailsed valikud järgmiseks neljaks aastaks, kuigi muutlik ja keeruline tegutsemiskeskond nõuab pigem strateegiliste arengusuundade kirjeldamist ning üksikotsustes kohanemisele ja analüüsile ruumi jätmist. Riigieelarve on väga jäik, selles domineerib endiselt asutusepõhine juhtimisloogika ja eelarveprotsess on nõrgalt seotud strateegilise planeerimisega (vt R. Raudla

alapeatükki käesolevas aruandes). Tugiteenuste konsolideerimisega on algust tehtud, kuid praeguseks ei ole see suurendanud haldussüsteemi integreeritust või võimekust ressursside paindlikult ümber paigutada (Tammel, Raudla 2014). Organisatsioonilised ümberkorraldused lähtuvad iga ministeeriumi otsusest, mitte riigi tervikvaatest (Sarapuu 2013). Riigi personalipoliitikas on toimunud oluline edasimineku teema mõtestamise osas, kuid kesksed hoovad avaliku teenistuse identiteedi ja sidususe edendamiseks on väga piiratud. Kuigi riigiasutuste tippjuhtide arendamisega tegeldakse ühtsetest alustest ja väärtustest lähtuvalt, ei ole see edasi kandunud järgmiste tasandite juhtideni (Sarapuu jt 2011). Kollektiivse pühendumise asemel näeme nii valitsuse kui ka ametnike tasemel ametkondlikku pingpongi ja keskendumist oma valdkonna vaate elluviimisele.

5.2.3 Mida teha valitsuskeskuse koordinatsioonivõimekuse parandamiseks?

Eelneva valguses pakume ideedena välja rea ettepanekuid valitsuskeskuse tugevdamiseks Eestis. Need puudutavad tööprotsesse ja reegleid, mis mõjutavad valitsuse terviklikku ja koordineeritud toimimist.

JOOINIS 5.2.1 Strateegilise väleduse võimaldajad (Doz, Kosonen 2014)



Temaatiliselt puudutavad ettepanekud kahte sorti probleeme – administratiivseid tõkkeid, mille puhul on vaja analüüsida ja ümber kujundada olemasolevaid struktuure ning lünkasid, mis alles vajavad täitmist.

Administratiivsete tõkete kaotamiseks tuleb esiteks muuta strateegilise planeerimise ja eelarveprotsessi toimivaks ettevaatavaks juhtimisinstrumendiks. Senise asutusepõhise vaate kõrval on tarvis sinna rohkem sisse tuua prioriteetide ja eesmärkide vaadet. Strateegilise juhtimise süsteemi uuendamine on praeguseks käivitunud, kuid see vajab elluviimiseks aega, järjepidevat tööd ja mitmeid olulisi arendusi – infosüsteemidest andmete kogumise parandamise ja analüüsivõimekuse tõstmiseni. Riigieelarve kasutamise jäikust tuleb vähendada, luues aastase eelarve jooksva kohandamise võimalused (arvestades vastuvõetud riigieelarve piire), et eri asutuste ühistöös eesmärke saavutada.

Teiseks on tarvis täiendada Vabariigi Valitsuse seadust nii, et seal oleks valitsuse ülesandena selgelt sõnastatud nii poliitikakujundamise üldine koordineerimine, strateegiliste eesmärkide seadmine ja nende suunas liikumise juhtimine kui ka koostöökohustus mitme ametkonna ühist panust nõudvate eesmärkide täitmisel. Praegu ei ole seaduses mitte ühegi tippjuhi ametikoha (peaminister, minister, riigisekretär, kantsler, peadirektor) ülesannetes mainitud koostööd ja ühiste eesmärkide saavutamisse panustamise kohustus.

Kolmandaks tuleb üle vaadata avaliku teenistuse keskse koolitamise ja arendamisega seotud üksuste (praegu osalt rahandusministeeriumis, osalt riigikantseleis) ülesanded, prioriteedid ja koostööprotsessid, et riigiasutustes töötavate inimeste oskuste ja võimekuse arendamine lähtuks ühtsetest alustest ja toetaks igati riigi strateegiliste sihtide suunas liikumist. Jätkata tuleb ka tugitegevuste ühtlustamist, et muuta asutuste ühistöö sujuvamaks ja sarnastest alustest lähtuvaks.

Lisaks tõkete kaotamisele on Eestis valitsemise ühtsuse edendamiseks tarvis keskenduda ka ühendavate elementide loomisele. Siiani ei ole valitsuskeskuse koordinatsioonivõimekuse arendamisega teadlikult ja süsteemsetel tegeldud. Muuhulgas tähendab see arutelu valitsuse enda toimimise aluspõhimõtete üle. Need ettepanekud saab jagada kahe laiemaga teema vahel.

1. Valitsuse, valitsemise ja valitsuskeskuse olemuse mõtestamine. Ettepanekud:

1.1. Arutleda laiemalt valitsemise olemuse üle tänasel päeval ja uuendada Vabariigi Valitsuse seaduse aluspõhimõtteid. Valitsus ei ole autonoomsete ministrite kogu, vaid riigi tippjuhtkond, kes loob avaliku hal-

duse organisatsiooni abil Eestis head elu- ja majanduskeskkonda. See nõuab koordineerimist ja koostööd. Tuleks läbi mõelda, milliseid rolle täidavad ministrid, peaminister (mitte istungi juhataja, vaid valitsuse juht ja liider) ning riigisekretär (mitte kantselei juht, vaid eestvedaja, kelle põhiroll on valitsuse strateegilise väleduse võimaldamine).

1.2. Anda suurem roll valitsuskomisjonidele. Valitsuskomisjon peaks olema valitsuse jaoks sisuline töövorm, kus toimub eri teemade tiptasemel sidustamine, probleemidefinitioonides kokkuleppele jõudmine, vajalike tegevuste kavandamine ning milles juhi roll ja vastutus tulemuste saavutamise eest on kindlal ministril. Värsket vaadet vajab see, millistel teemadel luuakse valitsuskomisjone, kelle ülesanne on konkreetsete tulemiteni jõudmine, mitte üldine soovituslik nõuandmine (näiteks hinnangut andvad raportid koos ettepanekutega ja konkreetset reformikavad).

1.3. Läbi mõelda ja selgelt sõnastada valitsuskeskuse ning koordineerivate üksuste (eelkõige Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi, aga ka teiste horisontaalsete funktsioonidega ministeeriumide) roll. Valitsuskeskuse ülesanne on probleemipõhise vaate esindamine ning vajadusel teiste institutsioonide ja vaadete sidustamine. Nii saab tasakaalustada ministeeriumide professionaalsest ja organisatsioonilisest identiteedist lähtuvat vaatenurka. Strateegilise tundlikkuse suurendamiseks saab valitsuskeskus täita pikemaajalise sihiseadja ja ambitsioonikate eesmärkide ettevalmistaja rolli ning toetada arutelu riigi strateegiliste vajaduste üle. Selleks on näiteks vaja järjepidevalt töötada prioriteetsete strateegiliste suundadega – probleemide analüüsist, tulevikuseire mõtestamisest, eesmärkide ja indikaatorite seadmisest tegelike muutuste ja valitsuse tegevuste mõju seireni. Viimane on omakorda sisend nii mitmesuguste poliitika dokumentide koostamiseks (strateegiad, tegevuskavad jne) ja õigusaktide ajakohastamiseks kui ka eelarveotsuste tegemisse.

1.4. Arendada välja tulevikuseire (*foresight*, mitte *forecast*; Doz, Kosonen 2014) valitsuskeskuses või selle vahetus läheduses nii, et seda teadmist järjepidevalt otsustamisel kasutatakse. Tulevikuseire peaks olema läbinisti avalik ja teenindama laiemat avalikkust, mitte olema üksnes peaministrile ja/või ministritele jagatav teave. Et lõppeesmärk on tarkade poliitikalikute tegemine, on oluline, et tulevikuseire info

jõuaks nii koalitsiooni- kui ka opositsioonierakondadeni. Võimekus pidevalt ja süsteemselt tulevikku seirata loob hea aluse Eesti vajaduste ja olukorra mõtestamiseks ning aitab tuua kõik olulised poliitikaprotsessi osalised ühtsesse inforuumi. Viimane on oluline ka kollektiivse pühendumise saavutamiseks.

1.5. Valitsuskoalitsiooni moodustamisel võiksid erakonnad võtta peamiseks läbirääkimisteesmaks ühiskondliku arengu strateegilised eesmärgid, millele valitsuskoalitsioon soovib keskenduda, ning aluspõhimõtted konkreetsemate lahenduste väljatöötamiseks (nt kuivõrd üldine maksukoormus võib muutuda, eelarvepoliitika põhimõtted, riigi sekkumise alused), mitte aga detailidesse minevad üksikotsused. Need saavad omakorda anda sisendi valitsuse põhjaliku tegevusprogrammi koostamiseks, mille elluviimiseks pakub tuge valitsuskeskus – nii jagatud algatusi fookuses hoides ja seatud sihtide suunas liikumist analüüsidest kui ka tagasisidet andes.

2. Koostöövormide ja analüüsivõimekuse arendamine. Ettepanekud:

2.1. Luua riigieelarves koordineerimise ja ühistöö rakendamise rahastamisviisid. Ühelt poolt on vaja tagada ühiste töövormide (nt valitsuskomisjon, rakkerühm vms) rahastamine, et nende kaudu algatada ja eest vedada prioriteetseid reforme ja olulisi uuenduslikke algatusi. Teisalt on tarvis luua riigieelarves sellised raha eraldamise viisid, mis suunavad ja stimuleerivad koostööd. Näiteks võiks teatud rahaeralduste avanemise eeldus olla poolte ühine tegevuskava või kokkulepe, kusjuures kõik osalejad ei pruugi olla avalikust sektorist. Need ettepanekud eeldavad praeguste eelarvereevõimude täiendamist.

2.2. Arendada kaasamise kultuuri ja dialoogi kvaliteeti, et ühiskonna probleemide ja tulevikuvajaduste üle toimuv arutelu oleks elav, kriitiline, avatud ja aus. Oluline on kaasata avalikkust ja huvirühmi (selles osas on vähemalt teadlikkus kasvanud), ent samavõrd oluline on kasvatada ka dialoogivõimekust ametiasutuste vahel. Valitsuskeskus saab nii olulistel teemadel diskussiooni arendada kui ka protsessituge pakkuda. Oluline osa on selles ka valitsuskeskuse kommunikatsioonivõimekusel: vähendada info asümmeetriat, teadmatusest tulenevaid konflikte ja üksikest mõõdarääkimist. Toimiv kommunikatsioon on eeldus, et eri pooled saaksid lülituda avalikku poliitika-arutellu ning panustada oma teadmiste ja oskustega ühiskondlike probleemide lahendamisse.

2.3. Kasvatada valitsuskeskuse analüütilist võimekust. See väljendub eeskätt sünteesivõimes – mitmekesise sisendi läbitöötamises (statistika, uuringud, tulevikuseire, erinevate osapoolte vajaduste ja ootuste tajumine) ja otsustamiseks mõtestamises. Oluline on, millist teadmist valitsuskeskuses luuakse, kuidas seda kasutatakse otsustamisel ja kellega seda teadmist jagatakse. Näiteks on vaja tugevdada riigi eelarveotsuste ja valikute mõju analüüsi, arvestades nii tulevikuseire tulemusi kui ka prioriteetseid strateegilisi sihte. Valitsuskeskus võiks avaldada oma hinnanguid, kuidas kaalumisel olevad eelarvevalikud mõjutavad strateegiliste eesmärkide täitmist (nt tööhõive suurendamine, tootlikkuse tõstmine vms). Strateegilise juhtimise ja eelarveprotsessi osana tuleb panna tööle ka seiresüsteemid, et järjepidevalt juhtida strateegiliste eesmärkide suunas liikumist ja oluliste algatuste elluviimist. Valitsuskeskuse analüüsivõime kasvatamine tähendab nii olemasoleva meeskonna tugevdamist kui ka püsiva koostöövõrgustiku väljarendamist koos valitsusväliste ekspertidega.

2.4. Analüüsida senist kogemust rakkerühmadega ja teisi võimalikke innovaatilisi koostöövorme. Rakkerühmade² kui uue koordineerimisehoova elutsükkel on vaja paremini läbi mõelda, nii et teema käivitamise etapi lõppedes ühine töö teemaga ei seisku. Näiteks on vaja kaaluda, kas ja kuidas peaks rühma vorm teisenema probleemiga tegelemise ajal, milline peaks olema vastutuse liikumine koostöö eest valitsuskeskuse ja haruministeriumi vahel ning kuidas kindlustada teema elluviimise seire pärast rakkerühma töö lõppu. Kõigi selliste töövormide puhul peab olema tagatud piisav tugi – nii sisulise asjatundlikkuse ja analüütilise võimekuse kui ka tehnilise teenindamise näol.

2.5. Seada sisse toimivad rotatsiooniskeemid asutuste vahel, et suurendada üksteiselt õppimist, toetada valitsuse ühtset vaadet ja ühistele eesmärkidele pühendumist. Olulist väärtust annaks seegi, kui valitsuskeskuses töötavate inimeste puhul oleks kokku lepitud, et osa neist tuleb teistest ministeeriumidest rotatsiooni korras. Sellised kogemused on olemas. Nüüd on tarvis mõelda, kuidas see tavapäraseks praktikaks muuta.

² Rakkerühmad on tervitatav algatus eeskätt uute teemade, hallide alade või muidu väga keerukate ja ametkondade vaheliste probleemide lahendamiseks ja edasise tööjaotuse väljaselgitamiseks. Praeguseks on Riigikantslelei juures töötanud kolm rakkerühma: oskuste rakkerühm (töötas 2012 – juuni 2014), vigastuste rakkerühm (2013 – detsember 2014), e-tervise rakkerühm (alustas tööd 2014).

Kokkuvõtteks

Võrreldes praeguse olukorraga vajaks eespool loetletud ideede teostegemine oluliselt tugevamat Riigikantseleid, eeskätt strateegiabürood. Suur osa strateegiabüroo praegusest tööst on valitsusjuhi asjadega kurssi viimine ja valitsuse otsusteks vajalike taustapaberite koostamine. Nende (kahtlemata vajalike) funktsioonide täitmist peab tasakaalustama pikema sihiga töö. Samuti vajab olulist parandamist valitsuskeskuse kahe peamise institutsiooni – rahandusministeeriumi ja riigikantselei – koostöö nii omavahel kui ka teiste horisontaalse vastutusega ministeeriumidega. Süsteemsete koostöö-

hoobade loomine strateegilise juhtimise, eelarveprotsessi, õigusaktide mõjuanalüüsi, regionaalarengu, riigi personalipoliitika ja avalike teenuste arendamiseks ja omavaheliseks sidumiseks on hädavajalik, et panna Eesti riik toimima ühtsemal ja mõjusamal moel.

Eelnevat kokku võttes: et Eesti riigi valitsemises ei jääkski tükid omaette toimivateks tükkideks, on tarvis mõelda laiemalt valitsemise korralduse ja selle alusväär- tuste peale, võtta maha praeguseid koostööbarjääre, luua uusi koostöövorme ja kasvatada valitsuskeskuse analüütilist võimekust. Nii on valitsustel võimalik astuda vastu keerulistele ühiskondlikele väljakutsetele ning tagada, et Eesti on elamiseks hea koht. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dahlström, C., Peters, B. G. & Pierre, J. (2011). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

Doz, Y. & Kosonen, M. (2014). *Governments for the Future: Building the Strategic and Agile States*. SITRA studies 80.

Eesti Koostöö Kogu (2014). *Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006–2012*.

Ministry of Finance of Finland (2013). *Governments for the Future*. Helsinki.

OECD (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*. Paris: OECD.

Randma-Liiv, T., Uudelepp, A. & Sarapuu, K. (2015). From Network to Hierarchy: the Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System. *International Review of Administrative Sciences*, ilmumas.

Riigikontroll (2012). *Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.

Sarapuu, K. (2012). *Avalik haldus*. Kogumikus R. Vetik (toim), *Poliitika ja valitsemine 1991–2011*, 247–277. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Sarapuu, K. (2013). *Mapping and Explaining Post-Communist Development of Administrative Structure: the Case of Estonian Public Administration 1990–2010*. Doktoritöö.

Sarapuu, K., Uudelepp, A., Randma-Liiv, T. & Metsma, M. (2011). *Eesti avaliku teenistuse koostöösüsteemi ja arenguvajaduste analüüs*. Praxis ja TTÜ.

Statistikaamet (2014). *Eesti rahvastikuproгноos aastani 2040*.

Tammel, K. & Raudla, R. (2014). Consolidation of Support Services in Estonia. In Læggeid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. H. & Randma-Liiv, T. (eds), *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*, 32–42. Palgrave Macmillan.

5.3

Poliitikakujunduse koordineerimine

Efektivse riigihalduse otsinguil: riigipidamise kava

► KÜLLI TARO

Sissejuhatus

2015. aastal toimunud Riigikogu valimiste ajal kujunes riigivalitsemine üheks keskseks diskussiooniteemaks. Enam kui eales varem pakkusid erakonnad oma programmides välja ideid riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse parendamiseks. Räägiti mitte ainult sellest, mida riik peaks tegema (nt haridus-, maksu- või sotsiaalpoliitika valdkonnas), vaid kuidas riik peaks toimima. Milliste mehhanismide abil otsuseid ette valmistama ja ellu viima ning kuidas avalik sektor olema laiemalt üles ehitatud. Riigihalduse kõõgipoolest sai oluline avaliku huvi küsimus.

Rahulolematuse valitseva olukorraga ei ole olnud ühe või kitsa ringkonna teema. Teravad sõnavõtted tulid teadlaste, tööandjate ja töövõtjate esindajate, ettevõtjate, arvamussliidrite, ühiskondlike organisatsioonide eestkõnelejate ja endiste valitsusliikmete poolt. Tuntuimaks arutelu algatajaks oli 2011. aastal Jüri Raidla, kes rääkis kurjast haldusest ja õigusloomelisest asendustegevusest (Raidla 2011). Mart Laar leidis, et „meie riigi pea on nii suureks kasvanud, et jalad enam kanda ei jaksa” (Laar 2012). Ka valitsussektori teenistujad ise tunnistasid vajadust edendada koostööd ja koordineerimist, parandada mõjuanalüüside kvaliteeti jms (vt nt Lemmik 2015). Paljud on veendunud, et midagi oleks vaja ette võtta. Kuid nägemused, mis on Eesti jaoks õige tee, lahknevad oluliselt.

Teiste hulgas esitas Eesti Koostöö Kogu 2014. aastal lõpul omapoolse kava, kuidas riigivalitsemist korraldada selliselt, et see muudaks elu Eestis paremaks, aitaks

Riigikogu ning valitsuse eesmärged parimal viisil ellu viia ning tugevdaks demokraatlikku ja parlamentaarset riigikorda (Eesti Koostöö Kogu 2014). Seejuures püüdes vältida aastatega tekkinud müüte ja harjumuseks saanud usku teatud lahendustesse, mis edu pole toonud. Üks müüt, mis visalt kajastub nii riigihalduse kui kohaliku omavalitsuse korralduse reformiplaanides, on uskumus, et välisriikide eeskujuga järgimine garanteerib edu. Teiseks kumab ettepanekutest läbi veendumus, et mingisugune keskne „sõltumatu” institutsioon või „õige” struktuur lahendaks paljud probleemid.

5.3.1 Väliseeskujud ja rahvusvahelised konsultandid

„Säästev Eesti 21” ettepanek rahvusliku arenguvõrgustiku loomiseks tugines suuresti Soome kogemusel. Näitena esitatakse ka Singapuri. 2011. aastal valitsuskabineti kinnitatud riigivalitsemise tegevuskava põhines Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) raporti soovitusel. 2014. aastal uuendati sama strateegilist alusdokumenti nime all „Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitusete rakendamise tegevuskava”. Ka haldusreformi kavad on täis pikituid viiteid muude riikide praktikale.

Teiste riikide kogemusest õppimine on poliitikakujundamise protsessi loomulik osa. Eesti riigi ülesehitamisel on varemgi võetud eeskujuga välisriikidest, saadud nõuandeid rahvusvaheliste organisatsioonide

konsultantidelt. See on puudutanud nii üldist riigi õigussüsteemi ja avaliku teenistuse ülesehitust (Madise 2003; Randma-Liiv 2005) kui ka valikuid valdkonnapoliitikates (nt pensionisüsteemi kohta loe Tavits 2003, hariduspoliitikast kirjutavad Toots ja Loogma käesolevas aruandes). Nõu on olnud nii nõudluse kui ka pakkumispõhine, kuid eeskujuks olevate mudelite valimine pole toimunud alati põhjalikult läbi kaalutult (Randma-Liiv 2002; 2005).

Õppimine on vajalik, kuid teiste riikide eeskujude rakendamine ei vii alati edule. Poliitikalahenduste ülevõtmised ka ebaõnnestuvad, isegi kui algselt on samad tegevused doonorriigis hästi töötanud. Poliitikauurijad hoiatavad, et igasuguste universaalsete eeskujude seadmisest tuleb suhtuda kriitiliselt. Määravaks eduteguriks on kogu ümbritsev kontekst, mitte ainult üks konkreetne poliitikalahendus. Ebapiisav või mittekohane poliitika ülevõtmine võib lõppeda hoopis ebaõnnestumisega (Dolowitz, Marsh 2000; Evans 2009). Paljud avaliku halduse mudelid on aga kujundatud just suurte riikide kogemuse põhjal ja võivad osutuda väikeriikidesse sobimatuteks (Randma-Liiv 2002; Taru 2013). Igal juhul tuleks vältida teiste riikide eeskujude liialdatud illustamist (Jacoby 2001).

Kui üldiselt on poliitikate ülevõtmise põhjuseks sarnastele probleemidele lahenduste otsimine, soov jõuda lihtsamalt ja kiiremini töötavate lahendusteni või püüid kaasas käia üldise arenguga, siis teiste riikide näiteid kasutatakse ka retoorilisel eesmärgil, et oma argumentatsiooni mõjusamaks muuta (De Jong, Mamadouh 2002) või taotleda muid sisepoliitilisi eesmärke. Seejuures võidakse informatsiooni esitada tendentslikult ja subjektiivselt. Näiteks OECD-legi on ette heidetud, et levitatakse kriitikavabalt moevoolusid, mida võiks nimetada pigem „viiruseks“ kui raviks (Richardson 2001). 2011. aastal Eesti tellitud OECD riigivalitsemise raport on kantud nn ühtse valitsemise filosoofiast (rahvusvaheliselt tuntud kui „joined-up government“ ja „whole-of-government“ kontseptsioonid). See kontseptsioon tekkis vastureaktsioonina uue haldusjuhtimise reformidele (New Public Management (NPM)), millest on lähtunud ka Eesti avaliku sektori mitmed algatused. Sedagi tuginevalt välisriikide eeskujule ja rahvusvaheliste organisatsioonide näpunäidetele (Nõmm, Randma-Liiv 2012). Just Eestiski aktuaalseid koostöö ja koordineerimise probleeme käsitletakse kui NPM reformide tagajärge, sest spetsialiseerumise, autonoomsete agentuuride loomise ning poliitikakujundamise ja selle elluviimise lahutamise tagajärjel tekkiski avaliku sektori killustatus. Poliitiline kontroll vähenes, vastutus pidi säilima. Tulemusjuhtimise juurutamine viis asutuste

vahelise võistluslikkuseni ega motiveerinud koostööle. Siiani pole aga suudetud veenvalt tõestada, et ühtse valitsemise nime all välja pakutud lahendused avaldaks tegelikult positiivset mõju koostööle ja poliitika koordineerimisele. Õigemini on nende lahenduste mõju keeruline hinnata (Finnish Ministry of Finance 2013). Seetõtu peetakse ka ühtse valitsemise kontseptsiooni suuresti järjekordseks moevooluks avaliku halduse reformide retoorikas (Christensen, Lægheid 2007; O'Flynn jt 2011).

5.3.2 Usk õigesse struktuuri ja kesksesse institutsiooni

„Säästev Eesti 21“ tegi ettepaneku rahvusliku arenguvõrgustiku loomiseks. Seda nähti püsiva erakondadevälise, poliitiliselt sõltumatu strateegilise arengu planeerimise keskusena, mis oleks nii pikaajalisi kavasis välja töötav, eri valdkondade strateegiaid ühildav kui ka nende elluviimist jälgiv institutsioon. Ühiskonna strateegilist enesejuhtimist vedava „kehandi“ loomist nimetati teadmushiskonna suunas liikumise võtmeküsimuseks.

Ihalust sõltumatu ja neutraalse, samas laiapõhjalise „tarkade kogu“ järele peegeldas ka Siim Kallase idee omamoodi parlamendi teise koja loomisest (Kallas 2014). OECD riigivalitsemise raport ja selle edasiarendused toovad lauale valitsuskeskuse loomise ja tugevdamise idee, rõhutavad innovaatiliste koostöövormide edasiarendamise vajadust (OECD 2011). Mitmetes erakondade valimisprogrammides 2015. aasta Riigikogu valimistel rõhuti samuti valitsuskeskusele, et parandada riigiasutuste koostööd ja koordineerimist. „Õige“ haldusstruktuuri otsingutest lähtusid ka minister Kiisleri haldusreformi kavad, keskendudes seega pigem haldusterritoriaalsele reformile.

Enamus justkui uudsenäht välja käidud ideedest on tegelikkuses varem rakendamist leidnud. Ent siiani pole põhjalikumalt lahti seletatud, miks senised keskused ja struktuurid seatud ootusi ei ole täitnud. Pärast säästva arengu strateegia heakskiitmist loodi 2006. aastal Eesti Arengufond, mis oleks võinud vastata oodatud „kehandi“ kriteeriumitele. Riigikantselei juures tegutses strateegiabüroo, mitmed rakkerühmad. Valitsuse juurde on loodud kümneid valitsuskomisjone. Veel hiljuti anti Riigikantseleilt mitmed koordineerivad ülesanded valdkonnaministeriumitele (nt avaliku teenistuse ja õigusloome korraldamisel). Nüüd räägitakse uuesti Riigikantselei tugevdamise vajadusest ja horisontaalsete teemade keskele koondamise vajadusest.

Kui pöörduda tagasi teiste riikide õppetundide juurde, siis veenvaid järeldusi juhtimisstruktuuride ja -keskuste edukuse kohta juletakse teha vähe. Pigem leitakse, et pole olemas ühte juhtimismudelit, mis sobib kõikjale. Üksnes administratiivsed meetmed, mida ei toeta samaaegne poliitiline pühendumine ja hea suhtluskultuur, ei ole kuigi edukad. Pole ka ühte ja ainuõiget koordinatsioonivalemit, mis aitaks toime tulla võistlevate huvidega ja teha keerulisi poliitikavalikuid. Erinevad katsed koordinatsioonimehhanismide arendamiseks võivad omada hoopis olulist negatiivset mõju valitsuse vastutusele. Vastutus hajub sellistes keerulistes süsteemides (Christensen, Lægread 2007; Finnish Ministry of Finance 2013; O'Flynn jt 2011).

5.3.3 Riigipidamise kava

Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kava lähtub veendumusest, et praegune riigiasjade ajamise viis on jäänud ajale jalgu, koormab riigieelarvet ega lase Eestil parimal viisil, tulemuslikult ja kestlikult osutada ühiskonna arenguks ja elanike rahuloluks vajalikke avalikke teenuseid. Tööturul töökäed kaovad, ülalpeetavate arv suureneb, ent ootused paremale avalikule teenusele ning efektiivsemale riigile kasvavad. Ka riigiasjade ja kohaliku elu korraldamise viis vajab uut lähenemist.

Reformisoovituste koostamisel on arvestatud varasemaid uuringuid ja analüüse, neid vajadusel ajakohastades ja täites ilmnunud lünki. Riigipidamise kava sõnastas probleemid ja pakkus lahendused viies valdkonnas: arutlev demokraatia (osalemine), kohalik omavalitsus, riigihaldus, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

Demokraatia edendamiseks seatud ettepanekud seadsid eesmärgiks asendada formaalne „kaasamine“ huvirühmade sisulise osalemisega. Põimida esindusdemokraatia mudelisse osalusdemokraatia komponente. Vastukaaluks uskumusele, et võimalik on tänase parlamendi kõrvale panna kokku muu püsiv „tarkade kogu“ iga ühiskondliku küsimuse lahendamiseks, lähtub riigipidamise kava eeldusest, et erinevate ühiskonna probleemide lahendamiseks on vaja erinevat teadmist ja seda on mõistlik kasutada vastavalt konkreetsele vajadusele.

Riigihalduses määrab tulevikku vajadus väiksema hulga inimestega saavutada sama tulemus, sest kahe-nea rahvastiku tingimustes peab ka avalik sektor jõudu kokku tõmbama, et mitte ühiskonnale liialt koormavaks muutuda või erasektorilt täiendavaid töökäsi ära võtta (Eesti Koostöö Kogu 2014). Selleks tuleb tööd teha teisiti, targemini ja ehk ka vähem.

Riigiteenistujate igapäevane töö on tihti üle koor-

matud tegevustega, mis ei loo Eesti elanikele või ettevõtetele selget lisaväärtust, ei paranda otseselt avaliku teenuse kvaliteeti või kättesaadavust. Poliitiliste prioriteetide elluviimiseks ja korralikuks ettevalmistamiseks ei jagu aega ega ressursi. Aastaid on tööplaanides samad projektid, mis ei tehta ära ega ka otsustata mitte teha.

Ministeeriumide tööplaanid tuleks seetõttu kriitilise pilguga üle vaadata ja tarbetu maha tõmmata. Seadusi muuta ja uusi kirjutada vaid siis, kui rakenduspraktika analüüs muud võimalused välistab. Sageli piisab seaduse paremaks selgitamiseks asjatundlikust koolitusest ja juhendmaterjalidest. Valitsuse tööplaan peaks lähtuma tegeliku elu vajadustest: ilmnevate probleemide viivitusest lahendamiseks, osalusest EL õigusloomes, valitsuse prioriteetide heast täitmisest. Neid töid ei saa pika aja peale ette kavandada, ent need on kõige olulisemad. Riigieelarve planeerimise aluseks tuleks võtta eeskätt need ülesanded, mida ainult riik saab ja peab täitma. Pöörata tähelepanu neile inimestele, kes vahetult avalikke teenuseid osutavad (siseturvalisus, haridus, kultuur, tervishoid jne). Riigi põhiülesannete täitmine pole projektipõhine töö. Senisel tulemusjuhtimise kontseptsioonil põhinev ühikute kokkulugemine ei soodusta koostöökeskset halduskultuuri.

Ministeerium peab taas saama poliitikakujundamise keskuseks. Kui aga analüütiline töö ostetakse peamiselt sisse või toimub mujal haldusalas, siis lahkub ministeeriumist ka pädevus ja vastutus. Sisuline töö ei saa olla tellimuste esitamine ja vastuvõtmine. Hoiduda tuleks uute asutuste ja struktuuriüksuste loomisest, otsustada, et riigi põhiülesannete täitmiseks ei looda täiendavaid eraõiguslikke asutusi, mis hägustavad selget juhtimise ja vastutusliini.

Valitsuse tasandil tõepoolest lonkab ühe ministri või ministeeriumi vastutusvaldkonda ületavate probleemide lahendamine. Teabevahetus ja üksteise abistamine ning tegutsemine ühtse meeskonnana praktikas ei toimi, pealegi ei soodusta seda ametkonna huvidest lähtuv eelarve koostamise poliitika. Koostöö edukus sõltub aga esmalt sellest, kas kõik osapooled täidavad oma ülesandeid hästi (st neil on nende ülesannete täitmiseks aega ja vajalikud oskused) ning kõiki osalevaid ministeeriume juhtivad ministrid soovivad ühist eesmärki saavutada ja on seadnud selle ministeeriumi spetsialistide jaoks prioriteediks (mh tööaja planeerimisel ja tulemuste hindamisel). Probleemide lahendamiseks ja parema koostöö soodustamiseks tuleks kaaluda anda peaministrile õigus otsustada mitme ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus juhul (ja ainult juhul), kui ministrid ei ole omavahel lahenduses, lahenduse

väljatöötamise või elluviimise tähtaegades ja isikulises vastutuses kokkulepele jõudnud.

Kohaliku omavalitsuse korralduses aitaks kujunenud ummikseisust välja leppimine tõdemusega, et ühtset, võrdsustavat ja õiglast mõõdupuud, et öelda, milline on „efektiivne“ või „õige“ omavalitsus Eestis, ei ole ega tule. Omavalitsuste võimekus jääb ka tulevikus erinema ning enamusele neist kõigi tänaste ülesannete tõhus täitmine üle jõu käima. Sest majandusliku säästu saavutamiseks on Eestis lihtsalt liiga vähe elanikke. Seda ka juhul, kui teha näiteks maakonna suurusel omavalitsused (**Eesti Koostöö Kogu 2014c**). Seega saab edukas olla ainult selline lahendus, mis võtab arvesse omavalitsuste erinevat võimekust ning ülesannete erinevat ressursivajadust. Vabatahtlikku ühinemist piirkondades, kus mitu omavalitsust moodustavad ühise kogukonna ja toimepiirkonna, tuleb toetada, kuid see ei ole lahendus kogu Eestile ja kõigile omavalitsuste probleemidele.

Omavalitsused tuleks vabastada sellistest ülesannetest, milles neil tänapäeval sisuline otsustusõigus puudub või keskvalitsus on nagnii korralduse üle võtnud. Kohaliku omavalitsuse eesmärk on võimaldada kohalikul kogukonnal otsustada kohaliku elu küsimusi, mille puhul hea lahendus sõltub kohalike elanike vajadustest ja vastab kõige paremini kohalikele oludele. Kui teenus tuleb kogu riigis tagada võimalikult ühetaoliselt ja detailselt ette kirjutatud reeglite järgi, siis pole enam tegemist kohaliku elu küsimusega. Tugevamatele ja võimekamatele omavalitsustele on võimalik lepingu ja eelarvega anda rohkem ülesandeid, sidudes ülesannete täitmise selleks eraldatava rahaga. Riigi ja kohaliku võimutasandi kõrval tuleb üha rohkem innustada kogukondlikku aktiivsust ja vabatahtlikku tööd.

Olenemata liitumiste intensiivsusest jääb vajadus süsteemsemaks omavalitsuste funktsioonipõhiseks koostööks avalike ülesannete täitmisel. Eeskätt tähendab see õigusaktide lünkade täitmist ühisasutuste loomiseks. See on omavalitsustele võimalus ennast ise aidata, kaotamata olemasolu. Nii säilib otsustusõigus kohaliku elu korraldamise üle kohalikus kogukonnas. Otsuste elluviimine korraldatakse selleks majanduslikult otstarbekamal tasandil, kuhu saaks koonduda ka vastav pädevus. Funktsioonipõhine koostöö võimaldab arvesse võtta iga teenuse jaoks konkreetselt sobivat ja vajalikku teenuspiirkonda. Mõistlikud ülesande täitmise alad on erinevate ülesannete puhul erinevad. Seepärast on ka liitumiste korral selliseid asutusi vaja ja liitumised ei kaota ühisasutuste vajadust.

Riigikogu positsioon on suhtes valitsusega aja jookul nõrgenenud. Ent just Riigikogu peaks tegema

põhimõttelisi poliitikaotsuseid, tasakaalustama valitsusasutuste tööd ning teostama parlamentaarset järelevalvet. Tugeva valitsuse kõrvale on vaja ka tugevat parlamenti. Vältimaks massilist töötajate arvu suurendamist, tuleks palgata täiendavaid tippspetsialiste just komisjonide juurde.

Probleemi võimendavad veelgi Riigikogu liikmetele kehtivad ulatuslikud töökohapiirangud, mis toovad kaasa senise tegevuse jätkamise varjatult või erialatöölt kõrvalejäämise koos erialalise kvalifikatsiooni vähendamise ja kaotamisega. See asjaolu võib pärssida oma erialal kogenud ja tunnustatud inimeste kandideerimist. Et võimaldada Riigikogu liikmetel jätkata senist professionaalset tegevust, tuleks ümber korraldada Riigikogu töö: kaotada enamik töökohapiiranguid, jättes alles vaid need, mis on olulised võimude lahususe ja tasakaalustatuse seisukohalt; muuta Riigikogu tööaega paindlikumaks ning kasutada enam kaugtöö ja e-lahendusi.

Kokkuvõte

Kui senipakutud lahendused riigivalitsemise parendamisel ei ole tuult tiibadesse saanud, võiks otsida muid lahendusi. Kas on mõtet teha veel rohkem midagi, mis seni ei ole selgelt edule viinud? Teiste riikide valitud teel sabas sörkimine ei anna meile edumaad. Eestile on edu toonud julged, originaalsed lahendused. Oluline on eristada süsteemseid vigu tegemata või halvasti tehtud tööst. Enne uue struktuuri või keskuse loomist tuleks püüda olemasolev hästi toimima panna. Hea lahendus adresseerib probleemi selgelt ning võtab arvesse Eestile ainuomaseid väikeriigi eripärast, ressursinappusest, põhiseaduslikust korrast, geopoliitilisest oludest jne tulenevaid piiranguid.

Muu hulgas ei tasu unustada, et ühtse valitsemise retoorika, mida Eestile on jõudsalt maha müüdnud, on seotud järjekordse avaliku halduse moevooluga, mis püüab parandada elmiste trendide vigu (tihti isegi samade meetoditega). Kindlasti tuleb tulevikus uusi trende, mida jõudsalt levitama hakatakse. Moevoolud aga lähevad üle. Igauhega kaasajooksmine on kulukas. Riigi skelett peab aga igal juhul hästi töötama ja mitte ülejäänud ühiskonnale liiga koormavaks muutuma. Kui see ei toimi ja kui ei jõuta keskenduda igapäevatöö edukale tegemisele, ei ole ka moodsatest lahendustest kasu. ●

VIIDATUD ALLIKAD

- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, Nov/Dec, 1059–1066.
- De Jong, M. & Mamadouh, V. (2002). Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation. In De Jong, M., Lalenis, K. & Mamadouh, V. (eds), *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5–24.
- Eesti Koostöö Kogu (2014a). Riigipidamise kava. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-tervikttekst_final.pdf.
- Eesti Koostöö Kogu (2014b). Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006-2012. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/05/Ressursikasutuse-anal%C3%BC%C3%BCs_1%C3%B5plik_avalikustatud.pdf.
- Eesti Koostöö Kogu (2014c). Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stse-naariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. Kättesaadav http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf.
- Evans, M. (2009). Policy Transfer in Critical Perspective. *Policy Studies*, 30 (3), 243–68.
- Finnish Ministry of Finance (2013). *Governments for the Future. Main report*. Kättesaadav <http://verkkojulkaisut.vu.fi/zine/22/cover>.
- Jacoby, W. (2001). The Imitation-Innovation Trade-Off: Does “Borrowing Dull the Edge of Husbandry”? *Comparative Political Studies*, 34 (3), 263–293.
- Kallas, S. (2014). Valimisest ja valitsemisest. *Eesti Ekspress*, 24.09.
- Laar, M. (2012). Kas Euroopa unistus tuhmub?. *Postimees*, 20.10.
- Lemmik, J. (2015). Kõva kisaga kärped või võti tulevikku?. *Postimees*, 26.01.
- Madise, Ü. (2003). Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. *Juridica*, 1, 38–44.
- Nõmm, K. & Randma-Liiv, T. (2012). Performance Measurement and Performance Information in New Democracies: A Study of the Estonian Central Government. *Public Management Review*, 14 (7), 859–879.
- OECD (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*. Paris: OECD.
- O’Flynn, J., Buick, F., Blackman, D. & Halligan, J. (2011). You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-Up Government. *International Journal of Public Administration*, 34 (4), 244–254.
- Raidla, J. (2011). Eesti riigi pidamise reform. *Ettekanne Pärnu Juhtimiskonverentsil*, 13.-14.10.2011.
- Randma-Liiv, T. (2002). Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. *Trames*, 6 (4), 374–389.
- Randma-Liiv, T. (2005). Demand- and Supply-based Policy Transfer in Estonian Public Administration. *Journal of Baltic Studies*, 36 (4), 467–487.
- Richardson, J. (2001). Government, Interest Groups and Policy Change. *Political Studies*, 48 (5), 1006–25.
- Taro, K. (2013). Mis on väikeriik ehk millest me räägime? Riigimasin. Konverentsi „Eesti kui väikeriik“ eriväljaanne. *Eesti Päevaleht*, november 2013.
- Tavits, M. (2003). Policy Learning and Uncertainty: The Case of Pension Reform in Estonia and Latvia. *Policy Studies Journal*, 31 (4), 643–660.

5.4

Poliitikakujunduse koordineerimine

Riigi eelarvestrateegia rolli fiskaalpoliitika teostamisel

► RINGA RAUDLA

Sissejuhatus

Selle alapeatüki eesmärk on analüüsida riigi eelarvestrateegia rolli fiskaalpoliitika kujundamisel ja teostamisel Eestis ning teha ettepanekuid, kuidas seda poliitikainstrumenti mõjusamalt kasutada. Riigi eelarvestrateegia on üks peamisi koordineerimisinstrumente eelarvepoliitika kujundamisel (ja ka edastamisel) Eesti avalikus sektoris. Eelarvestrateegia ülesehituses ja sisus on viimase 10 aasta jooksul toimunud mitmeid muutusi ning ka uus riigieelarve raamseadus mõjutab eelarvestrateegia rolli eelarve koostamisel ja täitmisel. Antud peatükk analüüsib lähemalt järgmisi küsimusi: Kui hästi on riigi eelarvestrateegia seni täitnud oma eesmärgi keskpika planeerimise soodustamisel ja fiskaalpoliitika kujundamisel? Millised on olnud selle poliitikainstrumenti olulisemad eelised ja puudujäägid? Kuidas võiks tõhustada riigi eelarvestrateegia rolli fiskaalpoliitikas, arvestades ka teiste riikide kogemusi?

5.4.1 Eelarvestrateegia kui poliitikainstrument

Eelarvestrateegia ehk mitmeaastase eelarveraamistiku kasutamine eelarveprotsessis on viimastel aastakümnetel olnud üks populaarsemaid reforme avaliku sektori finantsjuhtimise valdkonnas ja on praeguseks kasutusel paljudes riikides (nt Austraalia, Holland, Prantsusmaa, Rootsi, Soome, Suurbritannia) (Brumby, Hemming 2013; Floden 2013; Harris jt 2013; Schaechter jt 2012). Mitmeaastase eelarveraamistiku kasutamine on soodustanud keskpikka planeerimist eelarveressursside kasutamisel ning võimaldanud paremini arvesse võtta mitmesuguste seadusemuudatuste ja poliitikaotsuste mõju eelarvele. Haruministeeriumidel on kindlam oma tegevusi planeerida, kui neil on mitmeaastane vaade saadaolevatele ressurssidele. Mitmeaastase eelarvera-

mistiku kasutamine on soodustanud ka fiskaalpoliitika kasutamist majanduse stabiliseerimiseks mõnedes riikides (Ljungman 2008). Oluline kitsaskoht eelarvestrateegia kasutamisel eelarveprotsessis on olnud majanduslike prognooside ebatäpsus. Ebatäpsed kulude, tulude ja muude majanduslike näitajate ennustused võivad õhnestada eelarvestrateegia legitiimsust ning teha sellest dokumendi, mida reaalsuses ei jälgita ja millel ei ole reaalset mõju (Brumby, Hemming 2013).

5.4.2 Eelarvestrateegia Eestis

Riigi eelarvestrateegiat (RESi) on Eestis koostatud alates 2000. aastast. Ametlikult jõustus kohustus igal aastal järgmiseks aastaks ja sellele järgnevas kolmeks aastaks (st rulluval põhimõttel) RESi koostada 2003. aastal (vastavalt riigieelarve raamseadusesse tehtud muudatustele). Ka uue, 2014. aastal jõustunud Riigieelarve seaduse kohaselt on eelarvestrateegial eelarveprotsessis oluline roll: eelarvestrateegia eesmärk on tuua välja riigi eelarvepoliitika põhisuunad, kajastada Vabariigi Valitsuse üldeesmärke ja nende elluviimiseks planeeritavaid rahalisi vahendeid.¹ Eelarvestrateegia kinnitab valitsus hiljemalt kaheksa kuud enne eelarve aasta algust ja selle põhjal koostavad riigiasutused riigieelarve taotlused. Vabariigi Valitsus esitab eelarvestrateegia Riigikogule kohe pärast selle kinnitamist. Eelarvestrateegia

¹ Vastavalt 2014. aastal vastuvõetud riigieelarve seadusele peab eelarvestrateegia sisaldama aastate kaupa:

- 1) riigi eelarvepoliitilisi eesmärke, sealhulgas valitsussektori eelarvepositsiooni ja võlakorramise suurusega seotud eesmärke;
- 2) valitsussektori allsektori või selle üksuste eeldatavat eelarvepositsiooni ja muud finantsinfot koos olulisemate muudatustega finantseerimise ja finantsjuhtimise põhimõtetes;
- 3) makromajandusprognoosist ja rahandusprognoosist lähtuvat riigi majandusolukorra analüüsi;
- 4) eelarvestrateegia perioodiks ministeeriumi valitsemisalale lubatud maksimaalseid vahendite mahte.

koostamise protsessi reguleerib riigieelarve raamseadus üsna napisõnaliselt. Seadus sätestab vaid, et eelarvestrateegia koostab rahandusministeerium ja et „rahandusministeeriumil on eelarvestrateegia koostamiseks õigus saada vajalikke andmeid ministeeriumidelt ja valitusssektorisse kuuluvatelt isikutelt.” (§ 22)

Riigi eelarvestrateegia kasutuselevõtt 2000. aastate alguses oli kindlasti vajalik samm eelarveprotsessi moderniseerimisel: see võimaldas tuua riigi ressursside planeerimisse keskpika perspektiivi ja vaadata kaugemale üheaastasest eelarveseadusest. Samuti võimaldas see riigiasutustel õppida eesmärkide sõnastamist, tulemusindikaatorite valimist ja sihttasemete seadmist oma tegevuste planeerimisel neljaks aastaks.

Viimase 14 aasta jooksul on riigi eelarvestrateegia sisu ja struktuur aastate kaupa märkimisväärselt erinenud. See viitab sellele, et toimunud on otsingud, milles vormis oleks RES kõige kasulikum dokument. Kõige olulisemad muutused riigieelarve sisus leidsid aset 2008.–2009. aasta kriisi ajal, mil (lisaks muudele avaliku sektori kulutustele) kärbiti oluliselt ka RESi teemasid ja pikkust, eriti selles esitatud tulemusinfot. Tulemusinfo kätkeb endas tegevuste eesmärgid, tulemusindikaatoreid ja sihttasemeid.¹ Kriisiaegne ebakindlus, kui palju riigil oli võimalik koguda tulusid, tõi kaasa ebakindluse ka kulude planeerimisel, mistõttu seati väga konkreetsete eesmärkide, indikaatorite ja sihttasemete sätestamise mõttekus eelarvestrateegias küsimuse alla. Pärast kriisi möödumist hakati RESis taas rohkem tulemusinfot esitama. Näiteks RES 2010–2013 oli vaid 36 lehekülge pikk; RESis 2015–2018 on aga 137 lehekülge.

Sarnaselt teiste riikidega on ka Eestis seni olnud kõige olulisem RESi kui riigi keskse strateegilise dokumendi probleem makromajanduslike ja sellest tulenevalt ka eelarve tulude ja kulude prognooside ebatäpsus. See on paljuski johtunud ebastabiilsest väliskeskkonnast, kuid osaliselt kindlasti ka analüütilise suutlikkuse puudustest. Prognooside ebatäpsus (eriti enne kriisi ja ka kriisi ajal) muutis ressursside reaalse keskpikas perspektiivis planeerimise võimatuks. Eelarvet tehti ikkagi vaid ühe aasta perspektiiviga, seda kriisi kõrghetkedel 2008–2009 isegi mitu korda aastas lisaelarvete abil ümber tehes. Riigipoolne tahtmatus kasutada kogutud reserve ja võtta laenu tähendas, et tulude vähenedes tuli kohe kärpida ka planeeritud kulusid. Seetõttu ei olnud ministeeriumidel kindlust, kui palju neil ikkagi järgnevatel aastatel ressursse kasutada on.

5.4.3 Diskussioon riigi eelarvestrateegia üle: kas see peaks toimuma laiemal poliitika-kujundamise areenil kui seni?

Seni on eelarvestrateegia koostamine olnud täitevvõimu piirides toimuv suhteliselt suletud protsess. Keskne roll on olnud rahandusministeeriumil, kes on koostanud RESi makromajanduslike prognooside ja valitsemisalade arengukavade põhjal. Et eelarvestrateegia on riigi üks kesksemaid poliitikadokumente, mis puudutab peaaegu kõiki, peaks selle koostamine peaks olema oluliselt avatum ja kaasavam protsess. Diskussiooni eelarvestrateegia koostamise üle võiksid olla kaasatud ka sotsiaalsed partnerid (st ametiühingute ja tööandjate esindajad), vastloodud eelarvenõukogu ning Riigikogu.³

Seni on RESis suhteliselt vähe põhjendatud, miks Eestis on valitud üks või teine fiskaalpoliitiline suund. Suurema osalejate ringi kaasamine eelarvestrateegia koostamisse võimaldaks pidada fiskaalpoliitika põhisuundade üle põhjalikumalt ja mitmekülgsemat debatti. Selle tulemusel võiks RES kajastada mitmesuguseid alternatiive, mida fiskaalpoliitika puhul on kaalutud ja arutatud, ning selgitusi, mille põhjal lõplik valik tehti. Eelarvestrateegia protsessi avatus ning laiema osalejate ringi kaasamine selle koostamise protsessi aitaks leevendada tendentsi, et fiskaalpoliitika on suhteliselt „automaatne“ ja pigem passiivne kui aktiivne. „Automaatne“ fiskaalpoliitika on tähendanud, et tulude vähenemisega kaasneb kulude kärpimine (ka eelarveaasta keskel) ning tulude ootamatu suurenemine tipneb positiivsete lisaelarvetega (vt nt Raudla, Kattel 2011). See on avaldanud majandusele protsüklilist mõju (on majandustsüklit võimaldanud ja mitte tasandanud). Aktiivne eelarvepoliitika tähendab, et riigieelarvega püütakse majandustsüklit kõikumisi tasandada, suurendades riigipoolseid kulutusi majanduslanguse ajal ja ohjeldades kulude suurendamist majanduse ülekuumenemise korral. Aktiivsem fiskaalpoliitika annaks ka riigi strateegilistele arengukavadele reaalsema sisu ja kindluse, et järgmise mõõna ajal ei hakata strateegiliste eesmärkide elluviimiseks vajalikke kulutusi kohe taas kärpima ja argumenteerima liigselt lihtsustatud stiilis, et „raha on“ või „raha ei ole“.

Laiema ringi osalejate kaasamine annaks ehk tõuke sellele, et eelarvestrateegias on rohkem teavet eelarvepoliitikast endast ja võimalikest valikukohtadest,

1 Näiteks RES 2015–2018 seab õiguskorra ja siseturvalisuse puhul üldiseks eesmärgiks „Tagada inimeste ja vara suurem turvalisus ning Eesti põhiseaduslik kord, sisemine rahu ja stabiilsus.” Selle eesmärgi puhul kasutatakse indikaatoritena nt selliseid mõõdikuid: „kuriteo ohvriks langenud elanike osakaal”, „Transparency International korruptsiooni tajumise indeksi väärtus”, „ebaloomulikud teel hukkunute arv”, „keskmised arvestuslikud menetlusajad kriminaal-, tsiviil-, väärteo- ja haldusajade menetlemisel”.

3 Näiteks Rootsis on sõltumatu eelarvenõukogu märginud olulist rolli avaliku diskussiooni arendamisel fiskaalpoliitiliste valikute üle ja rikastanud debatti (Floden 2013).

sealhulgas ka sellest, mille jaoks ja millistel tingimustel oleks riigil mõttekas laenu võtta. Näiteks RES 2015–2018 näitab küll üldjoontes, kas lähimineküliku ja –tuleviku eelarvepoliitika on protsükliline või vastutsükliline⁴, kuid põhjusi, miks need kursid on olnud valitud või kavatsetakse valida, ei ole välja toodud. Senistes eelarvestrateegiates on eelarvepoliitika enda kohta esitatud suhteliselt vähe infot; suurem osa dokumendist on pühendatud valitsemisalade tulemusvaldkondade eesmärkidele ja tegevustele. Kindlasti võiks riigieelarvestrateegia anda teavet ka pikemaajaliste fiskaalsete riskide kohta ja pakkuda mitmesuguste riskistsenaariumide võimalikke lahendusi (vt nt Anderson, Sheppard 2009).

Eelarvestrateegiale kui dokumendile tugevama legitiimsuse andmiseks võiks see kindlasti olla enne kinnitamist arutusel Riigikogus ja ideaalis võiks see saada ka Riigikogu kinnituse.⁵ Seni on Riigikogu olnud eelarvestrateegia passiivne tarbija. Kui eelarvepoliitilised valikud ja valitsuse prioriteedid tuleksid käsitlusele Riigikogus enne strateegia vastu võtmist, siis saaks eelarvestrateegias esitatud tulemusinfo (nt valitsuse eesmärkide, seatud sihttasemete ja valitud tulemusindikaatorite kohta) laiema kõlapinna. Seni on Riigikogu pööranud valitsuse esitatud tulemusinfole suhteliselt piiratud tähelepanu – muuhulgas ka põhjusel, et Riigikogu liikmed on tajunud, et kõik eelarvepoliitilised valikud saavad tehtud eel-arveprotsessi täidesaatva võimu faasis ning seadusandliku kogu mõju eelarvele on pigem piiratud (vt lähemalt Raudla 2012).

5.4.4 Eelarvestrateegia kui strateegilise planeerimise instrument?

Riigikogu ja teiste poolte (sh sotsiaalpartnerite ja eelarvenõukogu) kaasamine arutluse eelarvestrateegia üle võimaldaks muuta selle dokumendi „elavaks“ dokumendiks ning vältida muu hulgas ka seda, et aasta-aastalt „kopeerib ja kleebib“ rahandusministeerium eelneva aasta eelarvestrateegias esitatud info (eriti just tulemusvaldkondade, nende eesmärkide, sihttasemete ja tulemusindikaatorite kohta) järgneva aasta RESi. Rahandusministeeriumi viimaste aastate reformipüüdlusi on iseloomustanud soov fikseerida riigieelarvestrateegia muutumatu struktuur (eriti just selle jaotus erinevateks tulemusvaldkondadeks ja nende eesmärkideks). Ent nii strateegiliste eesmärkide seadmine kui ka eelarvestamine on oma olemuselt sügavalt poliitilised protsessid. Seega püüdlused allutada see protsess järgale tehnokraatlikule planeerimisele võib muuta eelarve-

strateegia dokumendiks, mis järgib küll aasta-aastalt sama struktuuri ja toob välja samad eesmärgid, kuid ei suuda realselt mõjutada ja suunata riigi arenguid. Halvemal juhul võib selline staatiline dokument, kus struktuuri ja elementide fikseeritust tähtsustakse enam kui selle sisu, õõnestada eelarve ja strateegilise planeerimise protsesside demokraatlikkust ning vähendada selle võimet reageerida muutustele ühiskonna arengutes. Nagu eespool mainitud, oli RESil kriisi oludes hoopis teistsugune formaat. Kuigi aasta-aastalt püsiv eelarvestrateegia struktuur teeks kergemaks selle sisu võrdluse aastate kaupa, ei kaalu võimalikud ohud liigse fikseerituse puhul üles selle kasu.

Viimastel aastatel on RESis väga detailselt esitatud tulemusindikaatorite sihttasemed, mida järgmise nelja aasta jooksul tahetakse saavutada. Näiteks RES 2015–2018 lubab, et keskmine arvestuslik menetlusaeg tsiviil-asjade menetlemisel ei ületa 135 päeva ja et rahvaraamatukogude laenutuste arv aastal 2018 peaks olema 11 miljonit raamatut aastas. Kindlasti tuleks eelarvestrateegia rolli edasisel määratlemisel silmas pidada ka seda, et tähelepanu seatud eesmärkide sihttasemete saavutamisele ei tooks kaasa negatiivseid tagajärgi. Tulemusindikaatorid on paljudel juhtudel defineeritud suhteliselt kitsalt ja mõõdikud on valitud vastavalt sellele, mille kohta statistika on kergemini kättesaadav, aga mitte vastavalt sellele, mida sisuliselt oleks mõttekas mõõta. Seega, eelarvestrateegias välja toodud indikaatoreid tuleks käsitleda pigem kommunikatiivsete ja informatiivsete orientiiridena, mitte aga justkui viis-aastaku plaani direktiividena, mille puhul seatud sihttasemed tuleks saavutada ükskõik mis hinnaga ja teiste tegevuste arvelt. Kui sihttasemete saavutamist hakatakse dogmaatilisel järgima ja ka rahaliselt sanktsioneerima, on tõenäoline, et tulemusinfo kvaliteet tegelikult langeb, sest asutustel on siis motivatsioon infot manipuleerida (Perrin 1998). Halvemal juhul võib see viia olukorrani, kus riigiasutused keskenduvad kramplikult vaid seatud näitavude saavutamisele, kuid jätavad teised tegevused (mis on riigi toimimise koha pealt siiski olulised) hooletusse (vt lähemalt Raudla 2013). Seega tuleks vältida eelarvestrateegiasse kirjutatud sihttasemeid ja indikaatoreid kui kivisse raiutud näitajaid, mida tuleks jälgida igavesest ajast igavesti. Pigem tuleks eesmärkide seadmisel olla valmis indikaatoreid muutma, kui see mõistlikuks osutub.

⁴ RES 2015–2018 väidab, et „Eesti eelarvepoliitika on lähiaastatel vastutsükliline, v.a 2016. aastal, mil SKP löhe muutub positiivseks (SKP tase on potentsiaalselt kõrgem), kuid eelarvepoliitika lõdveneb ehk on protsükliline.“ (lk 59), kuid ei selgita, mis põhjustel selline kurss on valitud.

⁵ Nt Rootsisis kiidab eelarvestrateegia heaks parlament (Ljungman 2007).

5.4.5 Siduvad kululaed – kas Eesti konteksti sobiv eelarvereegeel?

Oluline muudatus, mille 2014. aastal kehtima hakanud riigieelarve raamseadus kaasa toob, on see, et eelarvestrateegia kehtimise perioodiks kehtestatavad mitmeaastased valitsemisalade kululaed on siduvad. Kui varasemad riigieelarve strateegiad on esitanud valitsemisealade mitmeaastasi rahastamisplaane, siis eelmine raamseadus ei sätestanud neid kohustuslikuna.

Kululagede kehtestamine on fiskaalsete reeglite valdkonnas kindlasti üks olulisemaid moevoolusid. Nende reeglite vastuvõtmine nii Eestis kui ka teistes liikmesriikides on olnud mõjutatud Euroopa Liidu poolsetest soovitustest (Schaechter jt 2012). Siin olekski paslik küsida: kui sobivad on siduvad kulureeglid Eesti kontekstis?

Ühelt poolt peetakse mitmeaastaste kululagede kehtestamist stabiliseerimisvahendiks, mis võimaldab vältida protsüklilist kulude kärpimist majanduslanguses ja kulude hüppelist tõusu majandusbuumi ajal (Anderson, Minarik 2006; Ljungman 2008; Schaechter jt 2012). Arvestades Eesti senist fiskaalpoliitikat, võikski ehk väita, et kuigi paljudes teistes riikides nähakse kululagesid liigse piiranguna eelarvepoliitikale, siis Eesti kontekstis võib neil isegi olla vastutsüklilist fiskaalpoliitikat mõneti soodustav mõju, st fikseeritud kululaed võimaldaksid majandustsüklit tasandada ja mitte võimaldada. Kui järgmiseks neljaks aastaks kehtestatud kulutusi valitsemisalade kaupa koheldaks siduvana, siis tähendaks see, et majanduse langedes ja maksutulude vähenedes ei hakata kohe kulusid kärpima, vaid otsitakse muid võimalusi, kuidas kulusid rahastada ja sealhulgas kaalutakse ka laenu võtmise võimalust.

Tulevikus on kindlasti oluline silmas pidada, et fikseeritud kululaed täidaksid tõepoolest stabiliseerivat rolli ja et nad ei hakkaks majandustsükli amplituudi või-

mendama, –eriti majanduslanguse kontekstis, kus riigipoolsed täiendavad kulutused on üldjuhul vajalikud majanduse elavdamiseks.⁶ Riigieelarve seadus sätestab: „Eelmise perioodi eelarvestrateegias esitatud teavet eelseisvate aastate kohta muudetakse uue eelarvestrateegia kinnitamisel vaid juhul, kui on oluliselt muutunud tulemusvaldkonna üldeesmärk, Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, riigi eelarvepoliitilised põhisuunad, makromajandusprognosis, rahandusprognosis või õigusakt.” Seega tuleks nende aspektide valguses eelarvestrateegia koostamisel laiapõhjaliselt arutleda, kas paikapandud kulutuste tasemed on majanduse vajadusi arvestades õigustatud või tuleks neid korrigeerida.

Lisaks vajaks täiendavat diskussiooni see, millised kulutuste kategooriad peaksid nende nelja-aastaste kululagede alla käima, millised kulutuste kategooriad pigem mitte. Mitmetes riikides, kus siduvad mitmeaastased kululaed on kasutusel (nt Rootsi, Soome, Holland), koheldakse investeeringuid mõneti teistmoodi kui muid riigieelarve kulutusi (Ljungman 2008). Ka Eesti kontekstis võiks kaaluda, kas otsustatud mitmeaastased kululaed peaksid tingimata laienema ka investeeringutele või võiks neile kululagesid mitte kohaldada. Et investeeringuid on üldiselt kergem kärpida kui muid kulutusi, võidakse siis, kui kululaed laienevad ka investeeringutele, hakata muude kulutuste paratamatul suurenemisel (nt seadustes ettenähtud kohustuslike väljamaksete tõttu) kärpima just investeeringuid. See aga võib nõrgestada Eesti majanduse pikemaajalist konkurentsivõimet.

Senised uuringud kululagede kasutamise kohta eelarvepoliitikas on rõhutanud, et nende toimimise mõjus sõltub väga oluliselt makromajanduslike prognooside täpsusest (vt nt Ljungman 2007; 2008). Seega tuleks ka Eesti kontekstis arendada riigiasutuste suutlikkust prognoosida täpsemalt kulusid, tulusid ja makromajanduslikke näitajaid. ●

⁶ Näiteks Soomes, kus kulureeglid on kasutusel, ei ole majandustsüklilist sõltuvad riigieelarve kulutused kaetud kululagedega (Ljungman 2008).

VIIDATUD ALLIKAD

Anderson, B. & Minarik, J.J. (2006). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4), 159–194.

Anderson, B. & Sheppard, J. (2009). Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? *OECD Journal on Budgeting*, 3, 7–117.

Brumby, J. & Hemming, R. (2013). Medium-term Expenditure Frameworks. In Allen, R., Hemming, R. & Potter, B. (eds), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.

Floden, M. (2013). A Role Model for the Conduct of Fiscal Policy? Experiences from Sweden. *Journal of International Money and Finance*, 34, 177–197.

Harris, I., Hughes, R., Ljungman, G. & Sateriale, C. (2013). Medium-term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design and Performance. In Cangiano, M., Curristine, T.R. & Lazare, M. (eds), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Ljungman, G. (2007). The Medium-term Fiscal Framework in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 6 (3), 1–17.

Ljungman, G. (2008). *A Survey: Expenditure Ceilings*. IMF Working Paper No WP/08/282.

Perrin, B. (1998). Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evaluation*, 19 (3), 367–380.

Raudla, R. (2012). The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different? *Public Administration*, 90 (4), 1000–1015.

Raudla, R. (2013). Tulemuseelarvestamise mõjud ja ohud. *Riigikogu Toimetised*, 28, 81–91.

Raudla, R. & Kattel, R. (2011). Why Did Estonia Choose Fiscal Retrenchment after the 2008 Crisis? *Journal of Public Policy*, 31 (2), 163–186.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. & Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the 'Next-Generation' Rules*. A New Dataset. IMF Working Paper No WP/12/187.



Avatud ja tõendus- põhise poliitika suunas

Õppiv euroopastumine Eesti hariduspoliitikas

► ANU TOOTS & KRISTA LOOGMA

Sissejuhatus

Käesolev alapeatükk püüab näidata, kuidas on Euroopa Liit mõjutanud Eesti hariduspoliitikat, valdkonda, mida traditsiooniliselt on peetud rahvusriikide pädevusse kuuluvaks. EL näeb hariduspoliitikat eeskätt instrumentaalselt, seoses tööturu ja majanduse vajadustega, kuid hariduse valitsemise instrumendid on aja jooksul teisenenud. Lihtsakoeline kahepoolse mobiilsuse toetamine on asendunud mitmetasandilise süsteemiga, mida suunatakse ilma siduvate õigusnormideta, kuid millest lahkumine näib ometigi olevat võimatu. Liikmesriikide jaoks on siin keskne dilemma, kas võtta Euroopast tulevad suunised lihtsalt üle või kohandada neid oma riigi eripära ja vajadustega?

5.5.1 Avatud koordineerimismeetod ehk kiida-ja-laida poliitika hariduses

„Pehme“ poliitikavaldkondade kohta, mille hulka ka haridus kuulub, ütleb ELi õigus väga vähe, sest liikmesriikide endi huvid on sedavõrd tugevad, et käsu korras

siduvaid reegleid kehtestada ei ole võimalik. Nii tekkiski ELis vajadus eksperimenteerida, ja täna tuntakse seda valitsemise eksperimenti avatud koordineerimismeetodi (OMC)¹ nime all. OMC üks keskseid ideid oli panna liikmesriigid oma poliitika arendama mitte seaduste ja direktiivide täitmise, vaid õppimise teel. See tähendab, et ELi suuniseid ja teiste riikide kogemusi tuleks mitte ainult arvesse võtta, vaid neid ka oma oludele kohandada. Õppimispõhine poliitika mõjutamine käivitati ametlikult aastal 2000 Lissaboni Ülemkogul ja sealt alates on EL oma poliitikadokumentides näinud õppimist kui ELi valitsemise olemuslikku komponenti (Radaelli 2008).

Kuidas suunata liikmesriikide poliitikaõppimist? Teisisõnu, kuidas korraldada asjad nii, et õppimise abil liiguksid liikmesriigid ja EL tervikuna ühiste, Lissaboni strateegias määratletud eesmärkide poole? Selleks kavandas EL terve „töökasti“ valitsemisinstrumente (tabel 5.5.1).

¹ inglise keeles tuntud lühendina OMC – Open Method of Co-ordination.

TABEL 5.5.1 Avatud koordineerimismeetodi instrumendid

- ühtsete eesmärkide, indikaatorite ja sihttasemete kehtestamine
- perioodiline edasilükkumise jälgimine ja hindamine sihttasemete suhtes (*benchmarking*)
- tublimate ja mahajäävate riikide nimetamine raportites
- parimate praktikate levitamine, sh võrgustike kaudu
- juhtnöörid ja ELi Nõukogu/Komisjoni soovitusel liikmesriikidele
- ühtsed tegevuskavad ja rahvuslikud tegevuskavad

Et liikmesriikide vajadus oma joont ajada on suhteliselt suur, siis mõned OMC instrumendid (nt tegevuskavad hariduspoliitikas, Komisjoni soovitusel) kasutusel ei ole (Radaelli 2008). See aga ei tähenda, et riigid võivad ise otsustada, mida pidada parimaks praktikaks. Õppimise raamistiku andsid ette Barcelona Ülemkogul (2002) vastu võetud ELi „Hariduse ja koolituse ühised eesmärgid“ („ET2010“), mida Ülemkogu 2009. aastal järgmiseks kümnendiks uuendas (ET 2020).

Üldlevinud seisukoht on, et nii ELi õigus kui ka õppimise koordineerimine tingivad liikmesriikide poliitikate sisu teatud ühtsustumise ehk euroopastumise (Ladrech 2010). Värskemad uuringud tõdevad, et euroopastumine võib avalduda ka poliitika tegemise protsessis, sh valitsemise instrumentide ja toimijate seisukohade ühtsustumises. (Radaelli 2008; Graziano jt 2011; Toots 2009; Toots, Kalev 2015). Järgnevalt analüüsimegi, kuidas on toimunud euroopastumine Eesti hariduspoliitikas viimase paarikümne aasta jooksul. Võtame vaatluse alla kolm perioodi, mida iseloomustab kõigepealt liikumine kriitikavabalt poliitika ülekandelt diskursiivsele euroopastumisele ja edasi mõtestatud refleksiivsele õppimisele.

5.5.2 „Parima“ hariduse maaletoomine kui horisontaalne poliitikaülekanne

Eesti taasiseseisvumise järgne olukord hariduses oli poliitika õppimise seisukohast keeruline, sest uue süsteemi ülesehitamiseks puudusid sobivad kogemused, asjatundjad, teadmised, raha. 1990ndate lõpus, mil Eesti pidas ELiga liitumisläbirääkimisi, ei olnud EL veel oma hariduse valitsemise põhimõtteid välja kujundanud. Seetõttu otsis Eesti parimaid praktikaid teistest riikides. Ootuspäraselt püüti õppida ennekõike Soomelt. Üld-

hariduses oli õppimise fookuses uus riiklik õppekava (Ruus 2004). Selle koostamist nõustasid Soome Haridusameti eksperdid ning 1996. aasta õppekava (RÖK) sisaldas selliseid soomelikke jooni nagu koolide autonoomia oma õppekava loomisel ja õpiväljundite defineerimine. Järeltegevusena 1997. aastal võeti Soomelt üle riigiexsamite süsteem, mis pidi võimaldama mõõta RÖKs määratletud õpiväljundeid. Tegemist oli euroopastumise mõttes märgilise sündmusega, sest natuke hiljem avaldatud Soome Haridusameti ekspertiis Eesti õppekavale (FNBE 1999) ja ka OECD raport (2000) kritiseerisid meie õpiväljundite laialivalguvat sõnastust, mis tegevat õpiväljundite mõõtmise raskeks. Mõõtmisest oli saajandivahetuseks saanud haridusvalitsemise üks põhiinstrumente ning EV Haridusministeerium hakkas ilmutama üha suuremat taht sellealaseid välismaiseid soovitusi järgida.

2000ndate alguses soovis haridusministeerium Soome õppekava võimalikult puhtal kujul üle võtta (Alajõe, Ginter 2008). Sellele plaanile seisid aga vastu hariduseksperdid huvigrupid (nt Haridusfoorum), kelle arvates ei õpiks me nii ise õppekava (st poliitikat) looma (Ruus 2005). Plaan Soome õppekava n-ö sisse osta jäi katki muutunud sisepoliitilise agenda ja ELi Lissaboni strateegia vastuvõtmise tõttu. Viimane tähistas uue ajastu saabumist hariduse valitsemises, mis muutis poliitikaõppimise areene ja meetodeid ning lõi aluse ametnikkonna mõjuvõimu kasvule.

Üldharidusega sarnaseid tendentse võib märgata ka kutsehariduses. Aastail 1990–1995 oli valdkonna riigipoolne koordineerimine üsna marginaalne, sest riiklikul tasandil ei olnudki institutsiooni, kes selle eest vastutas (Neudorf jt 1997), sotsiaalsed partnerid olid aga liiga nõrgad, et sekkuda (Loogma 2004). Kahepoolsed arendusprogrammid Taani, Saksamaa ja Soomega olid suunatud kitsalt kutseõpetajate koolitusele, uute kutseõppekavade (nt kommerts, pangandus, elektroonika, arvutigraafika) ülevõtmisele või sõpruskoolide leidmisele.

1990ndate teisel poolel muutus poliitika õppimine koordineeritumaks. 1996. aastal asutati SA Kutsehariduse Reform, selle juurde kuuluva Kutsehariduse ja Tööhõive Seirekeskusega. Seirekeskus oli osa ELi agentuuri ETF (European Training Foundation) loodud sotsialismijärgseid riike katvast võrgustikust. Lisaks liikmete horisontaalsele infovahetusele korraldas ka ETF seirekeskustele koolitusi, seminare ja konverentse, mõjustades sedamoodi kutsehariduse reformi Kesk- ja Ida-Euroopas. Seirekeskuse eestvedamisel allkirjastati 2000. aasta koostöölepe sotsiaalpartneritega, millega sümboliseeriti teadvustati sotsiaalpartnerite kaasvastutust Eesti kutsehariduse arendamisel.

Kõrghariduses oli välismaisest kogemusest õppimine veelgi vähem koordineeritud, piirdudes üksikute õppekavade arendamisele suunatud ELi doonorprogrammidega (nt Phare). Riiklikult kehtestatud arenguraamistikku ei olnud, reformid toimusid kõrgkoolide oma äranägemise järgi (Kübarsepp 2011). 1990ndate alguses võetud suund neoliberaalsele konkurentsipõhisele kõrgharidusele tõi kaasa avalik-õiguslike ülikoolide märkimisväärse autonoomia ja erakõrgkoolide loomise buumi. 2002. aastal oli Eestis 49 kõrgkooli (sh 23 erakõrgkooli), mis omavahel pigem konkureerisid kui tegid koostööd. See killustatus muutis kõrghariduse huvigrupid valitsusele nõrgaks partneriks. Kuid sarnaselt üldharidusele kiirustati ka siin välismaiseid ideid juurutama. 1999. aastal kirjutas Eesti haridusminister alla Bologna deklaratsioonile, mis ei olnud õiguslikult siduv dokument. Deklaratsioon ühendas kõrgharidussüsteemid vabatahtlikku võrgustikku, mis seadis eesmärgiks õpirände soodustamise, tööturuseaduse õpingute struktuuri ja kvaliteedi ühtlustamise. Eestis sai Bologna deklaratsioon aga kiiresti legaalselt jõudu omavaks imperatiiviks, mille alusel koostati 2001. aastal kõrgharidusreformi kava. Nendest põhimõtetest tulenevalt muudeti ühe aastaga kõik olulisemad kõrgharidust reguleerivad õigusaktid – ülikooliseadus, rakendus- ja kõrgharidusstandard. Senikehtinud 4+2 aastaga saadav kõrgharidus asendati 3+2 süsteemiga. Bologna deklaratsiooni algatanud Mandri-Euroopa riikide jaoks oli 3+2 süsteemi peamine eesmärk muuta ülikooliõpingute läbimine paindlikumaks ja kiirendada noorte siirdumist tööturule. Eestil ei olnud seda probleemi toona ega ole ka täna.

Soov olla euroopalik muutus 1990ndatel poliitika ülekandes tasapisi dominantseks ning asendas esialgse soovi võtta välismaalt üle vaid „parim“ hariduspoliitika. Tervikuna oli 1990ndail tegemist suhteliselt sirgjoonelise poliitika ülekandega, kus ülekantavat kogemust ei kohandatud ja selle headust ei vaidlustatud.

5.5.3 ELi haridusstrateegiad ja diskursiivne euroopastumine

2000. aastal võttis EL vastu Lissaboni strateegia sihiga arendada ühenduse globaalset konkurentsivõimet. Hariduses ja kvalifitseeritud tööjõus nähti konkurentsivõime olulist võtit. Seetõttu ei olnud üllatav, et üldisele Lissaboni strateegiale järgnesid raamdokumendid peamiste haridusvaldkondade jaoks (tabel 5.5.2).

Need raamdokumendid seadsid rahvuslikele hariduspoliitikatele sellised konkreetsed sihid nagu ühtse kvalifikatsiooniraamistiku loomine, hariduse kvaliteedi tagamine, aga ka hariduses osalejate ringi laiendamine ja osakaalu suurendamine. Bologna, Barcelona ja Kopenhaageni protsesside valitsemine oli rajatud avatud koordinatsioonimeetodile. Selle mõjul said ka siseriikliku hariduspoliitika mõjukamateks dokumentideks mitte seadused ja määrused, vaid arenguplaanid, rakendusavad, käsiraamatud, parimate praktikate kogumikud jmt. Nende alusel eraldati ressursse ja mõõdeti edasiminekut; need on toonud käibele ka oma väljendusstiili, märksõnad ja väljendid. ELi mõjutusi poliitika-dokumentide sisus ja väljendusstiilis nimetatakse diskursiivseks euroopastumiseks (Radaelli 2008), ning just sedalaadi õppimist võib leida ka Eesti 2000ndate hariduspoliitikas.

Kirjanduses on leitud, et uued ELi liikmed kalduvad ühenduse seatud eesmärgi kiiremini ja kriitikavabamalt üle võtma (Alexiadou jt 2010); samasugust tendentsi on ilmutanud ka Euroopa perifeerias asuvad riigid (Gornitzka 2006). See näib ka Eesti puhul üldjoontes paika pidavat. Nii näiteks hakkasid HTMi ametnikud toetama Eesti osalust rahvusvahelistes haridusuuringutes, sest ET 2010 mitmed indikaatorid (nt madala teadmiste taseme õpilaste osakaal, hariduslik lõhe) võeti üle PISA ja IEA uuringutest. Horisontaalne „parimate praktikate“ ülevõtmine Soomelt mängis siin endiselt katalüsaatori

TABEL 5.5.2 Euroopa hariduspoliitilised raamdokumendid

AASTA	DOKUMENDI NIMETUS	MILLIST VALDKONDA PUUDUTAS	HILISEMAD OLULISED ARENGUD
1999	Bologna deklaratsioon	kõrgharidus	Euroopa Kvaliteedikindlustuse Standardid ja Juhised, Bergen 2005
2000	Lissaboni strateegia 2000-2010	hariduse ja majanduse seos	Jätkustrateegia „Euroopa 2020“
2002	Töökava „Haridus ja koolitus 2010“ (ET2010), Barcelona	kõik hariduse valdkonnad	Jätkustrateegia ET2020, 2009
2002	Kopenhaageni deklaratsioon	kutseharidus	Euroopa Kvalifikatsiooni Raamistik, Brugge 2010

rolli. Et Soome oli PISA 2003 tulemuste põhjal tõusnud maailma tippu, jätkusid haridusnimeste ja poliitikajundajate õpireisid Soome veelgi aktiivsemalt (Aarna 2005). Ent Soome haridussüsteemist võttis Eesti üle vaid teatud jooni (koolide suurem autonoomia, individuaalne lähenemine õpilastele), samas kui teised, mis Soome ekspertide arvates neile PISA indikaatorite mõttes edu tõid, jäeti tähelepanuta (tasuta koolilõunad, sotsiaalpedagoogiline tugi, väikesed sotsiaalmajanduslikud lõhed). Lisaks Soomele võeti mõned ideed üle ELi dokumentidest, sest need sobisid hästi Eesti neoliberaalse valitsemisssuunaga (Vanntaja, Rinne 2008), millega suudeti legitimeerida koduseid (raskeid) otsuseid. Soome roll poliitika õppimise areenina hakkas 2000ndate keskel siiski vähenema ning Brüsseli roll hakkas kasvama. Seega jäi Soome kui Eesti hariduspoliitika euroopastumise katalüsaatori roll üpris lühiajaliseks (Toots 2009).

Brüsseli rolli tõus tõi kaasa selle, et ELi strateegiliste raamistike eesmärgid ja sihttasemed kanti üle ka Eesti hariduse arengukavadesse ja valdkondlikesse strateegiatesse. Kutsehariduses oli muutuste pealiiniks Kopenhaageni deklaratsioonist lähtuv suund ühise läbipaistva kutseharidusruumi loomisele. Kui esimeses Kutsehariduse arengukavas 2001–2004 viidati ELi suunistele veel üsna vähe, siis järgmistes on sõnaselgelt toetunud Lissaboni strateegias, Kopenhaageni deklaratsioonis ja Maastrikti kommünikees esitatud põhimõtetele ja eesmärkidele (HTM 2005). Muu hulgas toimus nihe tööturukeskselt fookuselt suurema sotsiaalse vastutuse eesmärgile, mis eeldab haavatavate sihtgruppide (nt põhihariduse ja erivajadustega õppijad) kaasamist kutseõppesse.

Ka „Üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013” peegeldab ELi kasvavat tähtsust: selles kasutatakse ET 2010 eduraportite stiili ja märksõnu ning viidatakse otsestelt Lissaboni strateegiale (HTM 2006). Aasta hiljem vastu võetud HTMi valitsemisala arengukava „Tark ja tegus rahvas 2009–2012” teeb veelgi otsemaid viiteid ELi haridusraamistikule ET 2010. Kõrghariduses said reformide lähtekohaks kvaliteedikindlustusele keskendunud Bergeni kommünikee (2005), mis võeti vastu Bologna protsessis. Kõrghariduse kvaliteedist oli selleks ajaks saanud Euroopa tasandi prioriteet, mis võimaldas Eesti poliitikaloojalatel Euroopa agenda kodus „alla laadida” (Börzel 2002) ja kasutada seda oma reformide legitimeerimiseks. Reformipakett, mida 2004. aastast ette valmistati, päädis Eesti kõrgharidusstrateegia (2006) ja Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegiaga (2006). Mõlemad dokumendid sätestavad riigi jõulisema sekkumise senisesse *laissez-faire* kõrgharidusmaastikku (sh statistiliste mõõdikute ja sihttasemete kehtestamise

alusel) ning tihedama integreerumise Euroopa Kõrgharidusruumiga.

2000ndate lõpupoole hakati ELi hariduseindikaatoreid koduste poliitikatega rohkem siduma, millega kaasnes ka seni kasutusel olnud indikaatorete ümbervaatamine. Näiteks keskendus varasem siseriiklik debatt 6.–8. klassist väljalangenutele, EL kasutas indikaatorina aga madala haridustasemega 18–24aastaste osakaalu. Alates arengukavast „Tark ja tegus rahvas“ on kasutusel ELi indikaator. Arengukava koostanud ametnikud leidsid, et ELi liikmetena peamegi me järgime ühtseid eesmärke ega saa käituda „omal moel“. Indikaatoreid, mille kujundamisel ka Eesti ametnikud olid osalenud, peeti olulisteks abivahenditeks Eesti asendi määramisel (Toom 2007). Niisiis oli poliitika õppimine viinud uue, andmekasutusel põhineva administratiivse identiteedi tekkeni (Moreno, Palier 2005; Ozga jt 2011). Kui 1990ndail domineerisid poliitikate ülevõtmisel ideoloogilise sobivuse argumendid, siis 2000ndail tulid esile administratiivse ühildamise argumendid.

Selline kriitikavaba kuuletumine on hakanud taanduma. 2014. aastal vastuvõetud Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (EKÕS2020) näitab juba järgmist taset poliitika õppimises. Kui varem oli iseloomulik, et Euroopalt võeti üle konkreetseid indikaatoreid või märksõnu, siis EKÕS on võtnud üle põhikontseptsiooni, toetudes oma arenguvajaduste analüüsile. Nii ET 2020 kui EKÕS 2020 on juba terviklikud strateegiad, mis lähenevad hariduse pakkumisele elukaarepõhiselt. Sarnaselt on Euroopa ja Eesti strateegiad sõnastanud ka hariduspoliitika üldeesmärgi. Strateegiliste eesmärkide (vt tabel 5.5.3) ja võtmeindikaatorite poolst on dokumendid aga erinevad.

5.5.4 Euroopastumisega kaasnenud institutsioonilised muutused

Euroopa ühtse haridusraamistiku keskne eesmärk tagada hariduse ühtlane kvaliteet kajastub ka haldus-institutsioonide arengus. Nagu eespool seoses üldharidusega viitasime, oli hariduse kvaliteedi mõõtmise oskus Eestis algselt äärmiselt kõikev. Kui üldhariduses lahendati küsimus riigieksamite sisseviimise (1997) ja liitumisega rahvusvaheliste haridusuuringutega (IEA 2002; PISA 2006)², siis kutse- ja kõrghariduses tuli kasutada teisi instrumente. Nendeks said Euroopa ühtsed kvalifikatsioonistandardid, mis võeti vastu Bergenis (2005) ja Brugges (2010) ning millega juhiti õppekavade akrediteerimist ja õpetamisõiguse andmist.

TABEL 5.5.3 ELi haridusstrateegia ja Eesti haridusstrateegia eesmärgid

ET 2020 STRATEEGILISED EESMÄRGID	EKÕS STRATEEGILISED EESMÄRGID
Muuta elukestev õpe ja haridusmobiilsus reaalsuseks	Õppija individuaalsust arvestav õpikäsitlus
Tõsta hariduse kvaliteeti ja parandada tõhusust	Pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid
Edendada õiglust, sotsiaalset sidusust ja aktiivset kodakondsust	Elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus
Täiustada loovuse, innovatsiooni ja ettevõtlikkuse õpet kõigil tasanditel	Digipööre elukestvas õppes
	Võrdsed võimalused elukestvas õppeks kõigile

Kutsehariduses loodi 2001. aastal Kutsekoda, millest sai kohaliku kutse kvalifikatsioonisüsteemi arendaja ning mis täitis ka riikliku info- ja koordineerimiskeskuse rolli mitmete ELi standardimeetmete, nt Europassi ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku rakendamisel. 2003. aastal loodud Innovesse koondati kutsehariduse arendamise ja seire funktsioonid, sealhulgas koostöö ELi vastavate institutsioonidega, nt Euroopa kutseõppe arenduskeskusega CEDEFOP (mis asendas varasema ETFi võrgustiku). Innove asus koordineerima ka ELi kutsehariduse ja tööturu edendamise struktuuritoetuste programme.

Kõrghariduses võttis kvaliteedikindlustuse süsteemi, st õppekavade või nende gruppide hindamise lõplik väljakujunemine ligi 15 aastat. Aastail 1997–2003 koordineeris akrediteerimisprotsessi kõrghariduse akrediteerimiskeskus, atesteerimisotsuseid tegi ülikoolitaustaga inimestest koosnev kõrghariduse hindamise nõukogu (KHN), ministeerium protsessi otseselt ei sekkunud. Kuigi keskus töötas välja üldised juhised atesteerimisraporti koostamiseks, koostasid ülikoolid raportid oma äranägemise järgi; võrreldavaid standardeid indikaatoreid ei olnud, sest usaldusväärset andmebaasid lihtsalt puudusid. Olukord muutus, kui 2004. aastal asutati Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) ja 2006. aastal Eesti Teaduse Infosüsteem (ETIS). Juba paari aastaga sai neist ministeeriumi hallatavatest andmebaasidest mõjuvõimas tööriist kõrgkoolide hindamisel. Nüüd ei esitanud kõrgkoolid akrediteerimiseks andmeid enam ise, vaid need võeti EHISest ja ETISest. Just andmete allutamise valitsuse kontrollile tõi välja mitmete koolide (kvaliteedi) nõrkuse, mille tõttu need pidid õpetamise lõpetama. See on avatud koordinatsioonimeetodi võtteid kasutava haridusvalitsemise hea näide (Ozga 2011). Väikesi erakõrgkooli ei keelatud seadusega ära, vaid seati nii kõrged ja karmid sihttasemed, mis ei olnud neile jõukohased. Siiski olid sellel standardimisel ka oma varjuküljed, ja just õppimise seisukohast. Akrediteerimisprotsess muutus ametnikekeskseks, akadeemilised töötajad jäid selles tagaplaanile. Kui akre-

diteerimise esimesel etapil (1997–2003) koostasid eneseanalüüsi õppejõud, siis nüüd sai nende rolliks kohtuda hindamisekspertidega – kui koolivisiit üldse aset leidis.

Kokkuvõte

Kuidas on Eesti saanud hakkama mitmetasandilise valitsemise olukorras, kus siseriiklik hariduspoliitika peab arvestama ELi suundumusi ja suuniseid? Püüdsime analüüsida, kuidas ELi ja välisriikide ideed ja praktikad kas võetakse lihtsalt üle või tehakse seda oma vajadusi arvestades. Ajaliselt oli analüüsi all periood alates 1990ndate keskpaigast. Põhijäreldused võiks kokku võtta nii.

Poliitika õppimise iseloom on ajas oluliselt muutunud. 1990ndate keskpaigast kuni 2000ndate keskpaigani oli iseloomulik soov kanda Eestisse üle parimat hariduspoliitikat, mida selle headuse eelduse tõttu kriitiliselt ei analüüsitud ega kohandatud. 2000ndate keskpaika iseloomustab n-ö kuuletuv õppimine (Bulmer jt 2007), kus maksimaalselt kiiresti ja täielikult võetakse üle Euroopa suuniseid ja standarde. Ka siin on vähe eneserefleksiooni, rohkem aga soovi ruttu integreeruda demokraatliku Lääne struktuuridesse. 2010ndail on Eesti poliitikalojate enesekindlus oluliselt kasvanud; Euroopalt võetakse üle kontsepte ja lähenemisi, detailid kujundatakse aga ise. Siiski on tegemist alles tärkava praktikaga.

Poliitikaõppimise intensiivsus on olnud otseses seoses Euroopa tasandi aktiivsusega. Kõige aktiivsem periood oli 2000ndate keskel, mil Eesti astus Euroopa Liitu ja Euroopa tasandil võeti vastu mitmeid epohhiloovaid dokumente. Viimased mõjutasid otseselt Eesti

² International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) liige on Eesti alates aastast 2002; esimesed IEA uuringud kus Eesti osales, olid CIVED 1999 ja TIMSS 2003.

tolle perioodi kutse- ja kõrgharidusreformide. Mõju üldharidusele oli (ja on siiani) väiksem, sest õppekavad kui üldhariduse valitsemise peamine instrument kuuluvad rahvusriikide pädevusse ja EL piirdub siin vaid üksikute (peamiselt kvantitatiivsete) indikaatorite määratlemisega.

Hariduspoliitika pooled on kohandunud õppiva euroopastumisega erinevalt.

Märgatav on täidesaatva võimu institutsioonide aktiivsus ja edukas kohanemine. Esiteks on poliitika õppimine viinud uue, andmekasutusel põhineva administratiivse identiteedi tekkeni; teiseks on ametnikkond kasutanud nende valduses olevat infot ja analüüsikompetentsi hariduspoliitika suunamiseks. Avatud koordineerimise meetod kui valitsemismehhanism on aidanud võimendada neid ametnikkonna tugevnemise tendentse, mida **Allison (1971)** ja **Niskanen (1971)** juba ammu ette nägid. „Ametnike näoga“ poliitika on toonud kaasa suhteliselt jäiga standardiseerimise, kus eksperdid peamiselt legitimeerivad andmetepõhiseid otsuseid, ent nende võimalus otsuseid mõjutada on jäänud oluliselt väiksemaks.

Euroopa ei ütle ette võidu valemite.

Sõltumata sellest, kas tegemist on parima hariduspoliitika praktika ülekande või üldiste suuniste mõtestatud õppimisega, ei ole õnnestumine tagatud. Euroopa standardite järgimine võib teha Eesti hariduse küll läbi paistvamaks, arusaadavamaks ja võrreldavamaks, ent see ei pruugi aidata lahendada selliseid sotsiaalselt tähtsaid haridusprobleeme nagu vastuolu saadud kvalifikatsiooni ja tööturu nõudmiste vahel, väljalangejate ja väheharitute suur osakaal, õpilaste ja õpetajate vähenemine innovatsioonivõime. Poliitika edukus ei sõltu mitte ainult heast strateegiast, vaid ka sellest, kas poliitika sihtrühmad ja pooled on üldse huvitatud sellisest poliitikast. Miks peaks õpetaja (või oivik) olema huvitatud, et ka nõrgad õpilased püsiksid koolis? Mida võidab õpilane sellest, et tal on pädev koolijuht? Mis vahe on üliõpilase jaoks, kas õppida tähtjatu või tähtjalise õpetamisõigusega õppekaval? Just sellistele küsimustele vastamises väljenduva omapoolse huvi mõistmises peitub kodanike kaasamise ja võimestamise tegelik sisu. Strateegiad ja arengukavad, mis ei suuda ärgitada haridusprotsessi pooli neisse panustama, jäävad vaid „ametnike näoga“ dokumentideks. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Alajõe, S. & Ginter, J. (2008). Educational Reform in a Small Country: The Case of Estonia. In Mikk, J., Veisson, M. & Luik, P. (eds), *Reforms and Innovations in Estonian Education: Baltische Studien zur Erziehungs- und Sozialwissenschaft* 16, 27–42. Frankfurt: Peter Lang.

Alexiadou, N., Fink-Hafner, D. & Lange, B. (2010). Education Policy Convergence through Open Method of Coordination: Theoretical Reflections and Implementation in “Old” and “New” National Contexts. *European Educational Research Journal*, 9 (3), 345–358.

Allison, G. (1971). *The Essence of Decision*. New York: Little Brown.

Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P. & Padgett S. (2007). *Policy Transfer in European Union Governance. Regulating the Utilities*. London, New York: Routledge.

Börzel, T. A. (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 193–214

EKKA (2012). *Self-Evaluation Report. External Review of Estonian Higher Education Quality Agency*. Tallinn: EKKA. http://ekka.archimedes.ee/wp-content/uploads/EKKA_self_assessment_2012.pdf (vaadatud 02.01.2015).

Euroopa Nõukogu (2009). Teave. Nõukogu järeldused, 12. mail 2009, mis käsitlevad strateegilist raamistikku üle-euroopaliseks koostööks hariduse ja koolituse alal (ET 2020). *Euroopa Liidu Teataja*, 2009/C 119/02.

FNBE (1999). *Hinnang Eesti õppekavale: Kokkuvõtte õppekava üldosa ja ainekavade tugevatest ja nõrkadest külgedest*. Helsinki: Opetushallitus.

Gornitzka, Å. (2006). What is the Use of Bologna in National Reform? In Tomusk, V. (ed), *Creating the European Area of Higher Education. Voices from the Periphery*. Higher Education Dynamics, 12, 19–41.

HTM (2005). *Eesti kutseharidussüsteemi arengukava aastateks 2005–2008*. www.hm.ee/index.php?popup=download&id=3812 (vaadatud 03.01.2015)

HTM (2006). *Üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013*. http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5676#_Toc153693632. (vaadatud 31.12.2014).

HTM (2008). *Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala arengukava „Tark ja tegus rahvas“ 2009–2012*. https://www.hm.ee/sites/default/files/tark_ja_tegus_rahvas_2015_2018_final.pdf (vaadatud 31.12.2014).

HTM (2014). *Eesti elukestva õppe strateegia 2020*. HTM, Koostöö Kogu, Haridusfoorum. <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf> (vaadatud 10.12.2014).

KHN (2003). *Kõrghariduse kvaliteedikindlustamise süsteem Eestis – tagasisaade esimesele akrediteerimise ringile*. Tallinn: KHN, EKAK, Rektore Nõukogu.

Kübarsepp, J. (2011). Reformid Eesti kõrghariduses läbi kahe aastakümne. *Kogumikus Kaksikümne aastat taasiseseisvust Eestis, 1991–2011: Ettekannete kokkuvõtted teaduskonverentsil*, 20. augustil 2011 Tallinnas, 131–165. Tallinn: Kirjastus Välis-Eesti.

Loogma, K. (2004). *Töökeskonnas õppimise tähendus töötajate kohanemisel töomuutustega*. Dokotriväitekiiri, Tallinn: TPÜ kirjastus.

Moreno, L & Palier, B. (2005). The Europeanisation of the Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms. In Taylor-Gooby, P. (ed), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, 145–175. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Neudorf, R., Annus, T., Orro, L. & Jõgi, K. (1997). *National Observatory Country Report. Report on the vocational education and training system*. Estonia. National Observatory of Estonia/ European Training Foundation.

Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.

OECD (2000). *Reviews of National Policies for Education*. Estonia.

Ozga, J., Dahlen-Larsen, P., Segerholm, C. & Simola, H. (2011). *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*. NY: Routledge.

Radaelli, C. (2008) Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), 239–254.

Ruus, V-R. (2004). Eesti õppekavareform 1987–2002. Kogumikus Liimets, A & Ruus, V-R (toim), *Õppimine mitmest vaatenurgast*, 13–33. Tallinna Pedagoogikakooli Toimetised. A24.

Ruus, V-R. (2005). Millise õppekavaga jätkab Eesti kool? *Riigikogu Toimetised*, 11, 86–94.

Toom, E. (2007). *ELi hariduspoliitilised eesmärgid Eesti üldhariduspoliitika kujundajatenä. Bakalaureusetöö*. Tallinn: TLÜ Riigiteaduste Insituut.

Toots, A. (2009). Brussels comes via Helsinki: the Role of Finland in Europeanization of Estonian Education Policy. *Halduskultuur*, 10, 58–73.

Toots, A. & Kalev, L. (2015). Governing in the Shadow of Bologna: Return of the State in Higher Education Quality Assurance Policy. *International Journal of Public Policy* (forthcoming).

Vanttaja, M. & Rinne, R. (2008). Soome ja Eesti hariduse võrdlus ning Euroopa Liidu hariduspoliitika mõjud. Kogumikus Jõgi, L., Jääger, T., Leppänen, R & Rinne, R. (toim), *Eesti ja Soome haridus ning muutused ELi hariduspoliitikas 1990–2000*, 331–345. Tallinn: TLÜ Kirjastus.



Avatud ja tõendus- põhise poliitika suunas

Huvipõhine poliitika: võimalused, ohud, tasakaalud

► OTT LUMI

Sissejuhatus

Käesolev peatükk vaatab Eesti poliitikakujundamise hetkeseisu ja väljakutseid huvipõhise poliitika vaatepunktist. Huvide tasakaalustatud juhtimine on üha rohkem vaadeldav kui demokraatliku poliitika võtmeväljakutse teadmusühiskonna kontekstis, milleni jõudmise ideaalstsenaariumi sõnastas kümme aastat tagasi SE21. Teadmusühiskonna keskmeks on õppivad organisatsioonid, mis peavad toimimisel ja planeerimisel lähtuma refleksiivsuse loogikast. Nagu märgib Lauristin (Lauristin 2006): massiivsete ja vähe-refleksiivsete klassikalise esindusdemokraatia institutsioonide roll väheneb, esile kerkivad spontaansed liikumised, probleemile orienteeritud töörühmad, dünaamilised mõttekojad; parlamendipoliitika kõrval hakkavad ühiskonna arengut üha enam kujundama probleemikesksed surverühmad ja liikumised, mitteformaalsed eksperdirühmad, oma muredele lahendusi otsivad kodanikuühendused jne.

Käesolev peatükk püüab näidata, et kümne aastaga on poliitika mõjutamise arhitektuur ja kaasamispoliitikate olemus oluliselt muutunud. Samas võib tõdeda, et jätkusuutlikku poliitika raamistus on tekkinud uued ja sageli ka keerulisemad väljakutsed.

5.6.1 Väljakutsed ja valikud poliitika tasakaalustatud mõjutamisvälja kujundamisel

OECD 2011. aasta riigivalitsemise hindamise raport märgib, et Eesti valitsusel on ühest küljest puudulik suutlikkus mitmesuguste teabeallikate kasutamisel ja sünteesimisel otsustamisprotsessis. Teisalt on valitsusel raskusi kaasata eri huvirühmi, mistõttu tuleb edasi arendada nii kodanike ja huvirühmade osalemist poliitikas kui ka tõenduspõhist otsustamist.

OECD kriitika võiks kokku võtta tõdemusega, et meil on puudujääke huvide tõhusal juhtimisel nii poliitika sisendis (kelle formuleeritud probleemide ja millise info alusel otsustatakse) kui ka väljundis (kes ja kuidas otsustab). Üks jätkusuutliku poliitikaprotsessi tuleviku väljakutseid peitub seega riigi suutlikkuses mõtestada iseenda ja kaasatavate teisenavat rolli riigivalitsemise üldises mehhanismis (vt peatüki sissejuhatavat artiklit). Riigi ja tema institutsioonide ülesanne on üha enam metavalitsemine – reeglite kujundamine ja nende järgimise tagamine, kuidas ühendused, organisatsioonid ja kodanikud saavad poliitikat mõjutada; eri tüüpi organisatsioonikultuuride omavahelise keele tõlkimine ja tõlgendamine osapooltele ning võimu mõjutavate osapoolte omavaheliste jõuvahekordade tasakaalustamine (Jessop 2011).

Nii nagu Lääne-Euroopa poliitika juba viimased 25–30 aastat, on ka Eesti valitsemissüsteem viimasel kümnendil kogenud seniste hierarhiliste ja suletud valitsemispraktikate murenemist, millega kaasnevalt muutuvad nii valitsejate ja poliitika mõjutajate piirid kui ka rollid. Ühest küljest on oluline, kuidas esindusdemokraatia institutsioonid suudavad kohanduda ja ühilduda uute diskursusareenidega ja postmodernse demokraatia mehhanismidega. Teisalt peavad üha oskuslikumalt ja jõulisemalt toimivate eestkoste- ja huviesindusüksuste ning otsustajate vahel tekkima uued tasakaalumehhanismid.

Huvide kandja mõistet poliitikas on üha keerukam üheselt defineerida (Jordan, Maloney 2007). Esiteks on nüüdisaja huvigruppide ja surverühmade kujunemine üha enam valiku- ja vajaduspõhine ning lojaalsuspõhine pikaajaline grupikuuluvus mängib üha väiksemat rolli (Norris 2002). Ka Eesti viimaste aastate poliitika on täis näiteid, kus poliitiline reaalsus vormib ad hoc kerkinud

probleemidest lähtuvalt tugevaid surverühmi, kes suudavad mõjutada avalikku arvamust ja panevad valitud esindajad tugeva surve alla. Hiljuti nägime seda 2014. aasta sügisel aset leidnud kooseluseaduse-debatis. Ka suhtluskanalite muutumine mängib huvide mobiliseerimisel ja kujundamisel tähtsat rolli. Heaks näiteks on viimastel aastatel mõjukaks huvirühmaks kujunenud Eesti Taastuvenergia Koda, kes seisab Eesti ülemineku eest taastuvenergiale. Selles huviorganisatsioonis on 11 asutust ja 3 eraisikust liiget, kuid organisatsiooni Facebooki lehel on peaaegu 1200 jälgijat. Alljärgnevalt vaatleme Eesti eestkoste- ja huvirühmapoliitika peamisi väljakutseid läbi nelja poliitika mõjutamisvälja lihtsustatud dimensiooni (vt tabel 5.6.1).

5.6.2 Huvide mobiliseerimine

Optimistlik vaade leiab, et huvide kujundamine on „demokraatia kool“, kus võitjad on alati erinevad; klassikaline skeptiline vaade aga eeldab, et selles protsessis domineerivad kitsad erahuvid alati laiemate avalike huvide üle, sest kontsentreeritud erihuve (nt ärihuve) on alati kergem mobiliseerida kui hajali kodanikukonna üldisi huve (Olson 1965).

Kahtlemata on ka Eesti viimase kümnendi poliitika pakkunud hulgaliselt spekulatsioone olukordadest, kus seadusi ja norme on vastu võetud sotsiaalselt kitsalt pinnaselt lähtuvate, kuid dominantsete isikute või rühmade huvides. Universaalseid lahendusi eri huvikandjate poliitika mõjutamise suutlikkuse võrdsustamiseks ei ole; täielik tasakaal kuulub sotsiaalse utopia valdkonda. Ühelt poolt peituvad parema tasakaalu võimalused kodanikuühiskonna arengus, kuid ettekujutus sellest, et kodanikuühiskonna organisatsioonid võivad

TABEL 5.6.1 Huvide ja mõjujonte kujunemise protsess poliitikas

KESKNE VÄLJAKUTSE	Ebavõrdsus	Ebaproportsionaalsus	Läbipaistvus	Poliitika häivang/ kinnikiilumine
FOOKUSKÜSIMUS	Huvide mobiliseerimine	Huvirühmade jõuvahekorrad	Otsustusprotsess	Poliitika tulemid ja edukus
OPTIMISTLIK VAADE	Huvirühmad kui loomulik „demokraatia“ kool	Olulised huvid tõusevad alati esile	Avalik arutelu ja avalik kontroll tagavad avatud poliitika	Huvide vaheline mõistlik tasakaal tagab õiged tulemid
PESSIMISTLIK VAADE	Osal on suuremad ressursid ja parem positsioon	Kõrvalekalle soosib eliiti	Avaliku poliitika ostetavus	Tugevamad blokeerivad muutusi

Allikas: autori tabel, lähteraamistik Lowery, Brasher 2004.

moodustada ühtse blokina vastasrinna äriühingute eestkostele, ei ole siiski mitmel põhjusel realistlik. Paljudel juhtudel ei ole ka ilmne, et kodanikuühiskonna organisatsioone saab käsitleda avaliku huvi kandjana. Sageli võivad vormiliselt kodanikuühiskonna organisatsioonid olla maskeerunud osalejad äriühingute võitluses. Laiemas plaanis on kaheldav, et huvirühmade seas avaliku huvi kandjate ja erahuvi kandjate selgepiiriline eristamine on üldse võimalik, ja kas ühtesid huve võib käsitleda teistest kõrgemalseisvana. Eestis hägustab postkommunistliku jäänukina kodanikuühiskonna kui äriühingute iseseisva tasakaalustaja rolli ka ulatuslik vabasektori riigisõltuvus, mis tähendab, et erinevate MTÜ-de kaudu ei väljendu tihtipeale nn neutraalne kodanikkonna huvi, vaid maskeeritud kvaasiriiklik (Käsper 2014).

Poliitika mõjutamisele suunatud huvide edukas mobiliseerimine sõltub sellest, kui avatud on poliitika mõjutamise kanalid. Huvirühmade kaasamise tähtsust poliitika kujundamisse on Eesti viimase kümnendi valitsused ja parlamendid järjepidevalt rõhutanud ning astunud ka rea praktilisi samme kaasamise tõhusdamiseks. Hetkel määratleb üleriigilistest seadusaktides kaasamist kümme õigusakti (Kübar, Hinsberg 2014). Õiguslik raamistik näeb poliitika kujundamise protsessis ette küllalt palju sisenemispunkte, mille kaudu huvirühmad otsustamisprotsessis kaasa rääkida saavad. Ka ametnikkond on hakanud üha enam mõistma kaasamise tähtsust ja analüüsima ning arendama kaasamise praktikaid (Peipsi Koostöökeskus, Keskkonnainvesteeringute Keskus 2008; Riigikantselei 2009).

Siiski ei saa me praegu Eesti puhul rääkida toimivast ja tõhusast ning, mis oluline, väikeriigile iseloomulikust kaasamissüsteemist. Keskne väljakutse on saavutada muutus poliitikakujundajate endi vaates kaasamisele. Täna domineerib arusaam, et kaasamine on poliitika-protsessist eraldine tegevus (Kübar, Hinsberg 2014), mida tuleb teha aeg-ajalt n-ö kohustuslikus korras ja valikuliselt. Ka ministriumide ja nende allasutuste praktika kaasamisel ja konsulteerimisel on vägagi erinev (Praxis 2010). Sageli on kaasamine juba eelnevalt väljavalitud poliitika õiguspärastamise vormiline mehhanism. Tihti püütakse näidata kaasamisena kitsa ja suletud poliitikakogukonna (näiteks valdkonna ase-kantsleri ja üksikute poliitikateemade arvamusi) poolavatud nõupidamisi. Ka Riigikogu kaasamisprotsess tekitab küsimusi. Riigikogu töö- ja kodukorrasedus kehtestab küll mõned põhimõtted, mis kaasamist soovivad, kuid sellegipoolest on praktika komisjoniti väga erinev (Korruptsioonivaba Eesti 2014).

5.6.3 Huvirühmade sisemine hierarhia, erinev suutlikkus

See, kes määrab poliitika päevakorra (*agenda*), domineerib ka ülejäänud poliitika kujunemise faasides. Kui võrd huvirühmad, kes agenda kujundamises konkureerivad, ei suuda päevakorra kujundamisse võrdselt panustada, ei pruugi poliitika päevakord kajastada ühiskonna meeleolusid ja hoiakuid õigetes proportsioonides.

USA ja Euroopa esinduskogude ja valitsuste päevakordade ning avaliku arvamuse seoste uuringud kinnitavad, (Baumgartner, Jones 2002; Jennings jt 2011), et avaliku arvamuse mõju poliitika päevakordade kujunemisel on väga tugev. Siit omakorda tuleneb meedia kui avaliku arvamuse kujundaja suur vastutus poliitika-kujundusahela käivitamisel.

21. sajandi valitsemisüsteem peab olema orienteeritud poliitika päevakorra teadmistepõhisele juhtimisele ja suunamisele (Dunn 2011). See eeldab esiteks valitsuste suutlikkust jälgida huvirühmade „nõrku signaale“ (probleeme, mis veel ei ole akuutsed, aga kujunevad selliseks), teiseks aga jälgida, et huvirühmadel oleks päevakordade kujundamisele tasakaalustatud juurdepääs.

Huvirühmade suutlikkuse erinevust poliitika päevakordade kujundamisel mõjutab see, kui avatud ja selgelt reguleeritud on poliitikaprotsess. Avatust suurendaks poliitikakavatsuste kujunemise, menetlemise ja rakendamise prognoositavus, reguleeritust aga poliitika mõjude selgepiirilised analüüsid.

Valitsuse hea õigusloome ja normitehnika eeskiri nägi ette poliitikate väljatöötamise kavatsuse, kontseptsiooni, mõjude analüüsi ja mõjude järelhindamise kohta sätestatud nõuete rakendamise täies ulatuses 1. jaanuarist 2014. Siiski, nagu näitavad esialgsed uuringud, tekitab kirjapandud eeskirjade rakendamine realsuses sageli probleeme (Praxis 2014). Näiteks valitsuse poolt keskkonnaministeeriumi ettepanekul 2014 aasta sügisel kinnitatud põlevkivisektori keskkonnatasude pikaajaliste mõjude prognoos ei põhine Riigikontrolli hinnangul ühelgi tõsiseltvõetaval analüüsil (Riigikontroll 2014).

Omaette ja alati aktuaalne küsimus on see, kui suletud (korporatiivne) ja hierarhiline on huvirühmade süsteem. Kesk- ja Põhja-Euroopas, kus on tugevad korporatiivsed traditsioonid, antakse mõnedele valdkondlikele ja ka erialastele huvide esindamise organisatsioonidele monopolne või vähemalt privilegeeritud roll valdkonna huvide esindamisel läbirääkimises riigiga (Eising 2004). Ennekõike soositakse seda teatud baas-

huvide (kapital, tööjõud) paremaks rõhutamiseks ja esindamiseks. Teatud hetkest muutub liigne korporatiivsus ehk otsustajate tuginemine vaid üksikute huvirühmade ringile avatud valitsemist pärssivaks (Clawson 1985: 16–17), sest valitud huvirühmade esindusele rajatud otsustusprotsessil on suurem oht takerduda tupikseisudesse ja tekitada nn poliitilist näilisust. Ka Eesti riigivalitsemise traditsioonidel ja tänasel ülesehitusel on tugevad neo-korporatiivsete tunnused. Paljudes poliitikavaldkondades on riik kas seadusega või halduspraktikas delegeerinud privilegeeritud partneri rolli teatud kategooriakaitse või institutsionaalsetele huvigruppidele. See on iseenesest normaalne ja ka Euroopa Liidu poliitikaraamistik üldjoontes soodustab seda. Siiski, avatud valitsemise ideaalide raamistikus ei ole neokorporatiivsete kaasamis- ja konsulteerimispraktikate edasine süvendamine perspektiivne poliitikasuund. Näiteks on 2012. aastal algatanud selle suunitlusega ettepaneku parlamendis SDE fraktsioon (seni menetluses), kes sooviks anda Riigikogu komisjonile õiguse valida välja huvirühmi, kellel oleks nn alalise partneri eelisstaatus (Põhiseaduskomisjon 2014).

5.6.4 Poliitikaprotsessi läbipaistvus

Huvirühmade võrdsemat võimekust oma huve poliitika päevakorda tuua ja nende eest seista tagab poliitikaprotsessi suurem läbipaistvus. Eesti kontekstis on selles mõttes aktuaalsed kaks küsimust: erakondade

rahastamise läbipaistvus ja poliitika mõjutamise kokkulepped ning õiguslikud reeglid.

Sisuline suurem muudatus Eesti erakondade rahastamissüsteemis jõustus 2004. aastal: riigieelarvelisi toetusi erakondadele kolmekordistati, kuid samas keelati ettevõtete annetused erakondadele. Stabiilne toetus riigieelarvest on kiirendanud Eesti parteimaastiku institutsionaliseerumist ja olnud ka teatud piirini tõhus korruptsioonivastane meede. Teisalt on meedia viimase kümnendi jooksul korduvalt tõstatanud varjatud annetuste küsimuse. On selge, et regulatiivne raamistik, mis soodustab varjatud otsustajate ja huvirühmade vaheliste suhete kujunemist, ei ole jätkusuutlik. Eriotstarbelise erakondade rahastamise järelevalve komisjoni loomine 2011. aastal olnud kindlasti tubli samm läbipaistvama poliitika suunas. Jätkusuutliku, huvirühmadega arvestava poliitika raamistiku seisukohast võiks järgnevatel aastatel olla üks aruteluteemasid ka ettevõtete ja organisatsioonide poolse erakondade rahastamise lubamine teatud ulatuses (võimalik, et koos riigieelarvelise toetuse külmutamisega teatud perioodiks), mis võiks kujuneda vastukaaluks erakonnapoliitika kvaasiriigistumisele.

Lobireeglid vajavad samuti laiapõhjalisemat avalikku arutelu. Põhimõttelised valikud lobitegevuse reguleerimisel on sellised (vt tabel 5.6.2): 1. kas piisab eneseregulatsioonist või tuleks rakendada kohustuslikku reguleerimist; 2. kas reguleeritakse poliitika mõjutajad või otsustajad või mõlemaid; 3. kas reeglid kehtiksid täidesaatva või seadusandliku võimu või mõlema jaoks? Lobi reguleerimise diskussiooni rahvus-

TABEL 5.6.2 Levinud viisid lobitegevuse reguleerimisel

	VABATAHTLIK	KOHUSTUSLIK
LOBISTID, EESTKOSTJAD	Tugevama variandina vabatahtlik register (registreerimine võib anda privileege, näiteks juurdepääsu komisjonide istungitele, materjalidega tutvumiseks jne). Võimalikud registrid nii valitsuse kui ka parlamendi juures. Pehmema variandina eestkostjate liitude käitumisjuhised ja eetikakoodeksid.	Registrid nii valitsuse kui ka parlamendi juures. Riiklik atesteerimissüsteem. Järelevalve- ja sanktsioneerimissüsteem.
OTSUSTAJAD	Seaduslikult mittesiduv parlamendi või valitsuse eetikakoodeks.	Raporteerimiskohustus huvirühmadega kohtumistest, huvirühmade heaks töötamise piirangud pärast ametist lahkumist.

Allikas: autori tabel.

vaheline kogemus: esiteks, diskussioon sel teemal on avalikkuse suurema kontrolli kaudu iseenesest oluline; teiseks, võluvitsa leidmine (ehk see, et ainuüksi mõni regulatsioon tagab huvirühmapoliitika täieliku läbi- paistvuse) on vähe tõenäoline (Greenwood, Clive St 1998; McGrath 2008). Samuti ei ole tänaseks väljaku- junenud Eesti poliitikamudelis mõistlik lahendusi kel- legi teise pealt kopeerida. Näiteks on Põhjamaades selge poliitiline traditsioon, mis ei pea lobi reguleerimist huvigruppide ja kodanike sõna- ja tegevusvabaduse pii- ramise kaudu õigeks. Teisalt on mitmeid näiteid Ida- Euroopa riikidest, kes on (tõsi, erineva edukusega) anglo-ameerikalikke lobiregulatsioone siiski rakendada püüdnud (Lumi 2014).

5.6.5 Poliitika protsessi sujuvus vs. hõivamine/halvamine

Keskne poliitikatulemite debatti pikka aega valitsenud küsimus: kas rahaga saab poliitika osta? Mitte kor- ruptiiivses mõttes, vaid selles mõttes, et jõukamatel huvirühmadel lihtsalt on suurem võimekus poliitikaid mõjutada. Viimase kümnendi ulatuslikud sotsioloogi- lised uurimused, mis on otsinud seoseid raha ja otsustamise tulemite vahel, on valdavalt jõudnud üht- sele järeldusele, et materiaalsete ressursside poolest jõukad huvirühmad ei ole üldiselt poliitika mõjutamisel edukamad (Baumgartner jt 2014). Eestis taolisi uurin- guid tehtud ei ole, ent need oleksid vajalikud.

Moodsa lääne demokraatia põhiline probleem seis- neb pigem poliitikaprotsesside patiseisundi tekkimises ehk takerdumises nn *status quosse*. Mida tugevamaks saavad mõne valdkonnapoliitika saavutatud seisundit kaitsvad huvirühmad, seda keerulisem on poliitika- muutusi esile kutsuda. Üldjuhul näeme siiski, et teatud aja jooksul *status quo* hoidjate ja muutusi nõudva poliiti- kalogukonna veenvus ja võimekus võrdsustuvad. Kuid taoliste huvirühmade laupkokkupõrgete puhul eelis- tavad nii poliitilised kui administratiivsed otsustajad pigem toetada *status quod*, sest muudatustega kaasnevad riskid ei ole lõpuni prognoositavad. Ka Eesti poliitikas on viimasel kümnendil üha selgemalt märgata selliseid poliitikavaidlusi, kus kehtiva süsteemi hoidjad ja muu- tuste taotlejad on mõlemad võrdselt tugevad pooled ning tulemuseks on poliitika kinnikülmumine. Selliseks näideteks võib pidada juba vähemalt 15 aastat päeva- korras olnud haldusreformi ning kümmekond aastat väldanud apteegituru ja alkoholipoliitika piirangute debatti.

Järgnevatel aastatel tuleb Eesti poliitikas sellise vald-

konnapoliitika kinnikiilumisega tugevate huvirühmade kokkupõrgete tagajärjel kindlasti üha enam arvestada. Loomulikult ei tähenda see poliitilise süsteemi põhja- likku stagneerumist, sest hulk teisi trende kutsub poliiti- kamuudatusi pikema aja jooksul siiski esile. Aeg-ajalt võivad suuremad poliitikamuutused aset leida nii vali- mistega kaasnevate uute valitsuskavade kaudu kui ka huvirühmapoliitika raamistikus, kus kosmeetiliste poliiti- kamuudatuste kõrval toimivad aeg-ajalt ka nn kat- kestatud tasakaalu juhtumid, mille tulemusena *status quo* pooldajate positsioon ootamatult muutub ning toimuv- vad põhjalikud muudatused poliitikas (Baumgartner et al 2014).

Kokkuvõte

Poliitika mõjutamise tegurid ja huvikandjate toimimis- väli mängivad moodsas interaktiivses demokraatias üha tähtsamat rolli. Kokkuvõttes kooruvad siin välja poliiti- ka jätkusuutlikkuse aspektist kaks keskselt küsimust: poliitika otsustamise legitiimsus ja kvaliteet. Otsus- tamise legitiimsus on olnud Eesti poliitilise arutelu keskmes kogu Eesti säästva arengu riikliku strateegia SE21 järgse kümnendi. Traditsiooniliste institutsioonide legitiimsuse puudujäägid on avalikkusele ilmsed ja saanud nii meedia tähelepanu kui olnud ka avaliku arutelu keskmes. Ennekõike on need väljendunud poliiti- tiliste parteide ja teiste poliitikamõjutajate vahelises de- batis. Tõsi, see ei ole Eestile ainuomane nähtus. Nn legitiimsuse debatt (ehk vabakonna süüdistused era- kondade kartellistumise kohta, mis kulmineerusid 2013. aasta Rahvakogu liikumisega) tähistab tegelikult selle- kohase Lääne-Euroopas juba toimunud debati mõnin- gase hilinemisega Eestisse jõudmist (Katz, Mair 1995). Üsna kindlalt võib eeldada, et esindus- ja osalus- demokraatia tasakaalupunkti otsimine Eesti valitsemis- süsteemi nn järeldemokraatia raamistikus (Kalev 2011) ja poliitika legitiimsuse huvides jätkub ka järgneval aren- guperioodil. Me ilmselt näeme, et hulk uusi poliitika ku- jundamise formaate on juba tekkinud või tekkimas (näiteks Riigikogu komisjonide tööprotsessi avanemine, nõrgenenud poliitikasse sisenemise barjäärid erakonna asutamisel, rahvaalgatuse seadustamine jne). Loomu- likult ei asenda uudsed formaadid esindusdemokraatia poliitikamehhanisme täielikult, legitiimsuse nimel toi- mub lihtsalt praeguste institutsioonide ja toimijate rollide ümberdefineerimine ja uute tasakaalupunktide otsing.

Võib eeldada, et poliitika jätkusuutlikkuse küsimu- sed keskenduvad järgmisel kümnendil üha teravamalt

poliitilise otsustamisprotsessi kvaliteedile. Otsustamise kvaliteedi tagamine (parendamine) eeldab valitsemis-institutsioonide rollide jätkuvat ümbermõtestamist huvipõhise poliitika kontekstis. Institutsioonid peavad vajaduse korral suutma oma päevakorda kehtestada, poliitikat sõnastada ja ellu viia, seistes vastu tugevate ja konfliktsete huvirühmade survele. Eriti Eesti kui piiratud inimressursiga väikeriigi kontekstis on hädavajalik leida uusi võimalusi väliste huvirühmade teadmiste ja oskuste sügavamaks integreerimiseks poliitikaprotsessi, et saavutada oluliselt paremaid poliitikatulemeid.

Lõpetuseks: huvirühmapoliitikat on riigi valitsemise innovatsiooni valdkonnana seni alatähtsustatud. Läh-tudes e-valimiste, e-maksuameti või teiste e-teenuste ja toimingute edukast rakendamisest võiks eeldada, et just Eesti kui infotehnoloogiliselt arenenud väikeriik suudab välja pakkuda uudseid IT-lahendusi nii kaasamise parendamiseks kui ka poliitikaprotsessi jälgitavuse ja ratsionaalsuse suurendamiseks. Lisaks Eesti sisesele poliitika jätkusuutlikkuse kasvule oleks taolistel edukatel rakendustel kahtlemata ka selge piiritaguse tead-mussiirde potentsiaal. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Baumgartner, F.R., Berry, J.M., Hojnacki, M., Kimball, D.C. & Leech, B.L. (2014). Money, Priorities and Stalemate: How lobbying affects public policy. *Election law journal*, 13 (1). DOI: 10.1089/elj.2014.0242.

Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (2002). *Policy Dynamics*. University of Chicago Press. Chicago.

Clawson, A. (1985). *Organized interests and the State. Studies in Meso-Corporatism*. Sage Publications. California.

Dunn, W.N. (2011). *Public policy analyses*. University of Pittsburgh.

Eising, R. (2004). Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17, (2). Blackwell Publishing.

Eesti Taastuvenergia koja koduleht (2014). <http://www.taastuvenergeetika.ee>

Greenwood, J. & Clive, S.T. (1998). Regulating Lobbying in the Western World. *Introduction Parliamentary Affairs*, 51, (4).

Hinsberg, H. & Kübar, U. (2014). *Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas*. EMSL.

Jennings, W. jt (2011). Effects of the Core Functions of Government on the Diversity of Executive Agendas. *Comparative Political Studies*, 44, 1001. Sage Publications.

Jessop, B. (2011). Metagovernance, Handbook of Governance. Chapter 8. The SAGE DOI: <http://dx.doi.org/10.4135>.

Jordan, G. & Maloney, W. (2007). *Democracy and Interest Groups: Enhancing participation?*. Palgrave Macmillan. New York.

Kalev, L. (2011). Post-Communism and Post-Democracy. *Studies of Transition States and Societies*, 1, 92–95.

Katz, R.S & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party politics*, 1 (1), 5–28.

Käsper, K. (2014). Eesti mõttetu kodanikuühiskond. *Postimees*, 12.11.

Korruptsioonivaba Eesti. (2014). *Lobitöö Eesti seadusloomes: kes, miks ja kuidas?* Tallinn.

Lauristin, M. (2006). *Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde*. Riigikogu Toimetised 14. Essee.

Lumi, O. (2014). A Comparative Insight Into the Status of the Lobbying Regulation Debate in Estonia. *Journal of Public Affairs Special Issue: Public Affairs in Central and Eastern Europe*, 14.

McGrath, C. (2008). The Development and Regulation of Lobbying in the new Member States of the European Union. *Journal of Public Affairs*, 8, 15–32. DOI: 10.1002/pa.284.

Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.

OECD (2011). *Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach*.

Olson, Jr., M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.

Peipsi Koostöökeskus, Keskkonnainvesteeringute Keskus (2008). *Avalikkuse kaasamise käsiraamat ametnikult ametnikule*.

Põhiseaduskomisjoni koduleht. (2014). *SDE fraktsiooni eelnõu huvirühmade ja komisjonide koostööst*. <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eel-nou&eid=14550965-cf7a-4848-9256-a9b98b2697c5&>.

Praxis (2014). *Mõjude hindamise metoodika rakendamine EL asjades*.

Praxis, Balti Uuringute Instituut (2010). *Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs*.

Riigikontroll (2014). *Pressiteade seoses põlevkivi sektori keskkonna tasudega*. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/715/language/et-EE/Default.aspx>.

5.7

Avatud ja tõendus- põhise poliitika suunas

Organiseerunud kodaniku- algatuslik tegevus ja ühiskondlik sidusus: koostöö perspektiiv

► ERLE RIKMANN, MARKO SÖMER

Sissejuhatus

Kodanikualgatuslikku tegevust peetakse oluliseks nii-öelda tiheda koega (*thick*) ühiskondlike suhete tekkimisel ja taastootmisel. 2014. aastal tegi Tallinna Ülikooli uurimisrühm üle-eestilise kodanikualgatuslike organisatsioonide uuringu (vastajaid 1000). Tegemist oli neljanda kordusuuringuga (vt Rikmann jt 2010). Uuringut rahastas Kodanikuühiskonna Sihtkapital. Käesolevas artiklis tutvustatakse mõningaid selle uuringu tulemusi, keskendudes organisatsioonide tegevusele sektoriteülese ühiskondliku sidususe ja koostöö-suhete vaatenurgast.

Akadeemiline huvi ühiskonna eri sektorite vahelise koostöö vastu sai alguse 1990ndate keskel ja on jätkunud tänaseni (vt Bielefeld jt 2010; Rivera-Santos, Rufin 2004). Sektoritevahelise koostöö all mõistetakse harilikult valdkonnasisest partnerlust, milles osaleb kaks või rohkem poolt ühiskonna eri osadest (kodanikuühiskond, riik, äri sektor) ning mis toimib ühise eesmärgi täpsustamiseks või taotlemiseks mittehierarhilisel viisil (Van Huijstee jt 2007). MTÜde koostöösuhteid väärtustatakse eeldusel, et keerukamate eesmärkide saavutamine ühiskonnas vajab eri poolte ja rühmade ühist pingutust ning ressursside koondamist (vt Thomson jt 2009; Bollen, Hoyle 1990). Eesmärkide saavutamisel mängivad olulist rolli koostöös loodavad usalduslikud suhted, ilma milleta omavahel kokkulepitu ei realiseeruks. Ühistegevuse tulemuste uurimine on keerukas ja selleks kasutatakse mitmesuguseid lähenemisi. Koostööd võib uurida näiteks kui teadmiste-kogemuste ülekandmist (transmissiooni) (Argote jt 2000; Lambooy 2004) või käsitleda seda pigem transformatiivse inter-

aktsioonina (Hardy jt 2003), kus ühiselt luuakse ja arendatakse tähendusi, käitumisviise, kujundades seeläbi sotsiaalset keskkonda ja selle sidusust. Viimasest käsitlusest oleme lähtunud meiegi. Inglisekeelses kirjanduses on arutletud ka koostööd tähistavate mõistete (näiteks *collaboration, cooperation, networking, partnership jms*) tähendusevarjundite üle, mis kõik haakuvad eri tüüpi partnerlussuhete ja koostöö väljunditega (Vigoda-Gadot 2003). Eesti keeles on organisatsioonide koostöösuhed pälvinud seni vähe tähelepanu, eriti kodanikualgatuslike organisatsioonide perspektiivist.

5.7.1 Eesti MTÜde koostööpartnerid: üldpilt

Koostöösuhed ei ole kodanikualgatuslikus tegevuses eesmärk omaette. Need tekivad vajadusepõhiselt teatud üldisemate sihtide saavutamiseks. Meid huvitas Eesti kodanikualgatuslike organisatsioonide koostöö institutsiooniline struktuur. Palusime küsitluses MTÜdel nimetada nende koostööpartnerid: nii püsi- ehk strateegilised partnerid kui ka kõik esinenud koostööjuhud uuringule eelnenud aasta jooksul. Selgus, et 82% vastanud MTÜdest oli teinud eelneval aastal koostööd mõne teise organisatsiooniga ja 75% MTÜdest on vähemalt üks pikaaegne koostööpartner. Kui lühiajalise koostöö puhul on olukord jäänud viie aasta taguse sarnaseks, siis püsipartnerite puhul on toimunud märgatav tagasilangus: võrreldes aastaga 2009 oli aastal 2013 lige-

male 20 protsendipunkti võrra vähem neid MTÜsid, kes võisid raporteerida pikaajalisest koostööst mõne teise MTÜ või kohaliku omavalitsusega.

Üldiselt on ka praegu MTÜde peamised strateegilised partnerid teised MTÜd ja kohalikud omavalitsused (joonis 5.7.1). Pikaajaliste partnerite olemasolu annab poolte käsutusse lisaressursse, sest võimaldab teineteise erinevusi rakendada vastastikku täiendaval ja kasulikul viisil. Samuti realiseerub just pikaajalistes koostöösuhetes nende suhete transformatiivne potentsiaal, mis võiks viia sotsiaalse sidususe suurenemiseni.

Püsivate koostöösuhete vähenemine võib olla tingitud mitme teguri koosmõjust. Esiteks: selle ja möödunudkordse (2009) andmete kogumise vahele jääb majanduskriis, mille mõju Eesti ühiskonnale avaldub tõenäoliselt ka nendes koostöönäitajates. Teiseks: kodanikualgatuslikus tegevuses aset leidvate pikaajaliste protsesside taustal võib öelda, et viimase kümnendi üldised arengud ongi toimunud „projektipõhisema“ tegevuse levimise suunas (Papakostas 2003). Projektipõhises tegutsemiskeskonnas ei osutu pikaajaliste partnerite olemasolu enam rentaabliks ja organisatsioonid kalduvad langetama valikuid pigem lühiajalistest vajadustest lähtuvalt. Samuti nõuab pikaajaliste koostöösuhete ülesehitamine aega, kogemusi, tahet jt ressursse, mida organisatsioonidel Eesti MTÜde keskmist noorust ja liikmete arvu arvestades napib. Uuringu tulemused kinnitasid, et vanematel ja suurema liikmes-

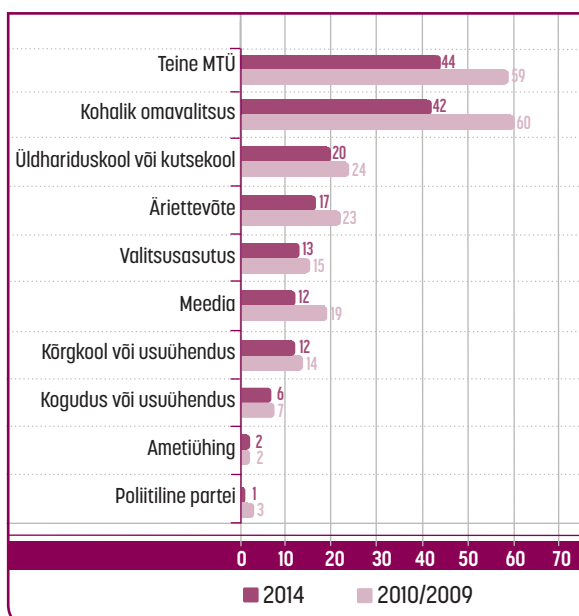
konnaga ühendustel on nii sektorisiselt kui ka sektorite vaheliselt sagedamini püsivaid koostöösuhteid.

Vanematel organisatsioonidel on välja kujunenud stabiilsemad koostöösuhteid teiste MTÜde kõrval sagedamini valitsusasutuste, meedia ja kõrgkoolidega. Kohalik omavalitsus, äriettevõtted ja üldhariduskool on püsipartnerid samuti pigem keskmise vanusega (kuni 14 aastat) ja vanematele MTÜdele, seevastu noorimatel MTÜdel (kuni 5 aastat), kes on koostöös üldiselt vähem võrgustunud, esineb teistest sagedamini koostööd äri-sektoriga. See viimane, et uued, alles tegevust käivitavad MTÜd teevad keskmisest rohkem koostööd ettevõtlusega, on samuti uus arengusuund, mida varasemates uuringutes ei ole täheldatud.

Ühekordsete ühiste ettevõtmiste ja koostöö puhul olulist vähenemistrendi ei ilmne: 2013. aastal on teiste MTÜdega koostööd teinud 58% vastajatest ja kohalike omavalitsustega 52% (2009. aastal oli neid samuti 58%). Vähe on muutunud ka partnerite „pingerida“, mille esiviisik on: teised MTÜd, kohalik omavalitsus, üldharidus- või kutsekool, äriettevõtte ja meediakanal. Enne majanduskriisi, 2009 aasta uuringust järelduvalt (2008. aasta andmed) tehti veidi rohkem koostööd äri-sektoriga ja veidi vähem koolidega, 2014. aasta uuringus (2013. aasta andmed) on äri-sektor ja koolid sagedustabelis kohad vahetanud.

Kokkuvõttes on viimase viie aasta jooksul MTÜde koostöötegevus vähenenud peamiselt pikaajaliste ühiste tegemiste arvelt. Enim on vähenenud pikaajalised partnerlussuhted kohaliku omavalitsuse ja teiste MTÜdega. Arvestatav vähenemine on toimunud ka ettevõtete ja meedia puhul. Ühekordsed ühistegevused püsipartnerluse arvelt kasvanud ei ole. Põhiosas on näitajad jäänud sarnaseks varasematega, koostöö kohalike omavalitsustega on mõnevõrra vähenenud.

JOONIS 5.7.1 MTÜde püsivad koostööpartnerid, %



5.7.2 Ühised tegevused ja koostöö sisu: MTÜde koostöösundumuste tüpoloogia

Eesti ühiskonnateadlased on jälginud MTÜde võrgustumist ja koostöömustreid alates 1997. aastast (vt Lager-spetz jt 2002; Lagerspetz, Rikmann 2008; Rikmann jt 2010). Aastate jooksul mõneti muutunud peamiste uurimisküsimuste taustal on uuringutes oluliseks

Artiklis esitatud andmed põhinevad Tallinna Ülikoolis 2014. aastal tehtud uuringul „Kodanikualgatusse institutsionaliseerumine Eestis 2014“. Uuringus osalesid lisaks artikli autoritele Kristina Lindemann, Eve-Liis Roosmaa, Liisi Keedus jt.

teemaks jäänud kodanikualgatuslike organisatsioonide võimekus ühiskonda „tihendada“. Ent tänaseni on küsimusi rohkem kui vastuseid. Milliste eesmärkide nimel koostööd tehakse? Missugustes valdkondades või tegevusaladel tekivad koostöösuhed sagedamini, millistes harvemini? Kuidas mõjutab juurdepääs mitmesugustele rahastusallikatele ja teistele ressurssidele organisatsioonide koostöövõimekus? Neile küsimustele vastamiseks koostasime 2014. aasta uuringu andmete alusel MTÜde koostöösundumuste tüpologia. Tüpoloogia loob koostöömustrite mõistmiseks ja võrdlemiseks sisukama aluse kui seda võimaldaks analüüs üksikute muutujate kaupa.

Kasutasime koostöösundade tüpologia leidmiseks latentsete klasside mudelit (edaspidi LKM). LKM analüüs võimaldab (sarnaselt klasteranalüüsiga) leida grupe (klasse), mis teatud tunnuste põhjal on sisemiselt maksimaalselt koherentsed ja samal ajal üksteisest maksimaalselt eristuvad. Teisisõnu võimaldab LKM leida süsteemseid mustreid koos nende aluseks olevate struktuuride erinevustega. Mudeli aluseks võtsime üheksa kõige levinumat MTÜde koostööpartnerit, ehk nii-öelda koostöösunda (lisaks ka koostöösundade puudumise). Üheksa koostöösuna olemasolu või puudumise põhjal joonistus kuus eristuvat koostöösundade mustrit, mis kirjeldavad kuut koostöösundumuse tüüpi. Tüpoloogiat on lühidalt kirjeldatud tabelis 5.7.1.

5.7.3 MTÜde koostöösundumuste tüübid ja koostöö sisu

Hoolimata koostöösuhete vähenemisest kohaliku omavalitsusega on KOV endiselt organiseerunud kodanikualgatusena jaoks oluline partner. Koostöö kohaliku omavalitsusega iseloomustab mitut koostöösundumust, ent kõige olulisemal kohal on see esimest tüüpi esindavate MTÜde jaoks. Kohaliku suundumusega (esimese tüübi) koostöö sisuks on ennekõike ühisprojektid kohaliku omavalitsusega ning KOVilt saadud rahaline ja tarbeline toetus. Joonisel 5.7.2 on esitatud ühiskonna üldise edendamise seisukohast olulisi tegevusi ja analüüsitud neid MTÜde koostöösundumuste tüüpide kaupa. Siingi näeme, et esimest tüüpi (kohalik koostöö) organisatsioonide peamine tegevus on kohaliku elu edendamine. Veel tegeldakse mingil määral oma liikmete huvide esindamise ja avalike teenuste osutamisega. Taolised koostöömustrid iseloomustavad veidi vähem kui kolmandikku Eesti MTÜdest. Geograafiliselt tegutseb kohaliku koostöö suundumusega MTÜsid kõige rohkem Lääne-Virumaal, Põlvamaal ja Võrumaal, kõige vähem

TABEL 5.7.1 Koostöösundumuste tüpologia (näitajad on ümardatud täisarvuni)

▶ **ESIMEST** tüüpi iseloomustab kõige enam koostöö kohaliku omavalitsusega. 100% sellesse gruppi kuuluvatest MTÜdest tegi 2013 aastal sellel suunal koostööd. Mõningal määral tehti koostööd ka teiste mittetulundusühingute (50%) ja üldharidusasutustega (32%). Ülejäänud koostööpartnereid esines marginaalselt. **Kohaliku omavalitsuse koostöösundumuse esindajaid on MTÜde hulgas 29%**

▶ **TEINE** tüüp on kõige laiahaardelisema koostöösundumusega. Tüüp iseloomustab MTÜsid, kes tegid koostööd kõikidel käsitletud suundadel, neist suurel määral teiste MTÜde (94%), kohalike omavalitsuste (87%), üldharidusasutuste (73%), massiteabevahendite (67%) ja äriettevõtetega (64%). Vähemal, kuid siiski arvestataval määral (eriti võrdluses teiste gruppidega) tehti koostööd ka valitsusasutustega (44%) ja ülikoolidega (40%). **Laiulatusliku koostöö tüüpi kuulub 24% MTÜdest.**

▶ **KOLMAS** tüüp on kõige koherentsema, aga samas ka kitsaima suunitlusega. Kõiki sellesse gruppi kuulujaid iseloomustab koostöö piirdumine üksnes teiste mittetulundusühingutega. **MTÜ-keskne koostöösundumus hõlmab 9% MTÜdest.**

▶ **NELJAS** tüüp on suunatud koostööle äriettevõtetega (100%), vähemal määral ka kohaliku omavalitsuse (52%) ja teiste MTÜdega (49%). **Koostöösundumus äriettevõtetega iseloomustab 9% MTÜdest.**

▶ **VIIENDA** tüübi puhul ei ole võimalik kindlat koostöösundumust määratleda. Mitmed erinevad suunitlused on keskmisel või vähesel määral esindatud. See viitab gruppidele, mille liikmed ei mahu kindla koostöömustrite alla, vaid koondab mitmesuguseid marginaalseid suundumusi. Siia tüüpi kuulub ka MTÜsid, mille koostöösuhed ei ole lühikese tegutsemisea tõttu veel välja kujunenud. Uuringu tulemusi esitledes viitame sellele grupile kui eklektilise koostöösundumuse tüübile. **Taolisi MTÜsid on 10%.**

▶ **KUUES** tüüp koostööd ei tee. **Koostöö puudub 18% MTÜdest.**

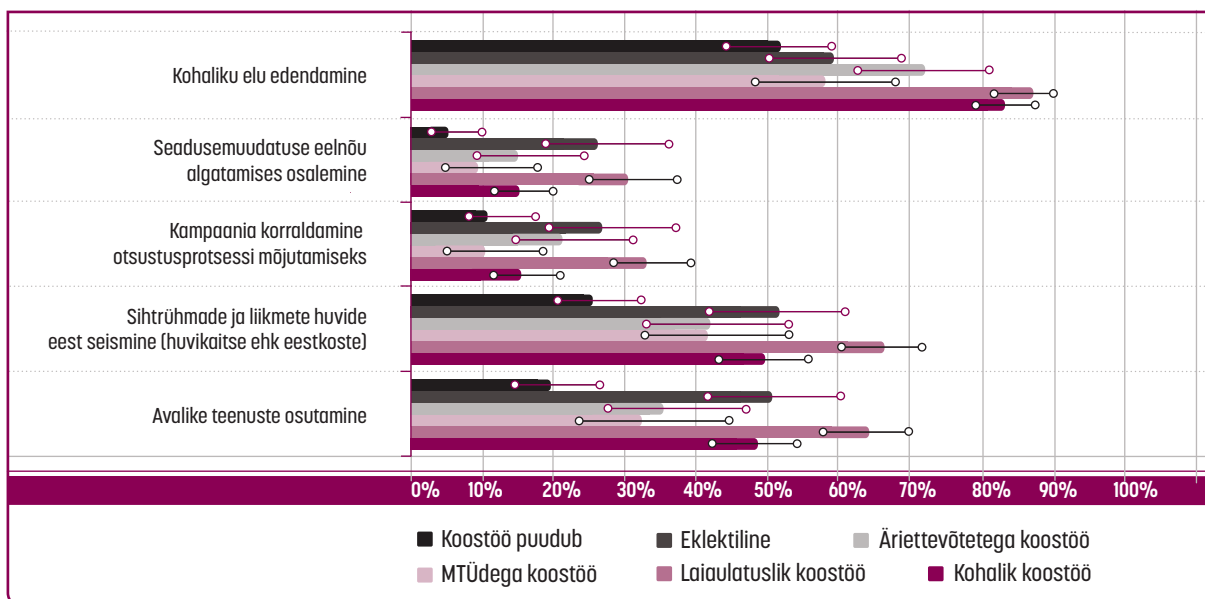
esineb neid suurtes linnades. Nende organisatsioonide liikmeskonna suurus on püsinud võrdlemisi stabiilsena ja üldjuhul on organisatsiooni kasutada olevate rahaliste vahendite summa alla 6500 euro aastas (joonis 5.7.3).

Ligemale neljandikule MTÜdest on omane aktiivne ja laiaulatuslik ühiskondlik koostöö (teine tüüp). Seegi leiab kõige sagedamini väljundi ühistes projektides ja ka neile MTÜdele on oluline koostööst tulenev rahaline toetus, mille eest sageli osutatakse avalikke teenuseid või jagatakse ekspertteadmisi. Ent sellele tüübile on omane ka proaktiivsus: ühiste seisukohtade väljakujundamine, uute algatuste väljatöötamine jms. Lainyaulatuslikku koostööd esindavad organisatsioonid on oma tegevuses tugevad ühiskonna lõimeloojad, sidususe suurendajad. Et nende tegevus hõlmab nii teisi kodanikualgatuslikke organisatsioone kui ka ühiskonna eri sektoreid, siis kujutavad just need MTÜd endast sotsiaalseid transformaatoreid mitmesuguste teadmiste, käitumismustrite, organisatsioonikultuuride ja väärtuste interaktsioonis. Lainyaulatuslik koostöösundumus iseloomustab keskmisest sagedamini suuremates linnades tegutsevaid organisatsioone, kuid siiski mitte ainult neid. Selle tüüpi esindajaid leidub kõige rohkem Hiiumaal, Pärnumaal, Tallinnas ja Tartumaal. Kõige vähem on neid Lääne-Virumaal ja Saaremaal. Enamiku laia koostööhaardega MTÜde liikmeskond on püsinud viimasel ajal enam-vähem stabiilse suurusega või (umbes viiendikul) veidi kasvanud. Umbes 70% seda tüüpi esindavate organisatsioonide käive on alla 32 000 euro aastas.

Kolmandat tüüpi ehk MTÜ-keskset koostöösundumust iseloomustab peamiselt koopereerumine teiste MTÜdega ühiste projektide elluviimiseks, kohaliku elu edendamiseks või liikmete huvide eest seismiseks. Need organisatsioonid on võrdlemisi oma liikmete või valdkonnakesksed, suhtlemine teise MTÜga võib piirduda üksnes valdkondliku katusorganisatsiooniga. Kitsa toetusvõrgustiku ja vähese ühiskondlikku tegevusse integreerituse tõttu on organisatsioonid võrdlemisi haavatavad. Neil on üldiselt vähe tuluallikaid ja väike käive (2/3 MTÜdest alla 6500 euro aastas) ning raskusi liikmeskonna suuruse säilitamisega. Ühiskonna sidususe seisukohast on taolistel organisatsioonidel oluline roll, kuivõrd nad koondavad ja esindavad avalikus ruumis vähenähtavaid ja -kuuldavaid sotsiaalseid rühmi ning aitavad katusorganisatsioonideni vahendada rohujuuretasandi vahetut kogemust. MTÜ-keskset koostöösundumust tuleb tihedamini ette Tallinnas, maakondadest Valgamaal ja Viljandimaal, kus selle tüüpi sagdasem esinemine võib tuleneda kohalike omavalitsuste koostöösuhete vähenemisest viimasel ajal.

Neljas tüüp, koostöösundumus äri sektoriga, eristub oma tegevustes teistest tüüpidest selgema orienteeritusega materiaalsetele hüvedele. Neil on koostöösuhetes olulisel kohal rahaliste ja tarbeliste toetuste saamine või vahendamine. Koostöö toimib sageli kohalikul tasandil ja kohaliku piirkonna-kogukonna hüvanguks. Äri sektoriga tihedamalt läbikäivad MTÜd tegutsevad sageli religiooni, muinsuskaitse, kalanduse/

JOONIS 5.7.2 Koostöösundumuste tüübid ja MTÜde tegevusvaldkonnad. Proportsioonid koos usaldusintervallidega (95% usaldusnivool)



jahinduse või tervishoiu valdkonnas. MTÜde ettevõtlusega põimumist kohtab keskmisest rohkem Rapla- maal, Lääne-Virumaal ja Hiiumaal. Pärnu-, Põlva- ja Viljandimaa eristuvad selle koostöötüübi vähese levimusega. Käibe ja sissetulekute poolest jääb neljas tüüp summade suuruselt alla laiaulatuslikule koostööle, kuid on siiski stabiilsema tulubaasi esindaja. Sellel tüübil on keskmisest rohkem ehk 2,6 rahastusallikat (joonis 5.7.4).

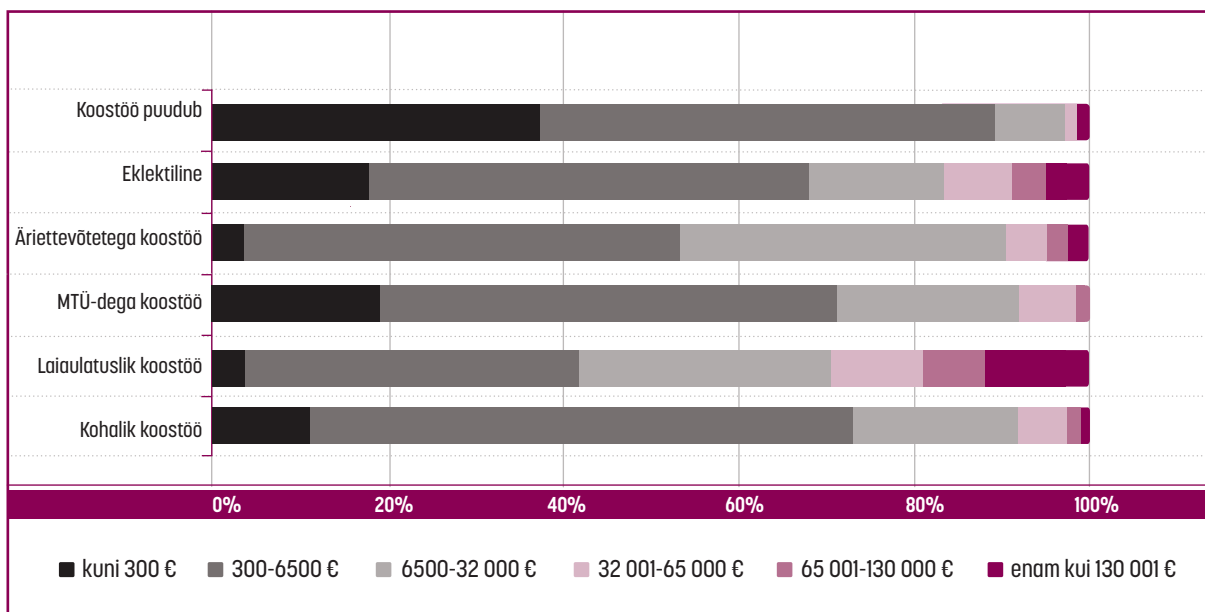
Umbes pooled äri sektoriga koostööd tegevatest MTÜdest tulevad toime vähema kui 6500 euroga aastas; vähem kui 10% käibe on suurem kui 32 000 eurot aastas (laiahaardelistel oli suurekäibelisi 30%). Liikmeskonna suurus näitab pigem väikest kasvutendentsi.

Tänapäevase elukeskkonna ja väärtuste kujundamise akadeemilises diskussioonis nähakse kodanikualgatusliku tegevuse ja ettevõtluse võimalikus sümbioosis ühte võimalikku lahendust nii globaliseeruva majanduse kui ka võõranduva riigi vastu (vt Teegen jt 2004). Ühelt poolt aitab kodanikualgatus kaasa ettevõtluse sotsiaalsema ja keskkonnateadlikuma palge kujundamisele, teisalt pakub aga ettevõtlus MTÜdele alternatiivseid lisaressursse nende (eriti ühiskonnakriitiliste) funktsioonide täitmisel. Nagu näitavad uuringud, sünnivad uued väärtused ja püsivam ühiskondlik mõju partnerite vastastikkuse koostöö tulemusena; filantroopia kui ühesuunaline tegevus ei ole sama kestlik ega mõjus (Kourula, Halme 2008).

Eklektiline koostöösuund (viies tüüp) ühendab

mitmesuguseid MTÜsid. Osaliselt paigutub siia noori, alles väljakujunemata koostöövõrgustikuga organisatsioonid, teisalt leidub ka vanemaid, nii-öelda ülemineku- faasis MTÜsid, kelle varasemad koostöösuhted on lagunened ja kes nüüd otsivad uusi võimalusi. Kolmandaks kuuluvad siia ka projektipõhiselt tegutsevad MTÜd, kes kohandavad oma tegevusliine vastavalt avanevatele rahastusvõimalustele. Kokku on tüüpilisi „eklektikuid“ umbes kümnendik MTÜdest. Neid iseloomustab kaasalöömine mitmekülgses tegevustes, uute teemade, küsimuste algatamine, orienteeritus „avalikule elule“: osalemine eestkostetegevuses, seadusloomes, kampaaniates ja ka teenuste osutamisel. Eklektilise koostöö esindajaid kohtab MTÜde hulgas enam seal, kus leidub ka mitmesuguseid ühiskonnaelus osalemise võimalusi, ehk siis suuremates linnades. Tegevusvaldkondadest esineb „eklektikuid“ sagedamini hariduse/teaduse, looduskeskkonna, kommunikatsiooni, põllumajanduse ja tervishoiu alal, kus projektipõhine tegevus ja rahastamine on väga levinud. Ebastabiilne rahastus mõjub negatiivselt MTÜde jätkusuutlikkusele, selle tüübi esindajate sissetulekud on keskmisest väiksemad ja võrreldavad kolmanda tüübi ehk MTÜ-keskse koostöösuunitluse omadega. Vaatamata ebakindlale rahastusele on nende MTÜde liikmeskond säilitanud oma suuruse. Seda võib tõlgendada mitmeti: kas inimeste entusiasmi säilimisena või alternatiivsete tegutsemisvõimaluste vähesusena nendes üha „projektistuvates“ valdkondades.

JOONIS 5.7.3 Organisatsioonide käibevahemike proportsioonid MTÜde koostöö tüpoloogiate arvestuses



Joonis 5.7.4 Keskmise rahastusallikate arv koostöö tüüpide kaupa. Usaldusintervallid 95% usaldusnivool



Kuues tüüp ehk koostööd mittetegevad MTÜd on sageli orienteeritud oma liikmeskonna teenindamisele. Sageli tegutseb MTÜ üksnes liikmemaksudest saadavatest summadest, mõned organisatsioonid ei kogu sedagi. Sellesse tüüpi kuuluvate organisatsioonide käive on kõige madalam, ainult 11% ulatus see üle 6500 eurot. Koostööd mittetegevaid MTÜsid on kokku veidi vähem kui viiendik üldkogumist. Mõnes maakonnas on nende esinemissagedus keskmisest märgatavalt suurem. Näiteks Saaremaa MTÜdest on koguni 35% ja Harjumaa (Tallinn välja arvatud) MTÜdest 24% sellele tüübile omaste tunnustega. Ilmselgelt on koostööd mittetegevad MTÜd teistest vähemate ressurssidega. Samas, kui analüüsida liikmeskonna suuruse muutumist viimastel aastatel, ei ole nende liikmeskond märkimisväärselt kahanenud. Seega kõneleb koostööd mittetegeva grupi olemasolu kodanikualgatusliku tegevusvälja mitmekülsusest, kus leidub nõudlust ka taoliste sissepoole suunatud organisatsioonide järele.

5.7.4 MTÜde koostöösuundumuste tüübid organisatsioonide orientatsiooni perspektiivist

Soovisime analüüsida ka MTÜde üldiste tunnuste ehk orientatsioonide seost koostöö tüüpidega. Meid huvitas küsimus, milliste tunnustega MTÜsid võib kohata koostöö muustrites-tüüpides. Kasutasime selle uurimiseks faktoranalüüsi. Tabelis 5.7.2 on kirjeldatud faktorimudelisse kaasatud tunnused ja nendest moodustunud summatunnused ehk orientatsioonid. Analüüsi tule-

musena eristus neli MTÜsid iseloomustavat orientatsiooni.

Joonisel 5.7.5 on kujutatud MTÜsid iseloomustavate orientatsioonide (faktorskooride) erinevus koostöösuundumuste tüpoloogias löikes. Kõige selgemini eristusid MTÜde koostöö tüübid professionaalsuse ja kogukondlikkuse poolest. Mõlemad orientatsioonid iseloomustavad laiaulatusliku koostöö tüüpi, kusjuures laiaulatusliku koostöö grupi kogukondlikkuse orientatsioon on teistest märkimisväärselt suurem. Orienteeritus professionaalsusele on suur ka eklektilise koostöö tüübil, oluliselt väiksem aga kohaliku koostöö tüübil ja grupil, kes ei tee kellegagi koostööd. Tüübid, mida iseloomustavad koostöö teiste MTÜdega ja äriettevõtetega, jäävad professionaalsuse poolest keskväärtuse piiridesse.

Orientatsioon kogukondlikkusele on lisaks laiaulatusliku koostöö tüübile silmatorkav ka kohaliku koostöö tüübil. Kõikidel teistel tüüpidel on see summatunnus väiksem. Grupp, kes ei tee kellegagi koostööd ning üksnes teiste MTÜdega koostööle suunatud tüüp eristuvad ka kogukondlikkuse poolest.

Mastaapsuse ja aktiivsuse puhul ei ole eristu ükski koostöösuundumuse tüüp olulisel määral. Vaid koostöö puudumise grupp on mõlemas orientatsioonis teistest oluliselt allpool.

Seega näeme, et MTÜde parima koostöövõimekuse tagab professionaalsuse ja kogukondlikkuse kombinatsioon. Üksnes professionaalsusele rõhuv organisatsioon kaugeneb oma tekkepõhjusest ja allikast. Liigselt kogukondlikkusele ja lokaalsele koostööle toetuv organisatsioon muutub sellest sõltuvaks ega suuda piisavalt iseseisvuda.

Sotsiaalse sidususe vaatenurgast on organisatsioonide professionaalsus vajalik interaktsiooni (eriti intersektoriaalse) amplituudi suurendamiseks ja oma seisukohtade esitamiseks ühiskonnas laiemalt. Kogukondlikkus on aga oluline nende seisukohtade ning alusidentiteetide-motivatsioonide kujundamiseks.

Kokkuvõtteks

Kodanikualgatuslik tegevus on oluline komponent tänapäeva ühiskonna ja riigi toimimisel ning sidususe tagamisel. Selle saavutamise põhimehhanism on ühiskonna liikmete ja rühmade kaasamine nende vahetu elukeskkonna kujundamisse. Läbirääkimiste, erisustega arvestamise ja koos tegutsemise tulemusena kasvab üksteisemõistmine ja tunnetatud ühtekuuluvus. See aga ei tule iseenesest, kõik võtab aega ja energiat, eriti suhete loomise ja käivitamise järgus. Koostöö on lähemal

TABEL 5.7.2 MTÜde orientatsioonid ja vastavad alustunnused

ORIENTATSIOONID	TUNNUSED
Professionaalsus	Tegutseb kõrgemal kui kohalikul tasandil; Koostöö valitsusasutustega; Palgalised töötajad.
Kogukondlikkus	Koostöö KOViga, Regulaarsete koostöösuhte hulk.
Mastaapsus	Liikmeid üle 30; Katusorganisatsiooni olemasolu; Paljud liikmed on aktiivsed.
Aktiivsus	Juhatuses on ka alla 30 aastased inimesed; Üldkogu enam kui kord aastas; Elektroniline suhtlusvahend.

MÄRKUS: peakomponentide meetod polükoorilise korrelaatiomatriksi põhjal (*polychoric correlation*). Pööramise meetodiks oli mitte-ortogonaalne Oblimini meetod.

TUNNUSTE KODEERIMINE: kõik tunnused, välja arvatud regulaarsete koostöösuhte hulk, on binaarsed.

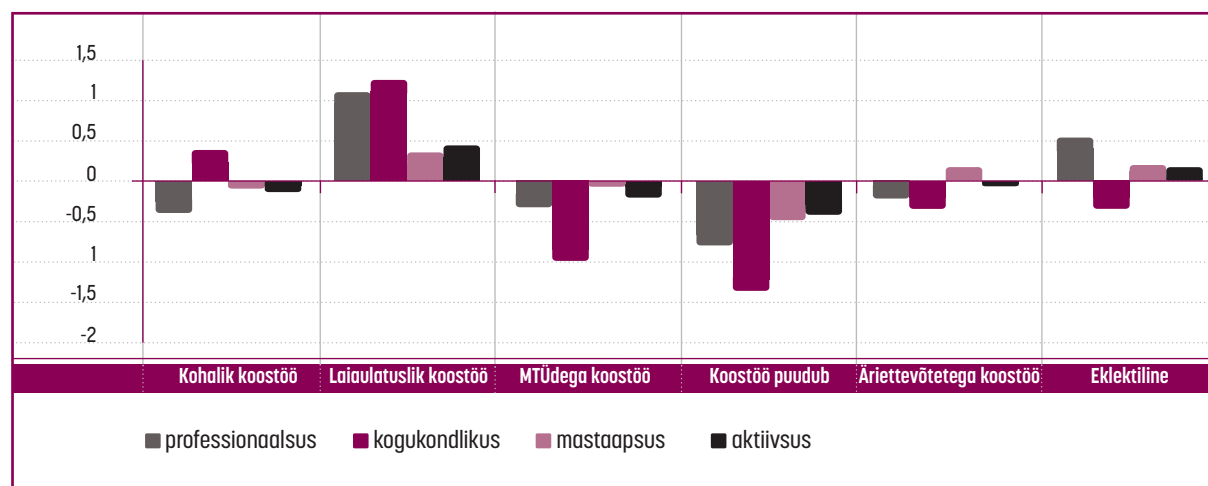
vaatlusel keerukas ühiskondlik protsess, mis hõlmab uute struktuuride loomist, valikute tegemisi igapäevategevusest väljuvatel teemadel ja ühise tegevuse kujundamist ees seisvate ülesannete lahendamiseks. Selleks tuleb luua koostöö reeglistik ja panna paika näiteks niisugused küsimused: kellel on õigus teha otsuseid, mil-

lised tegevused on lubatud, millised piiratud, milline teave tuleb esitada ning kuidas jagada kulusid-tulusid. Kodanikualgatuslikus tegevuses, eriti ühiskonna eri sektorite vahel, on organisatsioonide koostöö keeruline nii traditsiooniliste tegevuse koordineerimise mehhanismide (hierarhia, väljakujunenud tövõtted-standardid jms) puudumise tõttu intersektoriaalsel väljal kui ka erinevate töö- ja koordineerimismustrite olemasolu tõttu eri tüüpi organisatsioonides. Lisaks veel osalejate vabatahtlikkus, vähemalt osaline sõltumatus üksteisest (Huxham, Vangen 2005).

Koostöösuhe on pikk õppimise protsess. Just sellele pikale ja pidevat reflektiivsust nõudvale partnerlusele võib omistada teatud sidusväärtuste loomist, mida kodanikualgatus usutakse ühiskonnas üldiselt genereerivat. Koostöö tulemlikkust mõjutab ju see, kuidas potentsiaalselt konfliktsete osapooled-olukorrad, teisiti öeldes partnerite erinevused, suudetakse komplementaarsuse huvides tööle rakendada.

Eesti kodanikualgatuslike organisatsioonide hulgas on märgata uusi arengusuundi. Need avalduvad praegu ennekõike püsivate-pikaajaliste koostöösuhte märgatavas vähenemises. Suurimad äralangejad on MTÜde harjumuspärased koostööpartnerid: kohalikud omavalitsused ja teised kodanikualgatuslikud organisatsioonid, kel on ehk kõige otsesem kokkupuutepind rohujuuretasandi probleemide lahendamiseks. Need tendentsid on märgatavamad vähem tegutsenud ja alles asutatud organisatsioonides, ent hõlmavad ka vanemaid ja väljakujunenud koostöövõrgustikke. Vanad suhted lagunevad, uusi tuleb asemele vähem ja need on sagedamini suunatud äri sektorile, kujutades endast paljuski ühesuunalisi taotlusi materiaalse toetuse saamiseks.

JOONIS 5.7.5 MTÜsid iseloomustavate orientatsioonide (faktorskooride) keskmised koostöö tüüpide järgi



Kõige haavatavamad oma liikmeskonna ja organisatsioonilise jätkusuutlikkuse kontekstis on MTÜd, kel on ambitsioon ühiskondlikes asjades kaasa rääkida, ent kel puudub partner väljastpoolt kodanikualgatuslikku tegevusvälja. Nende organisatsiooniline areng ei suuda ületada professionaalsuse lävepakku, seda taset, mis on vajalik kodanikualgatuslikust tegevusest kaugemale ulatuvate partnerlussuhete loomiseks ja alalhoidmiseks. Vajaka jääb transformatiivsetest impulssidest. Geograafiliselt puudutab koostöö vähenemine kõige valusamalt maapiirkondades kohalikul tasandil tegutsevaid organisatsioone, kelle võimalused uute koostööpartnerite leidmiseks on napid. Niisiis rebeneb sidusus sealt, kus vajadus selle järele oleks suurim.

Teise olulise ohutegurina võib välja tuua MTÜde „oma näo“ kadumise „projektistuvast“ ja pidevalt teiste pooltega kohanemist nõudvas ühiskonnas. See oht näib olevat tugevam enamasti materiaalsete väärtuste kesksete koostöösuhetega MTÜdel, kuid ohustab ka eklektilise ja üksnes sektorisese koostöoga piirduvaid

organisatsioone. Ühesõnaga, kõiki neid, kes *de facto* ei ole oma identifikatsiooniprotsessis piisavalt sõltumatud. Projektist projektini tegutsemine võib küll viia organisatsiooni tehniliste oskuste paranemiseni, ent selle arvelt kannatavad kokkutulemise algpõhjus ja oma huvide esindamine.

Kodanikualgatuslike organisatsioonide orientatsioonide analüüs näitas, et sotsiaalse sidususe kontekstis oluliste kestlike ning laiaulatuslike koostöösuhete tekkimisel on määrava tähtsusega organisatsiooni professionaalne areng, mis käib käsikäes tema identiteedi ja tegevusmotivatsiooni tugevdamisega. Teisisõnu: vajalikud on nii kuuluvus kui ka oskused. Üksnes professionaalsusest või kohalikest koostööst (rohujuuretasandi toetusest) ei piisa. Kodanikualgatuslik tegevus, mis toob ühiskonna liikmed kokku rohujuuretasandil, edendab kindlustunnet, usaldust, ühiseid väärtusi ja vastastikku kasulikke tegutsemisviise ning aitab tegevuse professionaliseerudes liita ka ühiskonna eri sektoreid ning kasvatada üldist sidusust. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Argote, L. jt. (2000). Knowledge Transfer in Organizations: Learning from the Experience of Others. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82 (1), 1–8.

Bielefeld, W., Perry, J.L., & Thomson, A.M. (2010). Reluctant Partners? Nonprofit Collaboration, Social Entrepreneurship, and Leverage Volunteerism. *Handbook of American Bureaucracy*, 421–446. Oxford: Oxford University Press.

Bollen, K.A. & Hoyle, R.H. (1990). Perceived Cohesion: A Conceptual and Empirical Examination. *Social Forces*, 69, 479–504.

Hardy, C. jt. (2003). Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. *Journal of Management Studies*, 40 (2), 321–347.

Huxham C. & Vangen S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.

Kourula, A. & Halme, M. (2008). Types of Corporate Responsibility and Engagement with NGOs: an Exploration of Business and Societal Outcomes. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 8 (4), 557–570.

Lagerspetz, M., Rikmann, E. & Ruutsoo, R. (2002). The Structure and Resources of NGOs in Estonia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13 (1), 73–7.

Lagerspetz, M. & Rikmann, E. (2008). Civil Initiative and Voluntary Organizing. In Heidmets, M. (ed), *Estonian Human Development Report 2007*, 32–39. Tallinn: Eesti Ekspressi Kirjastus.

Lambooy, J. (2004). The Transmission of Knowledge, Emerging Networks, and the Role of Universities: an Evolutionary Approach" *European Planning Studies*, 12 (5), 643–657.

Papakostas, A. (2003). *Mer organisation med färre människor och många organisationer med få frågor – en essä om politiska partier och frivilliga organisationer*, Stockholm: Score Rapportserie.

Rikmann, E., Lagerspetz, M., Vallimäe, T., Keedus, L., Sepp, M., Jesmin, T. & Hinno, K. (2010). Kodanikualgatusel institutionaliseerumine Eestis 2009/2010. Research Report. URL: http://kysk.ee/sisu/10_14138226_Uuringuraport_Kodanikualgatusel_institutionaliseerumine_Eestis_20092010_uuringu_teostaja_Kodanikeuhiskonna_uurimis-ja_arenduskeskus_Tallinna_Ulikool.pdf.

Rivera-Santos, M. & Rufin, C. (2004). Odd Couples: Understanding the Governance of Firm–NGO Alliances. *Journal of Business Ethics*, 94 (1), 55–70.

Teegen, H., Doh, J. & Vachani, S. (2004). The Importance of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Global Governance and Value Creation: an International Business Research Agenda. *Journal of International Business Studies*, 35, 463–483.

Thomson, A. M., Perry, J. L. & Miller, T. K. (2009). Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 23–56.

Van Huijstee, M., Franckenb, M. & Leroy, P. (2007). Partnerships for Sustainable Development: a Review of Current Literature. *Environmental Sciences*, 4 (2), 75–89.

Vigoda-Gadot, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance Among Governance, Citizens, and Businesses*. USA: Greenwood Publishing Group.

5.8

Avatud ja tõendus- põhise poliitika suunas

Institutsioonilise konteksti roll valdkonnapoliitikas rahva- tervise regionaalkorralduse reformimise näitel

► LAURA AABEN

Sissejuhatus

Kui täna sünnib Ida-Virumaal laps, siis on tema eeldatav eluiga viis aastat lühem kui lapsel, kes sünnib Tartumaal. Põlvamaal sündinud lapse prognoositav tervena elatav eluiga on 42 eluaastat, seevastu Saaremaal sündinu elab tervelt kuni pensionieani ehk 23 aastat kauem (**Tervise Arengu Instituut 2012**). Need faktid kinnitavad märkimisväärselt tervise suurt regionaalset ebavõrdsust Eestis. Rahvastiku tervis ei parane ega halvene iseenesest: seda mõjutab tugevasti sotsiaalmajanduslik, füüsiline ja institutsiooniline keskkond, milles inimesed elavad. Keskkond peab pakkuma inimestele võimalusi oma tervise hea seisundi säilitamiseks ja piirama mõjureid, mis võivad tervist halvendada. Seega: kui otsime vastust küsimusele, millest sedavõrd suured piirkondlikud tervise-erinevused on tingitud, tuleb lähemalt uurida demograafilist ja sotsiaalmajanduslikku olukorda eri maakondades ning kohalike omavalitsuste (KOV) võimekust.

KOV võimekus on rahvastiku tervise edendamisel kriitilise tähtsusega, sest mitmeid tõhusaid rahvatervise poliitika instrumente ei ole võimalik riigi tasandil rakendada. Näiteks riiklik alkoholipoliitika võib seadusega keelata alaealistele alkoholi müügi, kuid järelevalvet, kas kohalikud kauplused keeldu ka reaalselt järgivad, on tõhusam korraldada kohalikul omavalitsusel koos kohaliku konstaabliga. Et sellist ülesannet selget jaotust Eestis praegu ei ole, tuleb meil tõdeda, et üle 70% alaealistest saab alkoholi poest kätte, ilma et neilt vanust tõendavat dokumenti küsitaks (**Tervise Arengu Instituut 2011**). Nii mõjutavad riigi ja kohaliku

omavalitsuse vahel ülesannete jaotamise probleemid paratamatult ka rahvastiku tervisenäitajaid.

Regionaalne ebavõrdsus, rahvastiku tervise viletsad näitajad ja omavalitsuste ebapiisav võimekus on Eesti jaoks olulised probleemid, millele viidatakse ka Eesti säästva arengu strateegias (E21) ning rõhutatakse, et nende probleemide lahendamine on Eesti arengueesmärkide saavutamiseks kriitilise tähtsusega (**Riigikogu 2005**). Samuti märgitakse strateegias, et enamik Eesti arengut takistavaid kitsaskohti on omavahel tihedalt seotud. SE21 autorid soovivad Eesti elu arendamisel aluseks võtta teadmuspõhise Eesti arengumudeli, mille sisuks on mh teadmistel ja analüüsil tuginev juhtimine, rahvusvahelise parima kogemuse ja dialoogipõhine arengustrateegiatega kavandamine, sõltumatute ekspertide, omavalitsuste ja vabaihenduste kaasamisel toimuv seadusloome jms. Selles alapeatükis kirjeldamegi, kuidas SE21 põhimõtete järgimine rahvatervise regionaalkorralduse reformimisel Eestis on õnnestunud. Artikli aluseks on Tervise Arengu Instituudi spetsialisti kogemused uue rahvatervise seaduse elnõu väljatöötamisel.

5.8.1 Rahvatervise poliitika lähtepõhimõtted

Rahvastiku tervis on riigi arengu jaoks strateegiliselt oluline valdkond, sest selle valdkonna tegevuste edust või ebaedust sõltub paljuski see, kui palju on riigis

terveid ja töövõimelisi inimesi (sh maksumaksjaid). Inimeste tervena elatud eluea pikendamine on rahvatervise valdkonna keskne eesmärk ning selle märgib ära ka Eesti rahvastiku tervise arengukava 2008–2020 (**Sotsiaalministeerium 2008**). Kuigi eesmärk on oma sõnas- tuses väga selge ja lihtne, on selle saavutamine keerukas, pikaajaline protsess, mille edu sõltub paljude toimijate koostöövõimekusest.

Maailma Terviseorganisatsioon (WHO), deklareeris juba 1978. aastal, et rahvastiku tervises positiivsete muutuste saavutamiseks on vaja tegutseda ka teistes valdkondades kui tervishoid (**World Health Organization 1978**). Näiteks uimastitarvitamise vähendamine sõltub nii korrakaitse-, tervishoiu- ja haridussektori koordineeritud tegevusest kui ka laste- ja perepoliitika edukusest ehk vähemalt 4–5 ministeeriumi koostöövõimekusest. Teine hea näide on vigastus- ja õnnetussurmade (uppumiste, liiklusõnnetuste, tulekahjude, enesetappude, kukkumiste, mürgistuste) ennetamine, mis nõuab väga paljude asutuste omavahelist koordineeritud tegutsemist.

Eestis (ja Euroopas laiemalt) on selle tõdemuse tead- vustamiseni jõutud alles viimase kümnendi jooksul. Tõuke selleks andis Soome Euroopa Liidu eesistumine 2006. aastal, mil formuleeriti põhimõte „Tervis kõigis poliitikates“ (*health in all policies*) (**Ståhl jt 2006; Ollila jt 2006**). Soome eesistumine aitas tõsta rahvatervise teemad Euroopa Liidu poliitilises agendas kõrgemale ning kujundada otsustajate seas uut mõttemudelit, mille kohaselt sektoriülene koostöö on rahvastiku tervises muutuste saavutamise eeldus. Tänapäevaks on põhimõte „Tervis kõigis poliitikates“ sisse kirjutatud peaaegu kõikidesse Euroopa Liidu ja WHO rahvatervise võtme- strateegiatesse.

Teine oluline rahvatervise põhimõte on tõendus- põhine poliitikakujundamine. Teisisõnu: otsuste tegemisel tuleb alati tugineda objektiivsetele faktidele. Tege- vusprioriteedid peavad lähtuma reaalsest vajadusest ning rakendada tasub vaid selliseid tegevusi, mis põhinevad vettpidavatel teooriatel ja/või mille tule- muslikkus on tõendatud mõju-uuringutega. Eestis on selle põhimõtte kohalikul tasandil rakendamiseks välja töötatud terviseprofili meetodika, mis võimaldab omavalitsusel süsteemselt ja faktipõhiselt analüüsida elanike tervist mõjutavaid tegureid oma piirkonnas ning teha sellele tuginedes tegutsemisotsuseid.

Kolmas põhimõte on kogukonna kaasamine ja võimestamine (*community empowerment*). Selle eesmärk on suurendada kogukondade valmisolekut ja oskusi oma elukeskkonda ja heaolu ise arendada. Kogukond võib olla nii territoriaalne kui ka huvipõhine (kogukonnaks

saab pidada nii ühes omavalitsuses elavaid inimesi kui ka kõiki Eesti puuetega inimesi). Rahvatervise pro- grammid on edukamad siis, kui nende väljatöötamise ning elluviimisesse on kaasatud kogukonnad, kellele need on suunatud. Praktikas tähendab see elanike, vabaaühenduste, teenusepakkujate, KOV ametnike ja otsustajate võrgustikupõhist koostööd – põhiline töö ei toimu ametnike kabinetis, vaid seal, kus koostööpart- nerid kohtuvad.

Nimetatud põhimõtteid on arvesse võetud ka rahva- tervise regionaalkorralduse reformimisel Eestis ja uue rahvatervise seaduse eelnõu koostamisel. Vastust on otsitud eelkõige küsimusele, kuidas soodustada koha- likes omavalitsustes eri valdkondi integreerivat poliiti- kat, mis on sihitud kogukonna spetsiifilistele vaja- dustele. Selles artiklis kirjeldatud juhtum võimaldab analüüsida, millised on teadmuspõhise poliitika rakendamise võimalused ja probleemid rahvatervise praktikas.

5.8.2 Hetkeolukord

1995. aastal võeti vastu rahvatervise seadus, mille para- grahvid 8 ja 9 on säilinud muutumatuna tänaseni. Nen- des peatükkides on sätestatud maavanema ja kohaliku omavalitsuse ülesanded rahvatervise valdkonnas mõne väga üldise lausega (**Riigikogu 1995**). Seaduse jõustu- misele järgnenud ajal on maavalitsustesse loodud ter- visega tegelevate spetsialistide töökohad ja moodus- tatud maakondlikud eri sektorite spetsialiste kaasavad tervisenõukogud. Korraldatud on mitmeid täien- duskoolitusprogramme ja igal aastal on eraldatud maa- valitsustele ka raha rahvatervise tegevusteks.

Kohalikud omavalitsused seevastu on jäetud taha- plaanile. Enamasti on piiratud riigipoolsete rahvatervise teemaliste koolituste pakkumisega ja süsteemilt rahastatud mõnekümne omavalitsuse väikesemahulisi projekte. Omavalitsuse ülesanded on kehtivas rahvatervise seaduses sõnastatud sedavõrd üldiselt, et raske on mõista, millised on riigi konkreetsed ootused omavalit- susele või kuidas on see ülesanne seotud KOV teiste ülesannetega.

Sellele, et Eestis tuleks kohaliku omavalitsuse üle- sanded rahvatervise asjus selgemalt määratleda, on viidanud ka rahvusvahelised eksperdid. Uue rahva- tervise seaduse üks eesmärke ongi sätestada kõigi poolte selgepiirilised kohustused ja vastutusala rahvastiku tervise kaitsel (**Sotsiaalministeerium 2013**). Vas- tavasisuliste muudatusettepanekute koostamiseks tegi Tervise Arengu Instituut mitu kvantitatiivset ja

kvalitatiivset uuringut. Nende tulemuste analüüs näitas selgelt, et kõige olulisemad probleemid on struktuursed: ebapiisav seadusandlus, ebastabiilne rahastamissüsteem ja kohalike omavalitsuste madal võimekus. Madal võimekus väljendub eelkõige vähestes strateegilise planeerimise oskustes ja kogemustes, spetsialistide ja rahaliste ressursside puuduses ning omavalitsuste väheses koostöös.

5.8.3 Jätkusuutliku arengustrateegia otsinguil

Sobivaimate arenguvõimaluste otsimisel lähtuti põhimõttest, et seaduse muudatustepepanekud ei saa sündida mõne üksiku ametniku kabinetis, vaid need sünnivad koostöös inimestega, keda muudatused reaalset puudutavad ja kelle ülesanne on tulevikus seadusemuudatusest tulenevaid tegevusi ellu viia. Lisaks sotsiaal- ja siseministeriumi ametnikele osalesid aruteludes aktiivselt Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Eesti Linnade Liidu esindajad, maavanemad, maakondlike omavalitsusliitude esindajad ning mitmed omavalitsusjuhid ja -spetsialistid. Lisaks kaasati Poliitikauuringute Keskuse Praxis ja OÜ Geomedia spetsialistid, kellel on riiklike süsteemide strateegiate arendamisel ja hindamisel pikaajaline kogemus. Oluline on märkida, et kaasamisprotsessis hoiduti teadlikult n-ö formaalsest kaasamisest. Seda soodustas arutelusid juhtivate spetsialistide veendumus, et omavalitsuste reaalsel olukorral tunnevad omavalitsused ise kõige paremini ja seega oskavad nad anda vajalikku sisendit. Eesmärk oli jõuda sellise seaduseni, mida omavalitsused oleksid reaalset motiveeritud ja võimelised ellu viima.

Teadmuspõhise Eesti arengumudel näeb ette analüüsile ja rahvusvahelisele parimale kogemusele tuginemist. Aruteludel järgiti neid põhimõtteid: muudatustepepanekute aluseks olid Tervise Arengu Instituudi tehtud põhjalikud analüüsid, sh teiste riikide kogemuste võrdlev analüüs (**Tervise Arengu Instituut 2011**). Võrdluseks said valitud riigid (Rootsi, Taani, Suurbritannia, Kanada, Austraalia), kus rahvatervise valdkond on hästi arenenud ja paljudes aspektides selline, mille poole siin Eestis pikas perspektiivis püüdleme. Paraku tuli tõdeda, et keeruline oli leida riike, kellel oleks Eestiga sarnane regionaalhaldus ja omavalitsuste võimekus, ent kellel oleks ka rahvatervise korralduse eduka rakendamise kogemus kohalikul tasandil. Nii tuligi tõdeda, et Eestile sobivaima lahenduseni peame jõudma iseseisvalt.

Analüüsi ja arutelude käigus selgus, et kohalike omavalitsuste põhimõtteline valmisolek rahvatervises

aktiivsema rolli võtmiseks on olemas, kuid puudu on nii selleks vajalikest ressurssidest (personal, tegevusrahasutus) kui ka oskustest (pikaajaliste strateegiate loomise, kulutõhusate ja tulemuslike tegevuskavade koostamise ja valdkonnaülese koostöö oskused jms). Nimetatud kitsaskohad ei ole omased ainuüksi rahvatervise valdkonnale – ressursside ja oskuste puudumine on üsna suur probleem paljudes kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondades.

Rahvatervise regionaalhalduse mudeli jätkusuutlikkuse tagamiseks sooviti selle väljaarendamine ühildada maa- ja omavalitsuste üldiste arengusuundadega. Ilmnes aga, et Eesti halduskorralduse ja regionaalarengu arengusuunad on väga ebamäärased.

Uue seaduseelnõuga seotud aruteludes olid kaasatud ka siseministeriumi ametnikud. Nende panus jäi oodatust märksa tagasihoidlikumaks, sest neilgi ei olnud kindlust, millises suunas haldussüsteemi ümberkorraldus Eestis liigub. Kui 2013. aasta lõpus olid regionaal- ja siseministerium välja töötanud ja valitsusele esitanud haldusreformi kava, siis valitsuse vahetusega 2014. aasta märtsis pandi see taas riigilisse ning tuli leppida teadmatusega, mis saab edasi. See andis tunnistust, et haldusreform sõltub siiani tugevasti ennekõike poliitilistest kaalutlustest, mitte ei keskendu tegelikele probleemidele lahenduste otsimisele. Marju Lauristin on nimetanud seda riski eitavaks poliitiliseks käitumiseks (**Lauristin 2006**).

Maavalitsuse arenguperspektiivid osutusid veelgi hägusemaks. Sarnaselt omavalitsustele ei olnud pikaajalist nägemust ka maavalitsuste tulevikust, mida seadusmuudatuste kavandamisel aluseks võtta. Aruteludel analüüsiti ka selliseid rahvatervise piirkondliku korralduse mudeleid, mis tugineksid näiteks maakondlikele omavalitsusliitudele või maakondlikele arenduskeskustele. Võimalik, et need mudelid oleksid Eesti jaoks jätkusuutlikumad, kuid need otsustati kõrvale jätta. Eelkõige seetõttu, et puudus teadmine, kuidas sellised mudelid sobituksid pikas perspektiivis üldisesse Eesti regionaalhaldussüsteemi.

Tupikseisu jõuti ka omavalitsuste rahvatervise tegevuste finantseerimismudeli väljatöötamisel. Tuli arvestada, et kohalikud omavalitsused on suure tõenäosusega valmis seadusmuudatuse eelnõu kooskõlastama vaid siis, kui neile kaasneb sellega riiklik lisarahastus. Seetõttu otsustati, et lisarahastuse taotlemine on vajalik, kuigi kõik protsessis osalevad ametnikud olid veendunud, et lisarahastuse tõenäosus on väga väike. Põhjus: omavalitsuste rahastamisotsused on olemuselt poliitilise ideoloogilised ja ametnikel on neid keeruline mõjutada.

5.8.4 Lahendused ebamäärases institutsioonilises kontekstis

Võttes arvesse halduskorralduse arengute ebamäärasust, soovitas Tervise Arengu Instituut seadusmuudatuse ettepaneku koostamisel võtta lähtekohaks praegune maa- ja omavalitsuste olukord ning eeldus, et halduskorraldus lähema 5–10 aasta jooksul oluliselt ei muutu. Arutelude käigus jõudsid kõik pooled ühisele arusaamisele, millised võiksid olla kohaliku omavalitsuse ülesanded rahvatervises. Need on eelkõige rahvatervise poliitikate käsitlemine arengukavas, oma piirkonna rahvatervise olukorra analüüs ja rahvatervise komisjonide loomine.

Lisaks rahvatervise seaduse muutmise aruteludele on maa- ja omavalitsuste ülesanded arutelu teemaks võetud ka teistes eluvaldkondades. Põhjuseks on asjaolu, et aina enam on mitmed riiklikud strateegiad suunanud ennetustöö fookust kohalikule tasandile. Paljudes uutes strateegiates on ette nähtud varasemast enam tegevusi, mis on suunatud kohalike omavalitsuste ennetustööalase võimekuse suurendamisele (vt nt siseturvalisuse arengukava, laste ja perede arengukava). Sellest tulevalt teevad mitmed ministriumid ka struktuurseid ümberkorraldusi. Näiteks siseministrium on hakanud juurutama kogukonnapõhise korrakaitse mudelit, sotsiaalministrium aga plaanib riskilaste programmis kohalikele omavalitsustele regionaalseid tugiüksusi. Nendegi muudatuste eesmärk on suurendada omavalitsuste võimekust lahendada mitmesuguseid heaoluprobleeme. Nii nagu rahvatervise puhul, on ka mitmetes teistes valdkondades jõutud arusaamisele, et positiivsete muutuste saavutamiseks Eesti inimeste heaolus on vaja kohalike omavalitsuste panust, kuid napi haldusvõimekuse olukorras on seda keeruline saada. Seega pidurdab läbimõeldud haldusreformi edasilükkamine väga paljudes valdkondades arengut.

Teisalt on see olukord aidanud kokku tuua eri riigiasutuste spetsialistid ühe laua taha mõtlema, kuidas sellise ebamäärasusega ühiselt toime tulla. Selle tulemusena ongi tänaseks moodustunud eri riigiasutuste ametnikest koosnev võrgustik (sise-, sotsiaal- ja justiitsministrium, Tervise Arengu Instituut, Maanteeamet, Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet jt), mille regulaarsetel kohtumistel on otsitud ja leitud võimalusi ühildada eri asutuste tegevusi ennekõike maa- ja omavalitsuste rolli kujundamisel, et ennetustöö riiklikke poliitikaid tõhusamalt ellu viia.

Kokkuvõtteks

Rahvatervise seaduse muudatuse ettepanekute väljatöötamise protsessi käigus sai selgeks, et riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete ebamäärasus raskendab oluliselt pikaajaliste ja jätkusuutlike strateegiade loomist mitmetes Eesti jaoks olulistes eluvaldkondades. **Ühe riiklikult olulise struktuurse probleemi liigne poliitiseerimine ja poliitika päevakorrast pidev väljaarvamine takistab oluliselt ka muude riigi jaoks oluliste poliitikate pikaajalist planeerimist.** Selles artiklis käsitletud rahvatervise seaduse eelnõu koostamine on vaid üks näide paljudest.

Kui regionaalarengu probleemid ja omavalitsuste võimekuse suurendamine ei tõuse poliitilise agenda prioriteediks, ei ole ka alust arvata, et Eesti eri paigus elavate inimeste tervisenäitajad lähiaastatel ühtlustuvad. Põhjus on selles, et suur osa omavalitsusi ei suuda kavandada ja ellu viia tõhusaid ennetustegevusi. Strateegilise planeerimise üldine võimekus on napp ka teistes rahvastiku tervist mõjutavates valdkondades, sh sotsiaal- ja majanduspoliitikas.

Praegused Eesti inimarengu tendentsid annavad alust arvata, et ka kümne aasta pärast on Ida- ja Kagu-Eestis sündinute tervena elatav eluiga ligikaudu 20 aastat lühem kui mujal Eestis. Võimalik, et erinevused on isegi suurenenud, sest sotsiaalmajanduslik ja demograafiline olukord neis piirkondades on veelgi halvenenud ning elanikkonna enamiku moodustavad eakad ja viletsa tervisega tööealised. Sellistes tingimustes on olukorda keeruline leevendada, sest suure tõenäosusega on tervemad ja hakkajamad lahkunud parema elu otsingutel mujale Eestisse või välismaale. Tööandjate Ida- ja Kagu-Eestisse meelitamine ja töökohtade loomine on raskendatud, sest seal ei ole piisavalt (tervet) tööjõudu ning omavalitsuste inim- ja raharessursid kuluvad suuresti elanike hoolekandega tegelemisele. **Nii võib omavalitsusest saada pigem hoolekandeteenuse osutaja kui piirkonna arengu vedur.**

Selleks, et tervemad ja hakkajamad jääksid nendesse piirkondadesse, on kohalikel omavalitsustel vaja oluliselt paremaid oskusi, et teha jätkusuutlikke pikaajalisi arengukavasid ning asjatundlikumaid ametnikke ja suuremat rahastust, et kavandatud tegevused võimalikult tulemuslikult ellu viia. Kohalike heaoluteenuste arendamine, töökohtade loomise ja ettevõtluse soodustamine ning turvalise ja meeldiva elukeskkonna

kujundamine on omavalitsuse ülesanded, millega tulevad paremini toime võimekamad piirkondlikud üksused. Praegu ei suuda enamik Eesti omavalitsusi neid ülesandeid rahuldavalt täita. Paratamatult mõjutab selline võimetus ka rahvastiku tervist ja teisi riigivalitsemise valdkondi.

Rahvatervis on valdkond, mille olemusse on kodeeritud vajadus teha koostööd teiste valdkondade ja toimijatega. **Kuigi SE21 teadmuspõhise Eesti arengumudeli põhimõtted on võetud rahvatervise poliitikate kujundamise lähte-eelduseks, ei ole riigivalitsemise institutsioonilise konteksti arengu ebamäärasus võimal-**

danud vormida selle baasil jätkusuutlikku poliitikat. Alapeatükis analüüsitud juhtum on selle hea näide. Praegu on vara hinnata, millised on selles juhtumises analüüsitud rahvatervise piirkondliku ümberkorralduse reaalsed ja võimalikud tulemused ja mõju. Seda saame hinnata aastate pärast. Seni tuleks pingutada mitte üksnes selle nimel, et sarnaseid põhimõtteid järgitaks ka teiste valdkondade poliitikate kujundamisel, vaid ennekõike selles suunas, et valitsemise üldise institutsioonilise konteksti arengu ebamäärasus ei oleks ka edaspidi valdkondade jätkusuutliku poliitika peamine pidur. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Eesti säästva arengu riikliku strateegia „Säästev Eesti 21” heakskiitmine (2005). Riigikogu, RT I 2005, 50, 396.

Lauristin, M. (2006). *Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde*. Kogumikus Ruusing, H., Riigikogu Toimetised, 14, 9–18. Riigikogu Kantselei.

Ollila E., Ståhl T., Wismar M., Lahtinen E., Melkas T. & Leppo K. (2006). *Health in All Policies in the European Union and its Member States*. http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2005/action1/docs/2005_1_18_frep_a4_en.pdf. (22.11.2014).

Rahvatervise seadus (1995). Riigikogu, RT I 1995, 57, 978.

Sotsiaalministeerium (2013). *Rahvatervise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus*. (26.09.2013).

Sotsiaalministeerium (2008). *Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020*.

Ståhl T., Wismar M., Ollila E., Lahtinen E. & Leppo K. (2006). *Health in All Policies. Prospects and Potentials*. Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies. Helsinki.

Tervise Arengu Instituut (2011). *Paikkonna tervisedenduse tugistruktuuri arendusvõimalused Eestis. Eesti senise süsteemi analüüsit ja rahvusvahelisest praktikast tulenevad ettepanekud*. Tallinn.

Tervise Arengu Instituut (2011). *Eestis küsitakse noortelt alkohoolseid jooke ostes dokumenti vähem kui kolmandikul kordadest*. [http://www.tai.ee/et/instituut/pressile/uudised/3253-eestis-kusitakse-noortelt-alkohoolseid-jooke-ostes-dokumenti-vahe-m-kui-kolmandikul-kordadest](http://www.tai.ee/et/instituut/pressile/ uudised/3253-eestis-kusitakse-noortelt-alkohoolseid-jooke-ostes-dokumenti-vahe-m-kui-kolmandikul-kordadest). (22.11.2014).

Tervise Arengu Instituut (2012). *Tervis ja heaolu Eesti maakondades 2000–2010*. Tallinn.

World Health Organization (1978). *Declaration of Alma-Ata*.

5.9

Avatud ja tõendus- põhise poliitika suunas

Innovatsioon ja ühtne valitsemine: kelle asi on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni poliitika Eestis?

► ERKKI KARO¹, RAINER KATTEL & VEIKO LEMBER

Sissejuhatus

Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni (TAI) poliitika kõige uuem suundumus on avatud ja kaasav innovatsiooni ökosüsteemi valitsemine, mis peaks tagama selle parema toimimise ning suurema sotsiaalmajandusliku mõjususe. Euroopa Liidu (EL) poliitikates 2014–2020 väljendub see probleemipõhises (*challenge-oriented*) lähenemises ja nutikas spetsialiseerumises (*smart specialization*). Esimene neist tähendab keskendumist ühiskonna ees seisvatele nn megaprobleemidele (nt vananemine, kliimamuutustega kohanemine, energiajulgeolek ja keskkonnamõjud). Teise puhul püütakse TAI poliitikat ümber mõtestada kohaliku teaduse ja majanduse võimekuse parema koordineerimise ja ärakasutamise kaudu.

Need suundumused erinevad arengutest, mis on viimasel 20 aastal toimunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (KIE) ja ka mujal ELis. Siin on viljeletud vähesekkvat ning majanduskeskkonna raamtingimusi mõjutavat TAI poliitikat, mis on olnud kitsalt majandus- ja teadusministeeriumide ülesanne. Nendel institutsioonidel ei ole aga otsest võimu mitmete instrumentide üle (nt maksupoliitika, haruministeeriumide eelarved ja kompetentsid jne), mis võiksid suurendada TAI poliitika mõjusust.

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 Teadmistepõhine Eesti (**Vabariigi Valitsus 2014; edaspidi TE-3**) on omaks võtnud ELi uue retoorika ning seab üheks eesmärgiks koostöö arendamise haridus- ja teadusministeeriumi (HTM), majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi (MKM), haruministeeriumide, ettevõtete ja ülikoolide vahel.

Alapeatükis anname ülevaate TAI poliitika institutsioonilise korralduse arengust ja sellega kaasnenud

poliitikakujundustavade või rutiinidest viimase kümne aasta jooksul. Näitame, et Eestis on tekkinud võrdlemisi asümmeetrilised ja killustunud TAI poliitika võrgustikud, mis takistavad poolte koostööd ning innovatsiooni ökosüsteemi terviklikku valitsemist. Seejärel arutame nende tavade muutmise võimalusi TE-3 strateegias sõnastatud eesmärkide võtmes.

Poliitikakujunduse tava või rutiini all peame silmas TAI valdkonnas ja selle üksikutes organisatsioonides kujunenud igapäevaseid arusaamu, käitumismustreid ja tavasid, mis on kasvanud välja poliitikate kujundamise ja elluviimise kogemustest. Need arusaamad ja tavad määratlevad kesksed otsuste tegemise ning nende elluviimise fookused. Me ei keskendu aga üksikutele reeglitele, struktuuridele ja institutsioonidele, vaid püüame lahti mõtestada nende koosmõju kogu TAI poliitika ja organisatsioonide toimimisele ning nende poliitikate mõjususele (**vt ka Karo 2014a; 2014b**).

5.9.1 Kelle asi on olnud TAI poliitika?

Säästev Eesti 21 (SE21) seadis kümme aastat tagasi Eesti peamiseks eesmärgiks teadmusühiskonna arendamise. Teadmusühiskond tähendas SE21 puhul nii teatud väärtusi (teadus- ja teadmistepõhisust, innovatsiooni) kui ka uut tüüpi riigivalitsemist ja strateegilist juhtimist.

¹ Kontakt: erkki.karo@ttu.ee. Selle artikli aluseks olevat uurimistööd on rahastanud ETAGi grant IUT19-13, ETF grant 9404 ning Teadus- ja innovatsioonipoliitika seireprogramm (TIPS), mis on ajavahemikus 2011–2015 Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav programm, mida viib ellu Tartu Ülikool koostöös Tallinna Tehnikaülikooliga (vt ka www.tips.ut.ee). Artiklis esitatud seisukohad ja järeldused on artikli autorite isiklikud seisukohad ning ei väljenda uurimistööd rahastanud organisatsioonide ametlikke seisukohti.

Teadmuspõhise ja tagasisidestatud juhtimise keskmes ei ole riik või üksik ministerium, vaid on ettevõtete, riigi ja kodanikuühiskonna õppivad võrgustikud (n-ö rahvuslik arenguvõrgustik).

Selle kümne aasta jooksul on püütud rakendada mitmeid SE21 ideid, mis on olnud aluseks juba kolmele TE strateegiale. Näiteks on käivitunud Eesti Arengufond, mille tegevuste (tulevikuseire ja arenguvõrgustike arendamine) üle arutleti just SE21 rahvusliku arenguvõrgustiku ideed arendades. Mitmed väliskeskonna tegurid (ennekõike majanduskriis ja samal ajal ELi struktuuritoetuste osakaalu oluline kasv Eesti TAI poliitikas) koos meie teaduse, ettevõtluse ja riigivalitsemise arenguga on aga loonud TAI poliitikas tavaid, mis on muutnud SE21 ideede järgimist ja eesmärkide täitmist üha keerukamaks.

5.9.1 TAI poliitika kesksed tavad²

Esiteks, Eesti TAI poliitika retoorika on viimasel kümnel aastal põhinenud süsteemsel TAI käsitusel, kus kesksel kohal on riigi ja turu pidev vastastikune õppimine kui peamine poliitikate tagasiside allikas. Seevastu TAI poliitika elluviimine on meetmete, regulatsioonide, tulemusindikaatorite jms tasandil põhinenud pigem lineaarsel arusaamal, et innovatsioon saab alguse alusuuringutest, millele järgneb rakendusuring ning selle uute praktiliste lahenduste rakendamine ettevõtetes ja majanduses.

Selline vastuolu avaldub tegelikult enamiku Euroopa riikide ja ka ELi poliitikates. Lineaarse käsitluse püsivus on soodustanud suhteliselt piiratud arusaam riigi rollist teaduses ja innovatsioonis, mis eeldab vähesekkuvat ning peamiselt majanduskeskkonna raamtingimusi mõjutavat kõrgtehnoloogilise arengu kesksel TAI poliitikat. Selline poliitika põhineb ka horisontaalsetel halduspoliitika meetmetel, mille keskmes on ühtsed reeglid ja instrumendid kõikidele majandus- ja tehnoloogia-sektoritele. Lineaarne käsitus eeldab ka traditsioonilist (hierarhilist) TAI poliitika kujundamise ja elluviimise süsteemi, kus on selged rollijaotused ja vastusalad ning kus „teaduslikul“ staatilisel tulemuste ja mõjude hindamisel, statistilistel analüüsidel jms on olulisem roll kui poliitikate elluviimisel tekkival osapoolte (ettevõtjad, teadlased, riigiasutused) otsesel tagasisidel (vt ka **Karo jt 2014b**).

Teiseks, seda lineaarset käsitlust on TAI poliitika osapoolte seas mõistetud märkimisväärselt erinevalt. Tulemuseks on asümmeetrilised ja killustunud poliitika-võrgustikud.

Ühelt poolt on nii teadlased kui ka HTM keskendunud peamiselt rahvusvahelisel oivalisusel põhineva teaduse arendamisele. Selle üks olulisi tunnuseid on olnud HTMi valitsemisalasse kuuluva teadus- ja arendustegevuse süsteemi juhtimine ning oluliste otsuste tegemine teadlaskonna enda poolt (rahastamise hindamismõõkude ja autonoomsete ülikoolide kaudu). Selline fookus on sisuliselt karistanud kohaliku majanduse jaoks lühiajaliselt oluliste teemadega tegelemist, sest sellise uurimistöõ väljundid ei ole publitseeritavad ja patentitavad (mis on oivalisusel põhinev teaduse peamine tulemusnäitaja).

Teisalt, ettevõtjad ja MKM on aga keskendunud lineaarse loogika teisele äärmusele. Nad eeldavad, et TAI süsteemis peaksid teadus- ja arendustööl põhinevad lahendused olema ettevõtlusele kohe kättesaadavad ja et ettevõtteid on võimelised iseseisvalt teostama rahvusvahelist teadus- ja oskussiiret. Viimane on küll osaliselt toimunud, kuid Eesti majanduse tootlikkuse kasvu näitajad viitavad, et taoline teadus- ja oskussiire ei ole olnud piisav.

Kui teadlaskond on oma rolli ja arusaamu TAI poliitikatest arendanud ja need on institutsionaliseerunud juba alates 1990datest, siis innovatsioon ja ettevõtete teadmispõhise arengu küsimused kerkisid päevakorda alles TE strateegiatega 2000dateil. Selle tulemusena on teadlaskond saavutanud võrdlemisi suure mõjuvõimu TAI poliitikate üle. Ettevõtlusele suunatud innovatsioonipoliitika debatid on olnud teaduspoliitika debatidest suhteliselt lahus (**Karo 2011**).

Kolmandaks, HTMi ja MKMi poliitikakujundustavaid on peale teadlaskonna ja kohalike ettevõtjate isegi rohkem mõjutanud ELi Lissaboni ja Euroopa 2020 strateegiad ning struktuurivahendid, mis on eelkõige alates majanduskriisist olnud Eesti TAI süsteemi rahastuse peamine stabiilsuse tagaja (või kärpeme piiraja).

ELi TAI poliitikad on seejuures legitimeerinud Eesti TAI poliitika suundumusi, isegi kui kaasnevat poliitikavõrgustike killustatust ning teaduse ja ettevõtluse väheseid sidemeid on probleemina nähtud kõigi kolme TE strateegia kujundamise debattides. Struktuurivahendite haldamise reeglid on omakorda eeldanud selget halduspoliitika kujundamise ja elluviimise eristamist, mis aga on poliitikakujundamise võrgustikke veelgi killustanud (**Suurna, Kattel 2010**).

Nende kahe teguri mõjul on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusest ja Eesti Teadusagentuurist saanud peamised ettevõtjate ja teadlastega suhtlejad. Neis ei ole aga

² Põhineb **Karo jt (2014a)**.

teadlikult arendatud valdkonnapõhist võimekust ja võrgustikke. Seetõttu on poliitika peamiseks tagasiside-mehhanismiks jäänud pigem teadussüsteemi arenguid ja ettevõtete finantsnäitajaid kirjeldav üldine statistika (nt publikatsioonide arv, lisandväärtus töötaja kohta), mitte aga süsteemse TAI poliitika aluseks olev teadlaste, ette-võtjate ja nende ühenduste ning haruliitude tihe ja toimiv võrgustikupõhine koostöö, mis keskendub teadmispõhisele arengule, tehnoloogilisele õppimisele jms. Neljandaks, haruministeeriumide (kes teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse alusel peavad osalema oma valitsemisala TAI poliitika arendamisel) vajadused on TAI poliitikates alaesindatud ja rakenduslik uurimistö nende haldusalas on jäänud vaeslapse ossa. Rakendusliku uurimistö rahastamist ei ole enda kanda võtnud ka ettevõtted, kes on välismaiste ettevõtete väärtusahelate osad või kel puudub võimekus finantseerida ja korraldada pikaajalist uurimistööd ja koostööd teadlastega.

5.9.2 TAI poliitika keskne paradoks

Eesti teadlaskond on neile seatud mängureegleid järgides olnud väga edukas (vt Allik 2011). Praegu on teaduspoliitika peamised probleemid osaliselt seotud süsteemi enda edukusega: järjest rohkem teadlasi vastab rahvusvaheliste hinnangute alusel oivalise teaduse kriteeriumidele ja peaks saama rahastust, kuid riigieelarves ei ole selleks piisavalt vahendeid.

Samuti saab öelda, et Eesti ettevõtted on muutunud innovaatilisemaks ja teadmispõhisemaks – odava allhanke tegijad on kasvanud järjest nutikamaks globaalsetes väärtusahelates edasipürgijaks. Põhiprobleemiks on aga saanud globaalsetes ja konkurentsitihedates tootmis- ja innovatsioonivõrgustikes kvalitatiivsete hüpote tegemine, mis eeldab tugevamat võimekust ja oskusi väärtusahelates edasi liikuda.

Selliste probleemide lahendamine eeldab teaduse ja ettevõtluse sisukat koostööd, mis peaks olema mõlema poole huvides ja millest on räägitud juba kolmes TE strateegias. Senised TAI poliitika tavad on kinnistanud suhteliselt killustunud TAI süsteemi.

- Ettevõtted rahastavad ligikaudu 4% avaliku sektori teadus- ja arendustegevusest ning avalik sektor ligikaudu 10% ettevõtete tegevusest (vt Vabariigi Valitsus 2013). Riigi ja ettevõtete prioriteetides on vähe ühiselt tähtsustatud teadusteemasid (vt ka Karo jt 2014c).
- Kuigi Eesti ettevõtted on rahastanud sõltuvalt aastast umbes 50–60% Eesti TAI investeeringutest (kus-

juures hinnanguliselt ligikaudu 50–60 ettevõtet teeb 90% Eesti ettevõtete TAI investeeringutest), siis peamiselt rahastatakse iseenda sisemist eksperimenteerivat arendustegevust. Alusuuringuid ja rakendusuurimisi tehakse aga peamiselt ülikoolides ja teistes teadus- ja arendusasutustes ning riigi ja ELi rahastamisel (vt EAS 2014; OECD MSTI andmebaas).

Eelneva põhjal võib sõnastada Eesti TAI korralduse keskse paradoksi. TAI rahastamise suurendamiseks ja selle ühiskondliku staatuse parandamiseks on vaja teaduse ja ettevõtluse sidemete tihendamist ning rakendusuurimuste senisest suuremat rahastamist ja tellimist ennekõike erasektori poolt. Alus- ja rakendusuurimuste rahastamisel ning ülikoolide ja teadlaste käitumistavade suunamisel etendab aga kõige suuremat rolli riik. Seetõttu saab just riik oma TAI poliitika kaudu suunata teadlaste, ülikoolide ja ka ettevõtete käitumistavasid selliselt, et rakenduslik TAI muutuks nii laiemale hulgale teadlastele kui ka ettevõtetele oma konkurentsieeliste ja võimekuste arendamisel huvitavaks ja kasulikuks.

Kokkuvõttes eeldavad TE-3 kesksed eesmärgid TAI tänapäevaste tavade põhjalikku auditit. See ei peaks keskenduma ainult rahastamise uute allikate otsimisele ja seniste rahapottide ümberkujundamisele, vaid süsteemsele eesmärkide, rollide ja käitumistavade lahtimõtestamisele ning ümberkujundamisele. Lihtsustatult peaks eesmärk olema nii riigi kui ka teadlaskonna suurem tähelepanu rakenduslikkusele ja ettevõtluse veelgi suurem tähelepanu teaduslikkusele. Need muutused ei saa aga toimuda ilma avatud ja kaasavate poliitikakujundustavade ja ka riigi õppimisvõime arengu (nt maksupoliitika, regulatsioonide, riigihangete jms) kasutamise ja katsetamiseta. See aga eeldab TAI poliitika ja innovatsiooni ökosüsteemi laiemat ja avatumat valitsemist.

5.9.3 Kelle asi peaks olema TAI poliitika?³

TE-3 strateegias nähakse, et TAI süsteemi sotsiaalmajandusliku mõjususe suurendamine saab toimuda nutika spetsialiseerumise ning haruministeeriumide suurema rolli ja võimekuse arendamise kaudu. Viimane saab

³ Järgnev arutelu põhineb Teadus- ja innovatsioonipoliitika seireprogrammi (TIPS) raames tehtud uuringul (Uuring 5.3 TAI poliitika kujundamise ja juhtimise süsteemi analüüs), mis põhines poliitika-analüüsidel, osalusvaatlustel, intervjuudel ja aruteludel poliitikakujundajatega. Vt Karo E. jt (2014a)

toimuda kui siseriiklik eksperimenteeriv protsess Eesti enda kogemuste baasil. Nutikas spetsialiseerumine on aga ELi eeltingimus aastate 2014–2020 struktuuri- vahendite kasutamisel, mis ei sobitu hästi paljude KIE riikide tänasesse majanduskeskkonda ja ka nende poliitika- kujundustavade (vt Karo jt 2014c; Karo jt 2014b). Teisisõnu, mõlemad suundumused eeldavad poliitika- kujundustavade muutust: TAI poliitika peaks muutuma senisest avatumaks ja kaasavamaks nii avaliku sektori sisemise koordineerimise kui ka riigi ning ettevõt- luse/ühiskonna suhete aspektis. Kuidas on neid muutusi püütud saavutada ning millised võiksid olla esimesed hinnangud nendele katsetele?

5.9.4 Haruministeriumide roll

Praeguseks on kujundatud kaks uut lahendust, millega tagada TE-3 sõnastatud lubadus, et riik on rakenduslike uuringute ja arendustööde tark tellija ning et sotsiaal- majanduslikel eesmärkidel tehtavate uuringute korral- dus on tõhus.

Esiteks, HTM on ELi vahendite toel rahastamas mõnedes haruministeriumides (keskkonnaministerium ja sotsiaalministerium) teaduskoordinaatorite tööd. Nende ametnike ülesanne oli aidata kujundada paremaid valdkondlikke arusaamu TAI rahvusvahelis- tumise küsimustes. Praegu on nende kanda üha strateegilisemad ülesanded haruministeriumide TAI uute poliitikameetmete kujundamisel.

Teaduskoordinaatorite ametikohad on praegu kesk- astme ametnike tasemel (planeerimis- ja analüüsiosa- kondade nõunikud). Senine kogemus näitab, et haru- ministeriumide TAI poliitika võimekuse arendamine ei taandu lihtsalt raha ja tegevuste ümberplaneerimisele. Rahalised vahendid asuvad ja sisuline valdkondlik nõudlus TAI jaoks tuleb praegu pigem valitsemisala asu- tustest kui ministeriumidest, mistõttu nende asutuste suunamine ja mõjutamine vajab koordinaatori tugeva- mat legitiimsust.

Haruministeriumide võimekuse arendamine eeldab TAI rolli teadvustamist ja innovaatilise mõtlemise arendamist kogu ministeriumi valitsemisalas. Tuleb ümber mõtestada valitsemisala poliitika kujundamine ja ellu- viimine alates nõuandvate võrgustike loomisest kuni TAI käsitlemiseni võimaliku vahendina ministeriumi põhiülesannete elluviimisel. On loomulik, et kulutõhu- susele suunatud avalikus sektoris on selliste uute tavade juurutamine pikk ja vaevaline protsess.

Teiste ministeriumide töö rahastamine HTMi poolt on ettevõtlik samm koostöö ja muutuste algatamisel

ning tegevuste koordineerimisel. Kuid haruministeriumid peaksid sellele vastama proaktiivse käitumi- sega, andes TAI küsimustele oma ministeriumides stra- teegilise tähtsuse, ja teadlikult arendama oma vald- kondlikke poliitikakujundust toetavaid võrgustikke, nt rakkerühmalaadsete TAI või innovatsiooninõukogude loomine (vt ka OECD 2011); või ka TMi Teadus- ja innovatsioonipoliitika seireprogrammi kogemustest õppides.

Teiseks, eelnev soovitus on veelgi olulisem, arves- tades, et TE-3 seab ka ülesandeks luua ministeriumide vahelised koostöövormid TAI lisarahastamiseks ja pare- maks korraldamiseks valitsemisalades, lähtudes põhi- mõttest, et põhivastutus TA eest lasub valdkonna eest vastutaval ministeriumil. ELi vahendite käimalükka- misel aastatel 2014–2020 planeerib HTM oma poliiti- kakujundustööriistu veelgi enam teiste ministeriumide kasutusse anda – kavandatud on valdkondliku teadus- tegevuse võimekuse parandamise alameede, mis peaks kaasrahastama haruministeriumide TAI tegevusi.

Tegemist võib olla jällegi olulise võimalusega muuta TAI poliitika tavasid, kuid selle eeldus on, et haruminis- teriumides tekib strateegiline vaade TAI-le ja et sülle kukkuvat raha ei kasutata praeguste kuluridade kat- miseks. Valdkondlikud TAI poliitika võrgustikud võik- sid pakkuda olulist tuge ministeriumide TAI poliitika tavade ning TAI nõudluse arendamiseks. Need võimal- daksid ka kontrollida, et HTMi antud võimalust ei kuri- tarvitata. On aga oluline, et nendes võrgustikes ja haruministeriumide TAI süsteemide arendamisel ei domineeriks vana tava esindajad ehk teadlased, kes on harjunud toimetama oivalisusepõhise konkurentsi maailmas.

Lisaks peaksid haruministeriumid ise looma selgeid ja usaldusväärseid valdkondlikke ning rakendusliku fookusega TAI poliitika initsiatiive. Need võiksid olla eksperimentaalsed ja probleemipõhised TAI program- mid, mis pakuksid nii teadusasutustele kui ka ettevõt- lusele pikaajalist kindlust ja motivatsiooni rakendusliku fookusega võimekuse ja tavade arendamiseks. Üksi- kutest lühiajalistest projektidest selliseid tavasid ei teki, sest muu TAI rahastamine on eriti teadus- ja arendus- asutustes rahvusvahelise oivalisusepõhine ning toimib silmatorkavalt erineval viisil.

Kokkuvõttes loovad need kaks HTMi poliitikauuen- dust sisuliste muutuste võimaluse TAI poliitikas ning lasevad seda vähemalt avalikus sektoris kaasavamaks ja avatumaks muuta. Sotsiaalministeriumi katsed kujun- dada tervishoiuvaldkonna TAI strateegia lähtudes TE-3 eesmärkidest ja ministeriumi enda vajadustest võib osutada selle heaks näiteks (Tervishoiu T&A 2014).

5.9.5 Nutikas spetsialiseerumine

TE-3 näeb TAI sotsiaalmajandusliku mõjususe suurendamise teise olulise tegurina, et nutika spetsialiseerumise meetodil valitud ja juhitud TAI investeeringud soodustavad kasvualdkondade arengut ennaktempos. Selleks on aastateks 2014–2020 planeeritud rakendusuringute programm ja mitmeid seotud meetmeid (stipendiumid tudengitele, nõudluspõhise innovatsioonipoliitika arendamine jne).

Nutika spetsialiseerumise teemat on siiani vedanud Eesti Arengufond. Seda on seni suhteliselt palju kritiseeritud (vt ka Karo 2014). Oma algusaastatel oli Arengufond Riigikogule aruandev organisatsioon ja Eesti Telekomis aktsiate valitseja. See politiseeris organisatsiooni valitsemist (nõukogu) ja distantseeris organisatsiooni TAI poliitika igapäevasest kujundamisest ja elluviimisest, mis toimus MKMi ja HTMi valitsemisalas. Samas, kuna Arengufondi võeti algselt tööle ennekõike avaliku sektori taustaga inimesi, oli fondil oma formaalsele autonoomiale vaatamata väliste osapoolte jaoks üsna keskvalitsuse “nägu”, mistõttu ka olulisi TAI poliitika muutusi ei olnud tunda.

Viimastel aastatel on Arengufondis toimunud personali ja strateegilise fookuse muutused. Organisatsiooni on toodud erasektori taustaga inimesi, on keskendunud järjest rohkem ettevõtluse (ennekõike idufirmade) probleemidega tegelemisele. Sellega on vähemalt esialgu loodud eeldused riigi ja ettevõtete vaheliste võrgustike arendamiseks.

Nutikas spetsialiseerumine eeldabki TAI poliitikaid tagasisidestavate võrgustike loomist mitte avaliku sektori sees, vaid ennekõike koostöös erasektori ettevõttega. Nutika spetsialiseerumise õnnestumiseks on aga vajalik ka avaliku sektori sisene vertikaalne ja horisontaalne koostöö ning koordineeritus. Ühelt poolt selleks, et tagada eri meetmete kooskõlastatus, teisalt aga selleks, et haruministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes tõeliselt tähtsustataks määratletud nutika spetsialiseerumise valdkondi ja vajadusi.

Arengufond on TAI poliitika koordineerimiseks avaliku sektori üleselt selle igapäevasest toimimisest endiselt liiga kaugel ja tal on ka liiga vähe võimu ja kogemusi, et teisi osalejaid mõjutada. Arengufondi juhtimisel praegu toimuv nutika spetsialiseerumise protsess võib sattuda vanade tavade pärandi ja ELi vahendite rakendamise tuleneva ajasurve lõksu. Uusi poliitikakujundustavasid oleks tarvis arendada ja kinnistada nii

avaliku sektori üleselt kui ka suhtluses ettevõtlusega. Ent nüüd on liigutatud pigem kiire spetsialiseerumise radadel, otsides kohe nutika spetsialiseerumise nn õigeid vastuseid (millele ja millises ulatuses spetsialiseeruda). Selles ilmneb endiselt lineaarse poliitikakujunduse loogika. See on iseloomulik enamikule Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele just seetõttu, et EL on asetanud oma soovitusel ja suunistel rõhu protsessi tulemustele, mitte aga sellele, milliseid poliitikakujunduse rutiinimuutusi nutikas spetsialiseerumine eeldab (Karo jt 2014b).

Kokkuvõte

ELi finantsperioodi 2014–2020 alguses on Eesti TAI poliitikas endiselt mitmeid SE21 strateegias tõstatatud, kuid tänaseni lahendamata probleeme.

Innovatsiooni ja rakendusliku uurimistööga seotud poliitikakujundustavad ja -võrgustikud on endiselt nõrgemad ja killustatumad kui teaduspoliitikas. Endiselt on oluline ülesanne riigi, ettevõtluse ja teadlaste ühiste arenguvõrgustike loomine. Nende võrgustike arendamisel tuleks üha rohkem keskenduda mitte ainult avaliku sektori sisemiste tavade muutmisele ja arendamisele, mis on viimasel ajal olnud HTMi ja teaduspoliitika fookuses. TAI poliitika probleemide sõnastamisel ja lahenduste väljapakumisel (vt täpsemalt soovitusi Karo jt 2014b) tuleb anda suurem roll ennekõike ettevõtlussektorile (haruliitude kaudu).

Eesti TAI poliitikal on praegu üsna murrangulised võimalused. Võib isegi öelda, et Eestis on algamas eksperimentaalne TAI poliitika kujundamine. Artiklis lühidalt analüüsitud haruministeeriumide võimekuse arendamise ja nutika spetsialiseerumise korraldamise kogemused näitavad, et probleemide iseseisev sõnastamine ja lahenduste otsimine kohalikus TAI süsteemis loob palju suuremaid võimalusi TAI poliitika ja süsteemi tavade jätkusuutlikuks muutmiseks kui väliste ideede ja ELi ettekirjutuste kiire omaksvõtt, ilma et neid kohe peal lahti mõtestataks ja paindlikult kohandataks.

Tärgav eksperimenteeriv TAI poliitika vajab kõige enam (nagu ka SE21 puhul mõisteti) toetavat poliitilist keskkonda ja ühiskonna toetust, mis võimaldab eksperimente (mis võivad ka läbi kukkuda) ja töötavate lahenduste eelarvamustevaba aktseptimist ning järjest tugevamaid valdkondlikke poliitikakujunduse võrgustikke, mida on samm-sammult ka arendama asunud. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Allik, J. (2011). Estonian Science Estimated Through Bibliometric Indicators. In Engelbrecht, J. (ed), *Estonian Science. Present and Future*, 456–469. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia.

EAS (2014). *Ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitika vahehindamine*. <http://www.eas.ee/images/doc/sihtasutusest/uuringud/ettevotlus/ettevotlustoetuste-vahehindamine-2014.pdf>.

Karo, E. (2011). Evolution of Innovation Policy Governance Systems and Policy Capacities in the Baltic States. *Journal of Baltic Studies*, 42 (4), 511–536.

Karo, E. (2014). *Kuidas teha Arengufondist Eesti Sitra? Nurkse instituudi Ideedepank*. <http://nurkseschool.tumblr.com/post/97826524266> (13.11.2014).

Karo, E. jt. (2014a). *Eesti teadusfinantseerimise instrumentid ja teaduse rakendatavus majanduses: poliitikaanalüüs tänase TAI süsteemi väljakutsetest ja võimalustest*. TIPSi uuring 5.1. <http://tips.ut.ee/index.php?module=32&op=1&id=3637> (13.11.2014).

Karo, E. & Kattel, R. (2014a). Public Management, Policy Capacity, Innovation and Development. *Brazilian Journal of Political Economy*, 34 (1), 80–102. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572014000100006>.

Karo, E., Kattel, R., Kalvet, T. & Tõnurist, P. (2014b). Teadus-arendustegevuse ja innovatsiooni indikaatorid kui kasulik tagasiside poliitikakujundajatele? *Tehnoloogia ja valitsemine: Ragnar Nurkse instituudi poliitikaanalüüs*, 4. www.ttu.ee/nurkse/analys (13.11.2014).

Karo, E., Kanep, H., Ukrainski, K., Kattel, R., Varblane, U. & Lember, V. (2014c). Nutikas spetsialiseerumise: kas Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika kuldvõtmeke aastal 2014–2020? Riigikogu Toimetised, 29. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16667> (13.11.2014).

OECD MSTI andmebaas. <http://www.oecd.org/sti/msti.htm> (13.11.2014).

OECD (2011). *OECD raport: Ühtsema riigivalitsemise suunas*. <https://riigikantselei.ee/et/oecd-riigivalitsemise-raport> (13.11.2014).

SE21. Eesti säästva arengu riikliku strateegia Säästev Eesti 21. <https://www.riigi-teataja.ee/akt/940717> (13.11.2014).

Suurna, M. & Kattel, R. (2010). Europeanization of Innovation Policy in Central and Eastern Europe. *Science and Public Policy*, 37 (9), 646–664.

Tervishoiu T&A. (2014). *Tervishoiu T&A ning innovatsiooni strateegia*. <http://tervis.hoiuak.edicy.co/> (14.12.2014).

Vabariigi Valitsus (2013). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 *Teadmistepõhine Eesti*. Aruanne strateegia eesmärkide ja rakendusplaani täitmise kohta 2012. aastal. http://hm.ee/sites/default/files/tai_strategia_aruanne2012.pdf (13.11.2014).

Vabariigi Valitsus (2014). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 *Teadmistepõhine Eesti*. http://hm.ee/sites/default/files/tai_strategia.pdf (13.11.2014).



Avatud ja tõendus-
põhise poliitika suunas

Jätkusuutlik ja demokraatlik valitsetus: Säästev Eesti 21 visiooni teostumise võima- likkusest

► GEORG SOOTLA

Sissejuhatus

SE21 seadis Eesti arengueesmärgiks teadmusühiskonna ja riigi strateegilise arengujuhtimise mehhanismide kujundamise. Sellena nähti kolme põhilise õhtumaa poliitilise ideoloogia – neoliberalismi, konservatismi ja sotsiaalse partnerluse (sotsiaaldemokraatia) – baasil konstrueeritud sünteesi. SE21 pakutud sünteetiv strateegia tugineb eeldusel, et tänapäeva poliitika kujunevad enamasti suhteliselt suure ebamäärasuse (keerukuse) ja muutlikkuse (riskiühiskonna) kontekstis, mis eeldab nende legitimeerimist avatud poliitikavõrgustike kaudu. SE21 tõdeb: „alljärgnevalt on pakutud

visioon institutsioonilisest süsteemist, mille abil üha keerukamaks muutuva väliskeskonna ja omavahel vastuoluliste arengueesmärkide ruumis võimalikult jätkusuutlikult navigeerida” (SE21: 23).

SE21 keskne idee on, et riigi valitsemine tuleb senisest enam rajada kodanikuühiskonna kaasamisele. Selline idee vastab hästi poliitikakujundamise moodsatele trendidele, ennekõike demokraatliku valitsetuse paradigmale (vt alapeatükki 5.1). SE21 toetab otseselt mitmeid demokraatliku valitsetuse põhimõtteid: negatiivne tagasiside otsustamisel (piiratud ratsionaalsus), poliitika legitimiisus nende arusaadavuse mõttes ja

kommunikatsiooni olulisus. SE21 rõhutatakse, et „teadmusühiskond on ainus arengumudel, mis põhineb ühiskonna ja riigi refleksiivsel teadmuspõhisel kohanemisel muutustega nii sise- kui ka väliskeskkonnas” (SE21: 22), mille tulemusena „laieneb inimeste ja institutsioonide kriitilise refleksiooni võime” (SE21: 21).

Taalise strateegia elluviimise käsitlus tugineb aga SE21-s lihtsakoelisel järjestikuste etappide ehk lineaarsel arengukäsitlusel (vt ka alapeatükki ja alapeatükki 5.9).

SE 21 oleks pidanud veenvamalt näitama, kuidas üks poliitika kujundamise vorm (st avatud poliitikavõrgustikud) kasvab välja traditsioonilistest esindusdemokraatia institutsioonidest ja täiendab neid. Selle asemel seadis SE21 sihiks „asendada eri partnerite huvidepõhine dispuut teadmispõhiste otsuste” (SE21: 21) ja „strateegilise arengujuhtimisega”. Seega, SE21 tugineb eeldusel, et praegused esindusdemokraatia mehhanismid ja institutsioonid, (nt poliitikasisendi andmine huvirühmade või parteide kaudu) ei ole enam piisavad. Sellega võib ka nõustuda. Samas, kuigi SE21 näitab ära ka mõned konkreetsete sammud esindusdemokraatia institutsioonide arendamiseks, nt arengukomisjoni loomine Riigikogu juurde (SE21: 26), jääb lootus asendada huvidepõhine ja konkrentsil rajanev poliitika sellise lähenemisega, mille aluseks on kodanikuühiskonna keskne „terviklike ideede ja visioonide võrdlemine ja ühitamine” (SE21: 20), mõnevõrra lihtsakoeliseks ootuseks.

SE21 tugineb eeldusele, et „teadmusühiskonna ideaaliks on oma arengut ratsionaalselt kavandav ja kavandatud kooskõlastatult realiseeriv ühiskond” ning et tuleb saavutada „poliitiliste otsuste allutamine ratsionaalsele kalkulasioonile ja tagasisidestatud analüüsile” (SE21: 20). Sellel eesmärgil moodustav rahvuslik arenguvõrgustik peab saama uueks otsuste väljatöötamise keskuseks, kes kaasab protsessi ka esindusdemokraatia institutsioonid. Selline esindusdemokraatia ülene strateegilise arengujuhtimise (SE21: 24) idee püüab ühte siduda nn arenduskeskse riigi, ratsionaalse valiku ja avatud võrgustikupõhise valitsetuse loogikat. Need on aga eri paradigmad, mis põhinevad erinevatel väärtushoiakutel. Teadmusühiskonna ideaal SE21-s ei ole mitte eri vaatenurkade süntees, vaid pigem soov anda otsustusvõim ratsionaalselt ja üldiste hüvede terminites mõtlevalle uuele strateegide eliidile. Sellega seoses tuleks tähelepanu juhtida ka asjaolule, et ka ELi Lissaboni strateegia (2000) luua Euroopas teadmuspõhine ühiskond, millest ilmselgelt lähtus ka visioon Säästev Eesti 21, jäi paljuski ainult retoorikaks. Seega on jätkusuutliku poliitikakujundamise mehhanismi kujundamise ülesanne palju keerukam kui omal ajal arvati.

5.10.1 Demokraatliku valitsetuse võimalused Eesti poliitika-kujundamises: juhtumiuuring

Pärast Euroopa Liitu astumist on Eesti poliitikakujundamine arenenud SE21 visiooniga võrreldes pigem vastupidises suunas. Seda kinnitab muuhulgas hiljuti esitletud Riigipidamise kava (Eesti Koostöö Kogu 2014; vt ka alapeatükki 5.3). Sellise suuna valikul on olnud suur roll ELi halduspraktika ja -kultuuri, eelkõige Mandri-Euroopa halduskultuuri ülevõtmisel ning ka ELi struktuurivahendite haldamise praktilal. Samuti kujutab see endast reaktsiooni poliitikate koordineerimise nõrkusele 1990ndatel, mida rõhutas näiteks ka OECD raport 2011. aastal. Nüüdseks on kollegiaalse kabineti muster, mis 1990ndatel tagas poliitikakujundamises küllaltki tõhusa koordineerituse ja rõhuasetuse institutsioonipoliitikatele (siit Eesti kui eduka reformiriigi maine), asendunud haldusriigile omase killustunud ministrite nõukogu mustriks. Demokraatlikule valitsetusele iseloomulike horisontaalsete tasakaalude ja administratiivse detsentraliseerimise asemel on Eestis püütud probleeme lahendada administratiivse hierarhia (tsentraliseerimise, asutuste ühendamise) ja legalistlike instrumentidega. See on võimaldanud piirata kulusid ja suurendada tõhusust üksikutes lõikudes, kuid samas sünenud mitmed ressursi genereerimise allikad. Hea näide on 2010. aasta politseireform, mis püüdis asutuste ühendamise ja tsentraliseerimisega parandada organisatsiooni funktsionaalset tööjaotust. 2014. aasta politseireform võttis aga suuna demokraatliku valitsetuse põhimõtete rakendamisele, mille käigus on keskendunud valdkonna poliitikakujundamise suutlikkuse väljarendamisele, politsei territoriaalsete baasüksuste (jaoskonna) juhtimise detsentraliseerimisele ja nende kogukonnaorientatsiooni suurendamisele.

Alljärgnevalt keskendume kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu mõttekoja loomise, tegutsemise ja hääbumise õppetundidele, et demonstreerida raskusi, mis tekivad traditsioonilise ülalt-alla poliitikakujundamise loogika ümberkujundamisel avatud ja kaasava poliitikakujundamise loogikaks.

Kodanikualgatus löi mõttekoja väljaarendamise eeldused, kuid kohe, kui protsessi sisenesid võimuinstitutsioonid, hakkas see ilus kontsept murenema. Kohe hakkas koalitsiooniprogrammi nimetatud punkti realiseerimist mõjutama Eesti valitsuskabinetidele iseloomulik valdkondade poliitikate jäik sidumine nii parteide kui ka nende ministrite valdkondliku „omandiõigusega”. Sisend tuli Reformierakonnalt, kes valdas

Kohaliku omavalitsuse reform on olnud päevakorras juba alates 1993ndast aastast, mil valimiseelsel perioodil kiiruga vastu võetud seadus ei jõudnud jätkusuutlike lahendusteni (Kama 1993). KOV süsteemi uuendamise katsete ajal alates 1996, aastast (neid on olnud vähemalt seitse) suudeti küll sõnastada uuenduste stsenaariumid, kuid nõrga poliitikasisendi tõttu ei jõudnud need valitsuse päevakorda – välja arvatud 2000–2001 toimunud reformi katse, mis aga peatati.

23. septembril 2010 arutati Riigikogus oluliselt tähtsa riikliku küsimusena eelnõud „Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlust“, mille kodanikuühiskonna poolt valmistasid ette üle-eestilised omavalitsusliidud koostöös ülikoolidega ja MTÜga Polis (OTK 2010). Kodanikuühiskonna esindajate ettekande põhijäreldus oli: „KOV ja riigi suhete jooksvate küsimuste arutamine ja väiksemate uuenduste tegemine, kus on palju vastuolusid ja poliitilisi erimeelsusi, tuleks eraldada KOV poliitikastrateegia võtmeküsimuste arutamisest ja luua vastavaid areene, kus on võimalik teha valikud ratsionaalse valiku põhimõttel. Siit kokkuvõtvalt ettepanekud kujundada alaline kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu mõttekoda, mis ühendaks teadlasi, poliitikud, tippametnikke ja omavalitsustegelasi.“ Mõne kuu pärast toimunud Riigikogu valimised võitnud Reformierakonna ja IRLi valitsusliidu tegevusprogramm seadiski üheks eesmärgiks „arendada ja finantseerida omavalitsuste arengu mõttekoda, kus kohtuvad teadlased, ametnikud, poliitikud omavalitsejad ja vabasektor“.

23. augustil 2011 toimus mõttekoja idee arutamine MTÜ Polis suveseminaril Lagedil. See oli foorum, kus osalesid kõikide Riigikogu fraktsioonide esindajad, kuid pigem KOV teema arvamussliidrite rollis. Mõttekoja arendamise strateegia sai osalejate (sh tipp-poliitikute) toetuse ja huvi selle protsessiga ühineda väljendasid ka mitmed uued toimijad (Praxis, KÜSK jt) mõõndusega, et see kujuneb tõepoolest konstruktiivseks koostööareeniks ega hääbu jututoaks. Seminari lähteülesande kohaselt pidi mõttekojast saama „pidevalt toimiv ja laiapõhjaline, struktureeritud, sihipäraselt (pikaajalise kava alusel) tegutsev diskursusareen, mis tagaks KOV ja regionaalarengu kesksete probleemide ja perspektiivide võimalikult adekvaatse kajastuse ja võimalikult konstruktiivse diskussiooni nendel teemadel. /../ Mõttekoda ei otsusta ega püüa vahetult mõjutada otsuseid, vaid kujundada võimalikult selge pilt KOV arengust ja seisukohtadest selle osas.“ Dokumentis peeti vajalikuks „kaasata KOV valdkonna arengutegevusse olemasolev oskusteave, administratiivne, poliitiline ja kommunikatsiooniresurss, mis moodustaks paindliku võrgustiku“ ja „juhtida võimalikult tõhusalt seda diskursust ja ressursi, tagada takistamatu sisend nii kõikidele olulistele seisukohtadele kui ka oskusteabele selleks, et saavutada olemasoleva oskusteabe ressursi baasil sünergia.“ (Lähteülesanne 2011) Nendes seisukohtades konkretiseerus avatud poliitikakujundamise võrgustiku kontsept ning see juhtum tervikuna illustreerib asjaolusid, mis aitavad kaasa või takistavad sellise võrgustiku kujundamisele ja toimimisele tänases Eestis.

teemat kõige paremini, kuna juhtis oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelu ettevalmistust Riigikogus 2010. Kuid pärast koalitsiooni moodustamist sai see teema IRLi pärusmaaks, kellele taoline algatus tuli ootamatult ja kel puudus selge visioon mõttekoja võimalikest rollidest. Tänu kodanikuühiskonna toimijate aktiivsusele hakati pärast konsultatsioone juunis 2011 kavandama nõukoja loomist. 26. septembril 2011 otsustatigi Riigikogu Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalarengu toetusrühma esimesel koosolekul luua toetusrühma juurde nõukoda. Peagi aga hakkas probleemide arutamist raamistama koalitsioonipartnerite poliitiline vastandumine, tulenevalt vajadusest noppida poliitilisi võidupunkte. Kuigi nõukoda pretendeeris üksnes poliitika tähendusruumi kujundaja ja sisendi avardaja rollile, ei suutnud parlamendifraktsioonid ja poliitikud muuta nõukoda avatuks ja nende tööd toetavaks poliitika-

areeniks, mis tagaks autoriteetse arvamussisendi ühiskonnast. Toetusrühma pooldajad nägid Nõukojas mitte partnerit, vaid oma allstruktuuri.

Erinevalt nõukoja kesksest ideest keskenduda institutsioonipoliitika teemadele (nt kesk- ja kohaliku võimu tasakaalustamine või kohalike maksude roll), nägi toetusrühm Nõukojas n-ö eksperte, kes peaksid neid aitama väga konkreetsete küsimuste ettevalmistamisel (näiteks kalakasvanduse arendamine maakondades või piirkondliku bussitranspordi korraldamine). Nõukoja asutatav istung toimus 12. detsembril 2011, põhiliselt kodanikuühiskonna toimijate algatusel. Sai üha selgemaks, et Riigikogu liikmed ei näinud sellise poliitikasisendi vajadust.

Konsultatsioonid regionaalministriga algasid septembris 2011. Minister kutsus oma nimekirja alusel kokku mõttekoja, mille esimene istung toimus 31. oktoobril 2011.

Mõttekojas oli esindatud küllaltki lai toimijate spekter, mis andis ministrile tugeva infosisendi. Kuid erinevalt mõttekoja idee algatajate arusaamadest olid seal poliitikud alaesindatud ja ametnikud ülesindatud. Välja jäid selle poliitikakogukonna mõned tuntud esindajad, eelkõige 1993. aasta reformi ja hilisemate reformikatsete liidrid. Sellega vähenes aruteluareeni legitiimsus, institutsiooniline mälu ja võime mõjutada avalikku arvamust. Minister ei sundinud peale oma päevakorda ja andis diskussiooni teemadele üpris laiad raamid. Arutelu keskendus ühele suurele teemale – omavalitsuste ühendamise reformile. Mõttekoda transformeerus sellega laiapõhjaliseks ministeeriumikomisjoniks.

Mõttekojast kujunes üsna avameelsete arutelude areen. Muuhulgas arutati märtsis 2012 toimunud Eesti-maa Linnade ja Valdade üldkogu lõppdokumenti, mis suhtus valitsuse poliitikasse küllaltki kriitiliselt. KOV reformipakett esitati oktoobris 2012 (12.10.2012) mitte kui valmistoode, vaid kui ülesandepüstitus analüüsiks ja valikuteks kuue võimaliku stsenaariumi (sh väikevaldade säilitamise perspektiivi) hulgast. Minister loobus mõttekojas toimunud arutelude käigus algsest reformi ajakavast, millega taheti oktoobri alguses esitatud eelnõu seadustada juba jaanuaris 2013 ja teostada 2013. aasta oktoobriks. Selle asemel saadeti reformistsenaariumide pakett pärast põhjalikke arutelusid mõttekojas kõigepealt üldiseks aruteluks maavalitsustesse ning maakondlikesse ja üleriigilistesse omavalitsusliitudesse ja nendega seotud pooltele, sh ministeeriumidele ja ülikoolidele. Nende arvamuste ja ettepanekute põhjal, mis võeti kirjalikult kokku ja tagasisidestati ettepanekute tegijaile mais 2013, hakkasid mõttekoja töörühmad koostöös ministeeriumi ametnikega arutama uute omavalitsuste institutsioonilisi vorme. Et eelistus anti tõmbekeskuste stsenaariumile, pidid maavanemad koostöös omavalitsusliitudega esitama maakonna tõmbekeskuste analüüsi. Reformikava saadeti pärast 14 kuud kestnud konsultatsioone tegijatega ametlikule kooskõlastusringile jaanuaris 2014. Protsess hääbus märtsis 2014, kui koalitsioon lagunes.

Niisiis, mõttekoja kui uut tüüpi aruteluareeni loomisega tehti katse avardada ja tugevdada valdkonna

poliitikasisendit. Kuid mõttekoja formaat ei taganud protsessile piisavat legitiimsust ja järjepidevust. Ministri juurde loodud aruteluareen lakkas olemast koos tema erruminekuga. Millised on selle juhtumi õppetunnid?

Esiteks võib väita, et viimase kümne aasta jooksul on Riigikogu transformeerumas tööparlamentist, mis seab esiplaanile seadusandluse algatamise ja eelnõude peenhäälestamise, kõnede parlamendiks, mis seab esiplaanile riigivalitsemise kursi määramise ja legitimeerimise, jättes vastavate instrumentide kujundamise valitsuse hooleks. Seetõttu ei tundu mõttekana idee kujundada täiesti uus üleriigiline arengujuhtimise võrgustik. Pigem tuleks muuta strateegiliste sihtide arutelu parlamendis senisest avatumaks, kujundades tõhusamad taolist arutelu legitimeerivad ja kommuniqueerivad areenid. Ennekõike tuleks riiklikult tähtsate küsimuste aruelud viia loogilise lõpuni ja aktseptida nende põhjal koostatud strateegilised lepped poliitika-dokumendina.

Teiseks näitas kirjeldatud juhtum, et avatud mõttekoda ei tohiks olla ühe ametliku institutsiooni keskne. See peaks olema võrdväärsete toimijate aruteluareen, mis annaks arvamussisendi kõikidele institutsioonidele, et kujundada konkreetsetes valdkonnas legitiimne tähendus- ja sõnumiruum. Mõttekoja formaat, kus domineerivad võimukandjad ja nende parteipoliitilise võitluse argumentid, ei võimalda poliitikasisendit avardada, et viia see eemale igapäevapoliitika liiga tugevast mõjusfäärist. Aga just poliitikasisendi avardamine oleks liikumisel uendusliku ja jätkusuutliku valitsemise suunas kõige tähtsam.

Kolmandaks, niisugused autonoomsed aruteluareenid nagu KOV mõttekoda ei pürgi võimule. Poliitika-kogukonnad toetavad, mitte ei asenda esindusdemokraatia institutsioone; nende ülesanne on pakkuda ja legitimeerida poliitika alternatiive ja mobiliseerida oma valdkonna inimressursi.

Kokkuvõtteks

Tänane poliitikakujundamine ei saa enam tugineda traditsioonilise valitsemise ja halduse loogikale. Vaja on paindlikumaid lähenemisviise, mis tuginevad demokraatliku valitsetuse paradigma. ●

VIIDATUD ALLIKAD

Eesti Koostöö Kogu (2014). *Riigipidamise Kava*. http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-terviktekst_final.pdf.

Polise suveseminari lähteülesande projekt: *lähteülesanne* (2011). Lagedi, 20.08.2011.

Kama, K. (1993). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse esimene lugemine. Riigikogu stenogramm. <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno-gramm&date=735390000#pk1900000560>.

Oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelu Riigikogus – OTK (2010). Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlus, 23.09.2010 <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno-gramm&date=1285225500#pk6916>.

Säästev Eesti 21 – SE21. <https://www.riigiteataja.ee/akt/940717>.

KOKKUVÕTE

▶ GEORG SOOTLA

See peatükk näitas, kui raske on tänases keerukas maailmas kujundada tõhusat ja jätkusuutlikku poliitikakujundust. Tihti ootame me poliitika-tegijatelt enam kui nad on põhimõtteliselt võimelised saavutama. Eesti poliitikakujundamises on praegu välja joonistunud selged üldist laadi probleemid ja vasturääkivused, mis on levinud ka paljudes teistes demokraatlikes riikides. Ainuüksi nende parem teadvustamine võimaldaks oluliselt suurendada mõnegi tegutsemisviisi tõhusust. On ilmne, et Eesti valitsemisüsteem vajab sihipäraseid ja nutikaid muutusi, sest valitsuse vähene soov või suutlikkus algatada institutsioonipoliitikat on hakanud pärssima mitmete eluvaldkondade arengut. Kui seni on tähelepanu ja kriitika koondunud omavalitsusreformiga venitamisele, siis vähemalt sama vajalik (kui mitte aktuaalsemgi) on valitsuse ja tema aparaadi koordineerimisvõimekuse suurendamine. Valitsemise killustumisel Eestis on lisaks muule ka puht poliitilised põhjused: parteide püüded seada esiplaanile enda saavutused ja pisendada teiste omi. Praegune valitsemisvõimekuse kui institutsiooni ülesehituse muster on ilmselgelt puudulik, et tegutsemisviise ühiskonna ja riigi korraldamisel tõhusalt ühildada. See on muuhulgas välja öeldud ka OECD 2011 aasta raportis, mille soovitude realiseerimisel ei ole seni erilist aktiivsust ilmutatud. Riigireformi debatis on esitatud liiga lihtsustatud retsepte (parlamendi liikmete, ametnike, ministeeriumide arvu vähendamine), mis ei arvesta demokraatia institutsioonide mitmekesiseid rolle ja võivad viia pigem valitsemise tõhususe vähendamiseni. Demokraatia valitsemisinstitutsioonid ei ole nii lihtsad, et pelgalt nende mehaaniline kärpimine või suurendamine lahendaks väga keerukad, erisuunalise mõjuga probleemid. Ei ole mõtet diskuteerida ideaalsete võidu valemite

tasandil, mille juurutamine on poliitiliselt ebareaalne. Institutsioonipoliitikas tuleb märgata olemasolevaid võimalusi ja neid ära targalt kasutada. Peaaegu kõikides selle peatüki artiklites näidati võimalusi, mille tõhusa rakendamise mõjud võivad olla ootamatult suured ja kutsuda esile positiivseid muutusi.

Praegu rõhutavad parteid näiteks omavalitsusreformist rääkides oma erimeelsusi. Sügavam pilguheit võimaldab näha nendes justkui alternatiivsetes ideedes ka olulist ühisosa. Et seda ühisosa süvendada, tuleks oluliselt avardada poliitika sisendit, st eri poolte võimalusi mõjutada poliitikakujundamist ja muutuda sellega protsessi täisväärtuslikeks partneriteks. Kaasamine, millest palju räägitakse, on vaid üks (ja mitte kõige mõjusam) poliitikasisendi tõhustamise viis. Pealegi sõltub kodanikuühiskonna organiseerumine veel liiga palju riigist, st poliitikat arutama või teostama kutsujast. Poliitikakujundamise võimekus ühiskonnas saab suureneeda ennekõike eri poolte mõju tõhusas tasakaalustamises, mille tulemusena koorubki välja avalik, st meie kõikide ühine huvi.

Nimetatud probleemid kajastuvad ka poliitika euroopalikuks muutumisel. Püüdsime peatükis näidata, et kuigi õppiva euroopastumise osakaal suureneb, on praegu liiga palju Euroopa Liidu poliitika otsesest ülevõttu ja et enam tuleks arvestada Eesti eripära ja huve. Need Eesti poliitikakogukonnad, kus domineerivad ametnikud, püüavad ELi soovitusi kasutada sageli oma spetsiifiliste vaatenurkade legitimeerimiseks. See kahandab poliitika kohandumisvõimekust muutustega ja toob kaasa n-ö kinnikülmumise. Peatüki artiklite autorite enamiku arvates on tõhusaim rohi selle vastu otsuste suurem avatus ja interaktiivne otsustusstiil. ■

KOKKUVÕTE

EESTI ARENGUMUDEL POST-2015

► RAIVO VETIK

Sügisel 2015 möödub kümme aastat hetkest, mil Riigikogu võttis vastu strateegilise arengukava „Säästev Eesti 21“ (SE21) ja sõnastas sellega Eesti ühiskonna pikaajalised eesmärgid seoses inimeste heaolu kasvuga, ühiskonna sotsiaalse sidususe, looduskeskonna kehtlikkuse, kultuuriruumi arengu ja demokraatia toimimisega. Käesolev aruanne analüüsibki Eesti viimase kümnendi arengut SE21 eesmärkide ja mõõdikute löikes, esitades mahuka arvandmestiku ja tavapärase sotsiaalse analüüsi kõrval ka eksistentsiaalseid küsimusi: kes me oleme ja kuhu me läheme ning mis on meie jaoks oluline ja mitteoluline?

Sedalaadi teemapüstituse eesmärk on panustada Eesti arengumudeli teemalisse ühiskondlikku arutellu. Vajadust muuta Eesti senist arengumudelit on rõhutanud paljud mõjukad poliitika- ja majanduselu praktikud, alustades Jüri Raidla algatatud riigireformi debatiga (Raidla 2013) ja lõpetades Eesti Tööandjate Keskliidu manifestiga (ETK 2014), Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kavaga (EKK 2014), riigikontrolli ülevaatega (RK 2014), valitsuse konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020“ (EV valitsus 2014) ja presidendi kõnedega (Ilves 2014). Seda kokkuvõtet tuleb vaadelda eelkõige kui katset avada Eesti sotsiaalsete trendide ning seda mõtestavate enesekirjelduse keelte loogikat, millest Eesti post-2015 arengumudeli valik kõige enam sõltub.

Sotsiaalsete muutuste mõtestamine

Eesti ühiskonna jätkusuutlikkust mõjutavad enim kaks fundamentaalset sotsiaalset muutust – rahvastiku kiire kahanemine ja vananemine ning Eesti avatus maailma protsessidele. Demograafid teavad päris täpselt prognoosida Eesti elanikkonna koosseisu kümne ja kahekümne aasta pärast (Eurostat 2014). Need paiguti šokeerivad ennustused, kõige reljeefsemal kujul Rein

Taagepera sulest (Taagepera 2005), toidavad muu hulgas ka arutelusid Eesti hääbumisest. Selle kõrval on siiski jäänud domineerima argumendid hääbumise välditavuse kohta, tuues kõnepruuki sõnapaari kestlik kahanemine (Kõomägi 2011, Luik 2013, Kiin 2014). Et selliselt sõnastatud termin võib viia mõtte Achilleuse ja kilpkonna võidujooksule, kus vaatamata erinevale kiirusele nende vahemaa justkui jääbki kestvalt kahanema, siis tuleks kaaluda pigem mõiste säilienõrte kohanemine (*resilient adaptation*) kasutamist (vt Walker 2006).

Eesti avatus maailma mõjudele väljendub näiteks mitme valdkonna kiires arengus viimasel kümnendil, mis tulenebki peaaegjalikult osalemisest rahvusvahelistes võrgustikes. Selle kõrval jääb püsti küsimus: mil määral ja millise tulemuslikkusega suudavad Eesti inimesed ja institutsioonid uue rahvusvahelise keskkonnaga kohaneda? Kuidas saavutada Eestile senisest kõrgem koht üha konkurentsitihedamas rahvusvahelises väärtusloomeahelas? Kuidas vältida tööjõukadu olukorras, kus piirid on lahti, ent meie elatustase püsib rikkamate naaberriikidega võrreldes oluliselt madalamal? Kuidas säilitada eesti keele elujõudu suurtes digitaliseeruvates kommunikatsioonivõrgustikes?

Vastuseid nendele küsimustele raamivad kaks selle aruande eri osadest võrsuvat metafoori: sotsiaalsed lõksud ja arengu võimestamine. Lõks viitab üldistusena Eesti ees seisvate probleemide tüübile, võimestamine aga annab võtme lahenduse otsimiseks. Nimetatud metafooride sissetoomise eesmärk ei ole pilkupüüdvate sõnadega üle korrata aruande põhitekstis öeldut, vaid analüüsida Eesti arengutrende väljateoreetilises perspektiivis.

Klassikaline sotsiaalteooria eristab sotsiaalse muutuse analüüsis kahte alusdimensiooni ning tegevusstrateegiat – ühelt poolt ühiskonna hierarhiasuhete ning teiselt poolt kuuluvussuhete taastootmist või

nende muutmist. Hierarhiasuhete sisuks on võrdsuse/ ebavõrdsuse proportsioon ühiskonna eri valdkondades ning selle legitiimsus inimeste silmis. Kuuluvussuhete puhul vaadeldakse ühiskonna eri grupe ühendavaid või lahutavaid huve ja väärtuseid ning selle käigus kujunevaid meie-nemad ja püha-argise vahekordi. Kui Max Weberi traditsioon analüüsib sotsiaalsete muutuste tagajärjel kujunevate ühiskondlike hierarhiate taastootmist, siis Émil Durkheimi suund tugineb nn sotsiaalse reintegratsiooni mõistele. Esimene toob hierarhiate analüüsil sisse sotsiaalse staatuse mõiste, viimane aga eeldab ühiskonna killustumise leevendamiseks uute institutsioonide kujunemist, mis taassidustaksid sotsiaalset süsteemi.

Lisaks klassikalisele sotsiaalteooriale toetume me ka väljateoreetilise kultuurisotsioloogia ja Tartu kultuurisemiootika ideestikul, millel on potentsiaal anda oluline sisend Eesti ühiskonna arenguloo jaoks mõtestamiseks. Võib väita, et Saussure'i keelesüsteemi mõiste, millest lähtuvad ja mida arendavad edasi nii kultuurisotsioloogia kui ka kultuurisemiootika on olemuslikult seotud Durkheimi sotsiaalse fakti mõistega (Culler 1977). Mõlema puhul on tegemist sarnase metateoreetilise lähtekohaga, mis annab sotsiaalse muutuse analüüsil teistsuguse perspektiivi, võrreldes jätkusuutliku arengu seniste käsitlustega.

Alates Brundtlandi raportist „Meie ühine tulevik“ aastast 1987 loobuti jätkusuutliku arenguga seotud riiklikes poliitikadokumentides samm-sammult Rooma Klubi algsetest ideedest, mis rõhutasid looduse kaitsmise vajadust majanduskasvu piiramise kaudu (Meadows 1972). Sotsiaalteaduslikus kirjanduses nähakse sellise loobumise alusel kujunenud jätkusuutlikkuse käsitlust küsitavana (Tellegen 2006). Kui väljateoreetiline mõtlemistüüp eeldab jätkusuutlikkuse analüüsil mitte ainult jätkumist, vaid ka muutumist, siis vastavad strateegiadokumendid piirduvad reeglina vaid esimesega. Sellises raamistikus taandub jätkusuutlikkus sageli vaid retoorikaks, millega kõik on väliselt nõus, kuid mis ei ole tõlgitav reaalsesse poliitikakujundamise keelde, jäädes lihtsalt heade soovide tasemele.

Viimase kümnendi akadeemilises kirjanduses on tehtud katseid mõtestada jätkusuutlikkus ümber süsteemi säilenõtkuse mõiste kaudu, mida muuhulgas kasutab ka 2014. aasta „Globaalne inimarengu aruanne“ (United Nations 2014). Süsteemi säilenõtkust võib defineerida kui süsteemi võime taluda keskkonnast tulevaid negatiivseid mõjusid, säilitades oma funktsioonid, struktuuri, tagasisidevõimekuse ning seega identiteedi (Walker et al 2006). Kirjanduses käib elav debatt jätkusuutlikkuse ja säilenõtkuse mõistete ja praktikate

vahekordade üle (Benson & Craig 2014, Rees 2014) ning tervikuna tundub, et viimasel on teatud eelised, sest see on protsessikeskne (Redman 2014). Nende ühiseks nõrkuseks jääb, (sarnaselt jätkusuutlikkuse strateegiadokumentidele) võimu ja poliitilisusega seotud tegurite ebapiisav arvestamine, mis tuuakse enamasti sisse vaid üleskutsete „Hakkame elama sõpradena!“ vormis. Väljateoreetiline kultuurisotsioloogia eeldab, et kui poliitikat teevad need, kelle käes on võim, ja võimu omajate huvi on enamasti *status quo* (st oma võimupositsiooni) säilitamine, siis sellistest moraliseerivatest üleskutsetest ei piisa.

Sotsiaalsed lõksud

Üks selle aruande põhilisi tunnussõnu on lõksu metafoor. Tähelepanelik lugeja leiab siit keskmise palga lõksu, heaoluriigi lõksu, klaaslae lõksu, vaesuse lõksu, kõrghariduse lõksu, rutiinide lõksu jne. Võib jääda mulje, nagu koosnekski Eesti sotsiaalne ruum meid kõikjal ümbritsevaist ning just meie tarvis üles seatud lõksudest. Tegelikuses kirjeldab enamus nimetatud lõksudest aga üht ja sedasama nähtust – sotsiaalse süsteemi tagasiside nõrkust. Üldistatult kokku võetuna märgistab lõksu sattumine indiviidi või grupi võimetust parandada oma positsiooni sotsiaalses hierarhias mis tahes pingutuste kiuste. Metafoor rõhutab sotsiaalse süsteemi toimimise ülemäärast formaliseerumist ja ritualiseerumist, seades kahtluse alla selle kohanemisvõime muutuvate oludega, sest süsteemi elementide omavaheliste suhete jäigastumine raiskab ressursse ning takistab kohanemiseks vajalikke muutusi.

Keskmise palga lõksu ohver tervikuna on Eesti majandus, mille teekond rahvusvahelise väärtusahela järgmistele astmetele kulgeb vaevaliselt. Eesti püsivimist odava allhankemaa staatuses kirjeldab tabavalt Eesti Tööandjate Keskliidu viimane manifest: „Vaeste riikide hulgast oleme ära spurtinud, aga enne rikastele järele jõudmist on hoog raugenud /.../ Odavat tööd me enam teha ei taha, aga kallist veel ei oska (ETK 2014). Inimarengu aruandest tuleneb, et Eesti majanduse suhteliselt madal positsioon rahvusvahelises väärtusahelas on jäänud viimase kümnendi jooksul laias laastus samaks. Majandusstruktuuri muutused pole tootlikkust loodetud ulatuses kasvatanud, pärssides koos sellega ka võimalusi lahendada riigisiseseid sotsiaalseid probleeme. Näiteks sotsiaalkaitsele kulutab Eesti jätkuvalt elaniku kohta alla 40% Euroopa Liidu keskmisest. Sotsiaalse tõrjutuse määr ei ole Eestis viimasel kümnendil kahanenud, tõrjutuse riskigrupi kuulub veerand elanikest. Iga kol-

mas tööealine inimene on tööturul väljas ning ostujõu pariteeti arvestades küündib Eesti elanike tarbimisvõime vaid 65 protsendini Euroopa Liidu keskmisest.

Sotsiaalsete lõksude üks põhitunnus on nende relatsioonilisus, mis ilmneb eriti selgelt rände valdkonnas – kui ühest kohast tullakse ära, siis teise kohta minnakse juurde, kui üks kaotab väljarändaja, siis keegi teine võidab juurde sisserändaja. Viimase kahe rahvaloenduse vahelisel perioodil on Eesti rändesaldo olnud negatiivne enam kui 40 000 inimese ehk peaaegu Pärnu linna elanikkonna jagu. Ränne põhjustab ka teisi ja üksteist võimendavaid sotsiaalseid lõkse. Nii näiteks paistab Eesti rahvusvahelises võrdluses silma sellega, et parem haridus ei kindlusta paremat palka. Majanduse struktuurist tulenevalt jäävad kõrgema haridustasemega töötajad sageli piisava rakenduseeta. Selle tulemusena põhjustab Eesti-sisest rännet muude asjaolude kõrval kõrghariduse lõks: rändajate seas on ülekaalus kõrgharidusega inimesed, kes ei leia väiksemates kohtades oma haridustasemele vastavat tööd. Välisrände puhul ootab enamikku eestlasi, vastupidi, madalamat haridustaset eeldavate töökohtade lõks, kus sageli tehakse oma haridusele mittevastavat tööd.

Haridussüsteem on ühiskonna jätkusuutlikkuse keskne instrument ning nõuab seega erilist tähelepanu. Eesti haridussüsteemi aluseks on ühtne põhikool ning õpilaste sotsiaalse tausta mõju õpitulemustele on rahvusvahelises võrdluses suhteliselt väike. Samas aga toob käesolev aruanne esile, et näiteks elukestvas õppes osalejate hulgas napib neid, kes seda kõige rohkem vajaksid.

Kõige tõsisemad haridussüsteemi lõksud on seotud venekeelse kooliharidusega. Kui Eesti koolisüsteemi kui terviku keeleline ühtlustamine on olnud möödapääsmatu, siis selle läbiviimise viis ja eriti eestikeelsele õppele ülemineku alustamine alles gümnaasiumitasemel on tekitanud probleeme, mis oleksid olnud välditavad. Selle tulemusel on tekkinud nn klaaslae lõks, mis väljendub venekeelsete noorte võimetuses jõuda tööturul eestlastega samaväärsete kohtadeni (**Lindemann 2011, Helemäe ja Saar 2015**). Üldistades tuleb nentida, et vene kooli reformikavas on eesti keele õppimist käsitletud mitte osana venekeelsete noorte eluks ettevalmistusest, vaid pigem asjana iseeneses, mis on lõpuni läbi mõtlemata. On tekkinud olukord, kus piisavaks keeleoskuseks gümnaasiumis õppimiseks on ekspertide hinnangul C1 tase, seadus nõuab vaid B1 taset, kuid reaalsuses ei saavuta paljud isegi seda (**Ossinovski 2014**). See on tüüpiline sotsiaalne lõks: kui põhikoolis jääb õpilasel eesti keel piisaval tasemel omandamata, võib ta gümnaasiumis pingutada palju tahes, kuid jõuda sellise

keskhariduseni, mis oleks tööturul konkurentsivõimeline, on väga raske.

Vene kooli reform ja ühiskonna lõimumise valdkond tervikuna seondub kõige otsesemalt Eesti riigi julgeoleku küsimustega. Käesolev aruanne toob eesti keeleruumi tuleviku analüüsil esile prognoosi, et seniste trendide jätkumisel võivad tulevikus moodustada Ida-Virumaa linnade elanikest üle poole Venemaa kodanikud. Sõltumata põhjuste tõlgendamisest, on sellisel arengul Venemaa suurriiklike ambitsioonide kasvu olukorras, mis kohati omandab maailmalõpulisel mõõtmeid (**vt näiteks Dugin 2014**), ka julgeolekupoliitiline tähendus. Näiteks Graham Allison ja Dimitri K. Simes toovad ajakirjas „The National Interest” esile fakti, et Ukraina kriisi kontekstis on Venemaa ühiskondlikus teadvuses suurenenud loosungi „*Rossiya ne brosayet svoikh*” („Venemaa ei hülga oma inimesi”) populaarsus (**Allison & Simes 2015**). Kui omad või võõrad on eestivenelased praeguse Venemaa silmis?

Järeldus eelnevast on, et Eesti vajab senisest oluliselt tõhusamat lõimumispoliitikat, milles panustataks sellistesse tegevustesse, mis liidaksid kõiki Eesti inimesi ning tugevdaksid nende riigiidentiteeti (**vt ka Raag, 2015, Vetik 2015**). Sellega seoses vääriks analüüsi järgmine küsimus: kas Eesti riigi julgeolekupoliitika oleks kuluefektiivsem, kui osa kaitse-eelarvest suunata ühiskonna lõimumisele (**võrdle näiteks Trumm 2015**)? Tao-line küsimus lähtub eeldusest, et Eesti riigi puhtsõjalise kaitsevõimekuse suurendamine on väga oluline, kuid siiski vaid osa julgeoleku probleemi lahendusest. Eri-nevalt õpetaja Lauri soovitusel Tootsi koolitükkide osas ei tohiks Eesti riigi julgeoleku kindlustamine ainult poole rehkendusega piirduda. Teine, lõimumise pool, tuleks lahendada esmajärjekorras, sest see sõltub meist endast, mitte välistest otsustajatest.

Sotsiaalse lõksu metafoori kaudu pakutava teoreetilise üldistuse mõte on asetada esmapilgul erinevad protsessid ühe nimetaja alla, luues sellega võimaluse avada nende aluseks olev sotsiaalne loogika ning vastastikused seosed. Mitmed kirjeldatud lõksud tõstavad esiplaanile Eesti seesmist protsesside sõltuvuse rahvusvahelisest ja üha enam globaliseeruvast väliskeskkonnast. Eesti majanduse odavavõitu sisend rahvusvahelisse väärtusahelasse osundab, et kellegi teise sisend on kallim; kui Eesti kaotab väljarände tõttu inimesi, siis keegi võidab nad endale; kui rahvusvahemused Eesti riiki ei usalda, siis usaldavad nad kedagi teist. Selles kontekstis tuleb tervitada avalikkuse huvi keskmise palga lõksu teema vastu, sest just selle teema puhul oleme me kaotajatena kõik ühes paadis ja seega psühholoogiliselt valmis minema koos probleemi tuumani.

Keskmise palga lõksul on hiirelõksuga vähemalt üks oluline sarnasus – kumbki ei ole loodud ohvri välja päästmiseks, vaid sees hoidmiseks. Lõksust välja tahab saada ainult hiir, teised asjaosalised panustavad pigem lõksu töökindlusele. Järelikult tuleb ümber mõtestada, mida kujutab endast rahvusvahelise väärtusahela madalama lüli staatus – see on üks positsioon terviklikus süsteemis, millesse tsentri ja perifeeria erinevus on sisse kodeeritud. Seega, keskmise palga lõks ei ole kõrvalekalle normist, vaid relatsiooniline mehhanism, mille kaudu süsteem kui selline töötab, kujundades poolte erinevaid käitumisstrateegiaid. Süsteemi kõrgemate elementide seisukohast tähendab lõksu töökindlus soovivat ideaali, sest taastoodab nende domineerimist. Süsteemi madalamad elemendid tahaksid aga muutust, mis võimaldaksid neil oma positsiooni parandada.

Keskmise palga lõksu mõtestamisel tuleks teadvustada, et me oleme osa süsteemist, mille eri elementide huvid on erinevad (tulenevalt nende erinevast rollist terviksüsteemis). Neoliberaalse kaanoni põhiline nõrkus Eesti seisukohalt vaadates on tsentri- ja perifeeriarikide huvide erinevuse eiramine, mis sisuliselt tähendab asjade nägemist hierarhilise süsteemi kõrgema elemendi (st mitte Eesti) mätta otsast. Tulemusena rõhutatakse küll maha jäävate riikide majanduse progressi võimalikkust, kuid eeldatakse, et see põhinevat justkui ainult nende endi töökusel ja kasinusel. Viimane jätab kahe silma vahele süsteemi kui terviku loogika ning paneb vastutuse ilmnevate probleemide eest ainult nõrgemale poolele, st meile. Taolise süsteemi loogikat kirjeldab tabavalt riigikontrolör Alar Karis: „Eesti välise konkurentsi edukus kipub sõltuma peamiselt sisemise viletsuse säilimisest“ (**Riigikontroll 2014**). Seega toimib keskmise palga lõks nokk kinni, saba lahti põhimõttel, millest aga omakorda tuleneb järeldus, et Eesti majanduse uus lendutõus eeldab pigem senise tegevusmalli ümberhindamist, mitte aga vahelduvat noka ja saba maast lahti kangutamist.

Järeldus Eesti post-2015 arengumudeli kujundamise seisukohast on lihtne: me ei tohiks neoliberalset kaanonit võtta kingitud hobusena, mille suhu ei vaadata. Nimetatud kaanon innustab meid jätkuvalt justkui oravarattas pingutama ka sellises olukorras, kus see enam ei toimi. Just sellele viitab Eesti majanduse takerdumine keskmise palga lõksu viimase kümnendi aegridade võrdluses, mida võib tõlgendada keskuse-perifeeria süsteemse loogika osana. See loogika ütleb, et ainult püksirihma pingutamisega väärtusahela madalamast positsioonist välja ei pääse, vajalik on kvalitaatiivne hüpe. Järelikult tuleb esitada kantilik küsimus: kui me oleme riikidevahelisel tasandil tekkiva keskmise

palga lõksu puhul nagu üks mees hiire poolt, kas siis ei tuleks võtta sama hoiak ka riigisiseste hierarhialõksude mõtestamisel, st tõlgendada sotsiaalseid probleeme ka hierarhia nõrgema poole perspektiivist vaadatuna?

Arengu võimestamise ressursid

Väljateoreetiline lähenemine mõtestab ühiskonna jätkusuutlikkuse mitte „Las jääda kõik, mis hea!“ põhimõttel, vaid süsteemi tagasisideme toimimise kaudu. Lisaks kvaliteetsele tagasisidemele sõltub süsteemi jätkusuutlikkus ka tema võimest leida piisavalt arenguresse. Sellega on seotud antud aruande teine kõige sagedamini korduv märksõna: võimestamine. Näiteks leiab lugeja siit sellised sõnapaarid nagu võimestav riik, võimestav heaoluriik, võimestav sotsiaalpoliitika, võimestav loomemajandus, võimustatud kodanikuühiskond, võimustatud poliitikakogukonnad jne. Kui lõksu metafoor näitab ära süsteemi kinnikiilumise põhjused, siis võimestamise märksõna kaudu toome me esile süsteemi dünaamika allikad.

Mitmete aruandes analüüsitud võimestamisstrateegiate kõige laiem ühisnimetaja on innovatsioon. Looduse tasakaalu peatükis seondub see eelkõige uute ökosüsteemi teenuste väljaarendamise vajadusega. Alates 1970ndate majanduskriisist on loodushoiu imperatiiv jäänud majanduskasvu omaga võrreldes vaeslapse rolli. See on otseselt seostatav viimastel kümnenditel toimunud muutustega planeedi Maa tervises, mida väljendavad kliimamuutused, maapinna suureulatuslik degradeerumine ning puhta vee varude ja loodusliku mitmekesisuse kiire vähenemine (**Biermann et al. 2012**). Sellises olukorras suureneb surve minna juba lähiajal tagasi Rooma Klubi looduse kaitset rõhutavate ideede juurde, sest loodusressurs ei ole ammendamatu ja inimkond ei pea samamoodi jätkates enam kaua vastu. Samas toob käesolev aruanne esile, et Eesti looduse kvaliteedinäitajad on võrreldes enamuse teiste riikidega erakordselt kõrged. Meid on õnnistatud looduslähedases seisundis olevate arvukate ökosüsteemidega, mis võimaldavad puhverdada inimtegevusest tulenevaid mõjusid ning tagada süsteemi säilenõtkuse. Eesti looduses on väge, mis saab aidata inimesi ja ühiskonda (**vt ka Mikita 2013**).

Kõige lennukam arengu võimestamise käsitlus selles aruandes on tehnoloogia-Eesti idee. Nimetatud idee elluviimine põhineb tehnoloogiliste oskuste ja teadmiste eelisarendamisel ning valmisolekul toetada riiklikult vastavaid eksperimente. Tehnoloogia-Eesti esindab innovatsioonipõhise riigi mudelit, mille võimalikkust tõestab mitme Ida-Aasia riigi tõus rahvusvahelise

väärtusahela tippu. Ka tehnoloogia-Eesti mudel soovib investeerida eelkõige valdkondadesse, mis parandaksid Eesti positsiooni rahvusvahelises tööjaotuses. Kahaneva rahvastiku ja suureneva välissõltuvuse olukorras tundub panustamine tehnoloogilisele edendamisele päästva lahendusena, samas jääb üles küsimus, kuidas kindlustada sellele avalik toetus, kui inimesed on kõiksugu reformidest juba väsinud? Kuidas muuta majanduslik ja tehnoloogiline proosa inimesi mobiliseerivaks poeesiaks?

Üks selle küsimuse võimalik vastus sisaldub aruande heaolupoliitikate alaosas, mis näeb lahendust ühiskonnasüsteemi erinevate elementide suhete targas korraldamises. Autorid võtavad Eesti viimase kümnendi arengute analüüsi aluseks sotsiaalsete investeeringute paradigma, mis kujutab endast hiljuti tekkinud uut heaolupoliitika mõtestamise teoreetilist suunda. See eeldab, et riigi sotsiaalpoliitika ei tohiks näha mitte lihtsalt kuluna, vaid arenguressursi loomise võtmes. Tegemist on katsega ületada seni ainuvõimalikuna tundunud sotsiaalpoliitiliste mudelite – heaoluriigi ja neoliberalismi – ühekülgsus, pakkudes nende teatud elementide nutika seostamise kaudu välja uue sünteesi. Samas on ka sellel ideel nii oma tugevad kui ka nõrgad küljed: ühelt poolt tundub, et ei ole midagi mõistlikumat, kui uue arenguressursi otsimine hegellikus sünteesis, teiselt poolt ei ole selge, kuidas selleni ikkagi jõuda.

Sellele küsimusele vastamise võtme võib leida käesoleva aruande kultuuripeatükist. SE21 erineb teiste riikide vastavatest strateegiatest selle poolest, et lisaks inimeste heaolule, ühiskonna sidususele ja looduskeskkonna säilimisele on siin sisse toodud ka kultuuriruumi kestvuse eesmärk. Selline lisandus tulenes murest eesti keele ja kultuuri säilimise pärast üleilmastavas maailmas, kuid tabas naelapead ka ühiskonna toimimise sisemisel mõtestamisel, sest just kultuuris peitub ühiskonna edenemise keskne ressurss (Lauristin 2006). Kultuur on Herakleitose isekasvav logos, mida tuleks tõlgendada mitte lihtsalt kaunite kunstide tähenduses, vaid tema rolli kaudu sotsiaalses süsteemis, mille liikumapanev jõud on sotsiaalne positsioneerumine teatud valikuvabaduse olukorras (Bourdieu 1977, Davies & Harre 1990).

Sotsioloogilise kultuurikäsitluse seisukohast oli näiteks Kristjan Jaak Petersoni „Kas siis selle maa keel ...” sõnastamine hetkel mitte lihtsalt ilus luulerida, vaid eelkõige uue subjektipositsiooni kujundamine Eesti ühiskonnas. See pani aluse ühele kahest keskest eestluse enesekirjelduse (st sümboolse positsioneerimise) keelest, sütitades väikese rahva suureks saamise lootuse läbi vaimse pingutuse. Taolise sotsiaalse subjektiposit-

siooni sõnastamine tähendas automaatselt ka sellele vastanduva positsiooni võimalikkuse loomist, millest aja jooksul ongi kujunenud teine põhiline eestluse enesekirjelduse keel. Selle sisuks on eesti rahva ja keele väiksesest tulenev ohustatuse tajumine, mis rõhutab vaimse enesekaitse vajadust. Kaitse kõige käepärasem vorm on endassetõmbumine, mida eestlased oskavad vist paremini kui keegi teine.

Kahe kultuurikeele vastastikuse positsioneerimise pingeväljas tekkiv arengu võimestamise potentsiaal ongi selle aruande kultuuriruum-peatüki keskne idee. Näiteks analüüsitakse siin viimastel aastakümnetel aset leidnud visuaalkultuuri jõulist tõusu kirjakuultuuri kõrvale ja kohati ka asemele, mis on tekitanud nii hävitavat kriitikat kui ka imetlust. Pilte on ajaloos ikka purustatud ja ilmselt purustatakse ka edaspidi; selle üks vorm on kirjakuultuurile omistatud kõrge vaimuse ja digitaalsete pildivoogudele jäetud madala meelelahutuslikkuse vastandamine. Nii uskus Jean Baudrillard, et postmodernsuse ajastule omane käegakatsutava reaalsuse asendumine kujutluspiltidega tekitab tühje simulaakrumeid ja viib tähenduste plahvatuslikule kokkuvarisemisele.

Visuaalkultuuri võimestava väe nägijad aga tõlgendavad kultuurilist plahvatust mitte purustamise tähenduses, vaid innovatsiooni allikana Tartu kultuurisemiootika võtmes. Selles mõttes kujutab visuaalkultuuri rolli suurenemine ühiskonnas endast makroajaloolist muutust, toetades teist tüüpi mõtlemis- ja mälutüübi kujunemist võrreldes kirjakuultuuril põhineva mõtlemise ja mälega (võrdle Lotman 1999b), Interneti-ajastul edendab taolisel mõtlemistüübil põhinev sotsiaalne praktika jõuliselt ka innovatiivset hariduslikku ja ärilist rakendust. Võib eeldada, et kui miski on nii kasumlik nagu internetiäris keskse rolli omandanud visuaalkultuur, siis tagasiteed kirjakuultuuri peaaegu monopoolsele õigusele hea ja kurja ning püha ja argise sõnastamisel enam ei ole. Kirjakuultuuri ajastul tekkinud normide ja rituaalide kõrvale tekivad uued, mis on omased visuaalkultuurile. Ei ole välistatud, et tuleviku kümnet käsku ei kirjutata, vaid maalitakse.

Pühallikkusega seotud rituaalide muutust Eesti ühiskonnas avab põlvkondliku lõhe analüüs laulupidude traditsiooni mõtestamisel. Aruande autorid küsivad: kas me tahame oma laulupidusid näha eelkõige senise rahvusliku traditsiooni jätkumise või ka uuenduste võtmes? Nende analüüsid näitavad, et päris ühest vastust siin ei ole ja ilmselt ei saagi olla, sest põlvkondade elukogemused on erinevad. Vanem põlvkond tähtsustab pigem traditsiooni, noored aga lähetsid meelsamini kaasa ka mitmesuguste uuendustega.

Vanema põlvkonna jaoks on laulupidu püha rituaal, millesse on sisse kodeeritud ka vaimse vastupanu mõõde. Just vastupanu ja selle aluseks olevad kannatused annavad laulupeole kui rahvusliku identiteedi ühele allikale võimsa sotsiaalse kapitali, luues selle ümber pühaduse oreoli.

Nooremal põlvkonnal sarnane vastupanukultuuri kogemus puudub, sest Eesti on vaba ning eestlased tunnevad end peremeestena omaenda maal. Kui vastupanukogemust ei ole, siis rahvusel põhinev pühadus ühiskonnas paratamatult taandub, asendudes samm-sammult uute pühaduse allikatega. Nende puhul võivad kultuse objektiks saada näiteks loodus või rokkstaarid (Altnurme 2001). Urmas Viilmaa on viidanud Eesti gümnaasiuminoorte usulist maailmapilti uurides, et noored usuvad näiteks ka vanematesse, sõpradesse, iseendasse ning armastusse (Viilmaa 1998). Seega kandub pühaduse alus religioosse usu või ühiskonna ühtsuse kindlustamise tasandilt ka indiviidi isikliku elu ja eneseväljenduse tasandile ning pühaduse toimimine ühiskonnas muutub komplekssemaks.

Püha ja argise vahekordi eestluse mõtestamisel avab kõige ilmekamalt ajakirjas „Looming“ toimunud arutelu Rein Veidemanni poolt pühalikuks kirjutatud eksistentsiaalse-Eesti metafoori üle (Veidemann 2010; Looming 2011: nr 6-12). Tegemist on säravate esseedega, mis näevad eestluse olemusena kas rahvuslikku ellujäämisinstinkti või igapäevast sotsiaalset praktikat. Esimese seisukohalt on väikerahva püha kohus teha metafoorne hüpe väiksusest suurusesse, mida uuemas eestluse debatis kirjeldavad sellised mõttefiguurid, nagu katkestus (Hasso Krull), absurd (Jaan Undusk) ja eksistents (Jüri Talvet, Rein Veidemann) (vt. Pilv 2011). Viimasena nimetatud mõttefiguur tõlgendab väikese rahva ja keele marginaalsust lähtuvalt Juri Lotmani semiosfääri teoorias sõnastatud piiri mõistest, püüdes sellele anda uue tähenduse ja tähtsuse – marginaalsus on uute tähenduste reservuaar ja loovuse allikas, see on midagi tähtsat, mida suurtel ei ole, aga meil on.

Eksistentsiaalse hüppe vajadusel põhinevale tõlgendusele vastandub eestluse kui igapäevase sotsiaalse praktika käsitlus, mis rõhutab selle aluseks olevate kultuurikeelte ideoloogilisust. Näiteks Aare Pilv, Tiit Hennoste, Hent Kalmo ja Märt Väljataga leiavad oma Loomingu esseedes, et eksistentsiaalse-Eesti hoiaku sisuks on mitte kõiki rahvuskaaslasti haarav orgaaniline ühistunne, vaid pigem üks võimalik subjektipositsioon sotsiaalsel väljal (Pilv 2011, Hennoste 2011, Kalmo 2011, Väljataga 2011). Eksistentsiaalse-Eesti mõistes kipuvad nende arvates segi minema mõiste olemasolu kaks eri tähendust – ühelt poolt rahvuse ellujäämine ning teiselt

poolt üleemeeline olemine, mis vastandub ühisolemusele. Eksistentsiaalse-Eesti käsitluses antakse üleemeelise olemise funktsioon Looduse, Idee või Jumala asemel rahvusele, tõstes selle pühaduse staatusse.

Sellises rollis muutub rahvus inimeste jaoks niivõrd tähtsaks ja samal ajal iseenesestmõistetavaks, et meil on raske mõista, millest me räägime, kui me räägime rahvusest. Mõistmine asendub usuga, mis oma igapäevases sotsiaalses praktikas taastoodab ja võimendab erinevuses ja määramatuses tajutavat rahvuslikku ohutunnet, marginaliseerides selle kaudu konkureerivad subjektipositsioonid (vt ka Altheide 2007). Seega, rahvuse pühadus täieneb sotsiaalse positsioneerimise praktikas sujuvalt päevapoliitiliste eesmärkidega, mille saavutamise tööriistaks on erinevuse ja teisitimõtlevate tasalülitamine. Hennoste vastandab sellele teist tüüpi eestluse tõlgenduse, mida iseloomustab püüdlus pöörata meie olemine loovuse ja originaalsuse kaudu positiivseks (Hennoste 2011). Tema käsitlus mõtestab eestlust mitte transtsendentaalse olemise ja seda väljendavate tüvitekstide, vaid Bahtini dialoogi ja Lotmani teksti mõiste kaudu, tuues esile seda moodustavate keelekoodide osalise vastastikuse tõlkimatuse ja kõneprotsesside määramatuse kui kultuurisüsteemi dünaamika allika (Lotman 1999a).

Kõige kõnekam toodud kahe enesekirjelduse keele võrdluses on asjaolu, et mõlemal on paljuski ühine alus. Ilmneb, et sõltumata kultuurikeelest on meil vajadus öelda kõige tähtsamaid asju enda kohta Juri Lotmani sõnadega. Vastandlikud tõlgendused põhinevad ühel terviklikul alusel, ning vastupidi, üks tervik võib viia täiesti erinevate edasiarendusteni. Raske oleks leida paremat kinnitust kultuurisemiootika alusseisukohale, mille kohaselt kultuurikeelte erinevus ja nende kandjate vastastikune positsioneerimine mitte lihtsalt rikastab, vaid on keskne ühiskonna arengu impulss.

Pilk tulevikku

Selle inimarengu aruande analüüsiobjekt on kohanemine – nii Eesti kohanemine üleilmastuvas maailmas kui ka mitmesuguste sotsiaalsete gruppide ja üksikindiviidide kohanemine muutuvate olude ja teineteisega. Kui tervikuna on Eesti areng taasiseseisvuse perioodil olnud erakordselt kiire ja paljude teiste saatusekaaslastega võrreldes ka väga edukas, siis viimase kümnendi trendide analüüs toob välja ka meie nõrgad kohad ja haavatavuse. Sellel on kaks allikat – ühelt poolt kogemuste ja oskuste vähesus, teiselt poolt sotsiaalse süsteemi toimimise loogika. Kui esimene on põhimõtteliselt ületatav ning meil ongi palju suurepäraseid

edulugusid, siis teise puhul on riskid ja haavatavus olemuslikud (Beck 1992). Neid täielikult vältida ei saa, võimalik on vaid leevendamine.

Süsteemi toimimisest tuleneva haavatuse leevendamine eeldab adekvaatset tagasisidet. Paraku toovad mitmed selle aruande analüüsid välja tõsiasi, et mõned olulised ühiskonna tagasisidemehhanismid Eestis ei tööta, tekitades sotsiaalseid lõkse. Lühike ja tabav diagnoos sellise seisundi jätkusuutmatusele leidub presidendi kõnes EV 95. aastapäeva tähistamisel: „Mis toond on meid siia, see enam edasi ei vii“ (Ilves, 2014). See aruanne näitab, et Eesti jätkusuutlik kohanemine nii globaalsete kui ka sisemiste muutustega eeldab majanduslikku, sotsiaalset ja kultuurilist innovatsiooni. Selles võtmes pakutakse siin välja tehnoloogia-Eesti, sotsiaalsete investeeringute ja visuaalkultuuri edendamise ideed, mis kujutavad endast võimalikke strateegiaid Eesti arengu võimestamiseks.

Innovatsioonil põhineva sotsiaalse arengu võimestamise üks eeldusi on kultuurikeelte paljususe, osalise vastastikuse tõlkimatuse ja sellel põhineva sotsiaalse positsioneerimise nägemine mitte kõrvalekalde ja probleemina, nagu suletud rahvuslus seda teeb, vaid arenguerssina. Antud võtmes tuleks tõlgendada ka viimaste aastate vaidlusi Eesti arengumodeli üle, milles võib näha kaht vastandlikku tendentsi. Esiteks, eri poolte arvamused lahknevad kohati väga tugevasti, sest lähtuvad sotsiaalse välja vastandlikelt positsioonidelt. On täiesti mõisterav, et ametiühingud ning tööandjad võivad näiteks palgapoliitika küsimusi näha erinevalt. Erinevused tulevad sisse isegi ühisel kavandamisel põhinevates koostööprojektides – näiteks ka käesoleva aruande eri tekstides on väljendatud kohati suhteliselt erinevaid arusaamu Eesti majandusarengust, riigi-reformist, kultuurist, poliitikakujundamisest jmt.

Teiselt poolt on Eestis tekkinud ka üllatavaid koalitsioone. Näiteks pärast viimaseid riigikogu valimisi esitasid tööandjate keskliit, kaubandus-tööstuskoda ja ametiühingud riigikogule ühise riigireformi tegevuskava, nähes ka majandusküsimusi samalt positsioonilt (Ühisavaldus 2015). Majanduslike kapitalide väljal on nende positsioon vastandlik, kuid siin langeb kokku. Sellele eelnenud Tööandjate Keskliidu manifesti oktoobrist 2014 väljendab samasugust hoiakut, seades oma sot-

siaalpartneri arvestamise võtmes eesmärgiks mitte ainult Eesti majanduse rahvusvahelise konkurentsivõime, vaid ka töötajate heaolu ning lõpetades platonliku riigiteooria vaimus ja võib olla isegi liiga piduliku üleskutsega, et vaja on valitsejate, tööinimeste ja tööandjate ühist pingutust (ETK 2014).

Kuidas selliseid üleskutsesid tõlgendada? Kas asjad ongi nii, nagu näivad, või on see pigem vaikus enne tormi? Kumb neist tendentsidest saab Eesti post-2015 arengumudelil domineerivaks? Võib eeldada, et vastus neile küsimustele sõltub mitte ainult ühiskonna eri huvigruppide või poliitiliste parteide vahekordadest, vaid ka käimasolevate sotsiaalsete muutuste ulatusest ja sellega kaasnevate väljakutsete suuruselt. Kui väline oht ületab süsteemi valuläve, siis pannakse seljad kokku, sest terviku kohanemine nõuab seda. Laulev revolutsioon annab meile aimu sellise ühtsustunde tekkimise loogikast (Selg ja Ventsel 2009). Stabiilsema arengu ja väliskeskkonna vähemvalulise mõju tingimustes aga on süsteemile kasulik hoida tagataskus erinevaid tegevusstrateegiaid, mille kindlustab eriarvamuste olemasolu. Samas on paratamatu, et eri rühmade eriarvamused muutuvad teineteise suhtes seda ebasõbralikumaks ja ründavamaks, mida vähem on ühiskonnal ressursse ja rohkem suid laua ümber. Sellise stsenaariumi puhul jääb idüllilistest ühisavaldustest vaid ilus mälestus.

Lõpetuseks

Eesti ühiskonnas toimuvate sotsiaalsete- ja kultuuri-muutustega edukas kohanemine eeldab ajastutüübile vastavat mõtlemistüüpi. Ühiskonna terviklikkust ja traditsiooni pühadust rõhutav konservatiivne mõtlemistüüp on eestluse elujõu üheks allikaks. Seda ei tohiks alahinnata, sest – botaanilist võrdlust kasutades – õitsemiseks on vaja ka juuri. Samas võimaldab erinevusi ja loomingulisust rõhutav mõtlemistüüp vastata kõrge määramatuse astmega sotsiaalsete muutuste perioodi väljakutsetele paremini. See mõtlemistüüp tõuseb järgnevatel kümnenditel paratamatult esiplaanile, sest enam ei ole nii tähtis, mis värvi mõtlemistüüp on, vaid kuidas see aitab muutustega kohaneda. ■

VIIDATUD ALLIKAD

- Allison, G. & Simes, D. K. (2015). Russia and America: Stumbling to War. *The National Interest*, 19.04. <http://nationalinterest.org/feature/russia-america-stumbling-war-12662>.
- Altheide, D. (2002). *News and Construction of Fear*. Transactions Publishers.
- Altnurme, L. (2001). Eesti koolinoorte püha mõistest. *Usuteaduslik Ajakiri*, 1, 103–124.
- Ametiühingute Keskkliit, Teenistujate Ametiühingute Keskorganisatsioon TALO, Kaubandus-Tööstuskoda & Töandjate Keskkliit (2015). Ühisavaldus. *Postimees*, 05.03.
- Beck, U. (2005). *Riskiühiskond. Teel uue modernsuse poole*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Benson, M. H. & Craig, R. K. (2014). The End of Sustainability, Society and Natural Resources. *An International Journal*, 27 (7), 777–782.
- Biermann, F. Jr. (2012). Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance. *Science*, 335 (6074), 1306–1307.
- Bourdieu, P. (2003). *Praktilised põhjused. Teoteooriast*. Tallinn: Tänapäev. Culler, J. (1977). Ferdinand de Saussure. Penguin Books.
- Dugin, A. (2014). *Martin Heidegger. Viimane jumal, Akadeemiline projekt (vene keeles)*.
- Eesti Töandjate Keskkliit (ETK) (2014). Manifest. http://www.tooandjad.ee/images/pdf/Tandjate_Manifest_2015.pdf.
- Davies, B. & Harre, R. (1990). Positioning: The Discursive Production of Selves. *Journal of the Theory of Social Behaviour*, 20, 43–63.
- Eesti Koostöö Kogu (2014). Riigipidamise kava. http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-tervikekst_final.pdf.
- Eesti Vabariigi (EV) valitsus (2014). Konkurentsivõime kava 'Eesti 2020'. <https://riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-est-2020>.
- Eurostat andmebaas. <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Helemäe, J. & Saar, E. (2015). Tööturg ja sotsiaalmajanduslik integratsioon, Integratsiooni monitoring 2015.
- Hennoste, T. (2011). Heroism ja eksistentsialism. *Looming*, 8. http://www.looming.ee/index2.php?archive_mode=article&articleid=719.
- Ilves, T. H. (2013). Vabariigi presidendi kõne Eesti Vabariigi 95. aastapäeva kontsertaktusel Estonias 2013. aastal. <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/8664-2013-02-24-16-31-56/index.html>.
- Kalmo, H. (2011). Eestlus kui bioloogiline imperatiiv. Mõttevahetus: Eesti eksistentsiaalsusest. *Looming*, 11. http://www.looming.ee/index2.php?archive_mode=article&articleid=789.
- Kiin, S. (2014). Väikeste sammude revolutsioon. *Postimees*, 21.12.
- Kõomägi, A. (2013). *Hea firma*. Kirjastus Jumalikud ilmutused.
- Lauristin, M. (2006). Riigikogu Toimetised, Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde. – *Riigikogu Toimetised* 14, lk 9–18.
- Lindemann, K. (2011). Explaining Different Returns from Human Capital in the Labour Market. In Vetik, R. & Helemäe, J. (eds), *The Russian Second Generation in Tallinn and Kohtla-Järve*. Amsterdam University Press.
- Lotman, J. (1999a). *Semiosfäärist, kogumikus Semiosfäärist*. Tallinn: Vababund.
- Lotman, J. (1999b). Mõned mõtted kultuuritüpoloogiast, kogumikus *Semiosfäärist*. Tallinn: Vababund.
- Luik, H. H. (2013). Kestlik kahanemine on see, mida Eesti vajab. *Eesti Päevaleht*, 07.01.
- Meadows, D. (1972). *Limits of Growth*. Universe Books.
- Mikita, V. (2013). *Lingvistiline mets, Välg metsad*.
- Ossinovski, J. (2014). Mida me vene koolist õigupoolest tahame. *Postimees*, 20.10.
- Pilv, A. (2011). Olemasolu-Eesti. Eksistentsiaalse Eesti kontseptsioonist. *Looming*, 6, 843–855.
- Raag, I. (2015). Kas riik võib rääkida. *Postimees*, 07.01.
- Raidla, J. (2013). Edukas Eesti januneb riigireformi. *Äripäev*, 10.10.
- Redman, C. L. (2014). Should Sustainability and Resilience be Combined or Remain Distinct Pursuits? *Ecology and Society*, 19 (2), 37.
- Rees, W. E. (2014). Sustainability vs. Resilience. *Resilience.org*, 16.07.
- Riigikontroll (2014). Riigikontrolli aruanne 2014: Eesti kestliku arengu väljakutsed. www.riigikontroll.ee/Portals/0/.../Eesti_kestliku_arengu_valja-kutsed.odt.
- Selg, S. & Ventsel, A. (2009). Semiootilise hegemooniateooria suunas: Laclau ja Lotman dialoogis. *ACTA SEMIOTICA ESTICA*, VI, 120–132.
- Taagepera, R. (2005). Demograafiline vetsupott. *Eesti Päevaleht*, 30.07.
- Tellegen, E. (2006). *Sociology and Sustainable Development*. CIMO.
- Trumm, A. (2015). *Inimressurs ja jätkusuutliku arengu väljavaated*. Strateegilise jätkusuutlikkuse kompetentsikeskus.
- United Nations (2014). *Global Human Development Report*. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>.
- Veidemann, R. (2010). Eksistentsiaalne Eesti. Kogumikus *Eksistentsiaalne Eesti*, 179–191.
- Vetik, R. (2015, ilmumas). Riigiidentiteet: eestivenelaste kuuluvustunne ja eestlaste kaasamisvalmidus. *Eesti ühiskonna integratsiooni monitoring 2015*.
- Viilmaa, U. (1998). Gümnaasiuminoorte usuline maailmapilt. *Postimees*, 15.11.
- Väljataga, M. (2011). Katkestuse kultuur, enesekolonisatsioon, eksistentsiaalne Eesti. Mõttevahetus: Eesti eksistentsiaalsusest, *Looming* 12, 1725–1734.
- Walker, B. H., Anderies, J. M., Kinzig, A. P. & Ryan, P. (2006). Exploring Resilience in Social-Ecological Systems Through Comparative Studies and Theory Development: Introduction to the Special Issue. *Ecology and Society*, 11 (1), 12. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art12/>.

EIA 2014/2015

AUTORITE LOEND

Laura Aaben, Tervise Arengu Instituut

Mare Ainsaar, Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja Haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste Instituut

Raul Eamets, Tartu Ülikool, Majandusteaduskond

Martin Ehala, Tartu Ülikool, Filosoofiateaduskond, Eesti ja üldkeeleteaduse Instituut

Martin Gauk, Tartu Ülikool, Loodus- ja Tehnoloogiateaduskond, Tartu Ülikooli Ökoloogia- ja Maateaduste Instituut

Ronald Gutmann, Tartu Ülikool, Arstiteaduskond, Tervishoiu Instituut

Jelena Helemäe, Tallinn Ülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut

Indrek Ibrus, Tallinna Ülikool, Balti Filmi- ja Meediakool, Kultuuriministeriumi audiovisuaalvaldkonna nõunik

Mari-Liis Jakobson, Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut

Mihkel Kangur, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Erkki Karo, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise instituut

Kairi Kasearu, Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja Haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste Instituut

Rainer Kattel, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut

Tiiu Koff, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut
Siim Krusell, Eesti Statistikaamet

Martin Küttim, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Marin Laak, Eesti Kirjandusmuuseum

Silja Lassur, Tallinna Ülikool, Eesti Tuleviku-uuringute Instituut

Triin Lauri, Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut

Marju Lauristin, Europarlamendi liige, Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste Instituut

Veiko Lember, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut

Kristina Lindemann, Frankfurti Ülikool, Sotsioloogia Instituut

Krista Loogma, Tallinna ülikool, Kasvatusteaduste Instituut

Ott Lumi, Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut

Arko Olesk, Tallinna Ülikool, Kommunikatsiooni Instituut

Hans Orru, Tartu Ülikool, Arstiteaduskond, Tervishoiu Instituut

Kati Orru, Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste Instituut

Raimo Pajula, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Margus Pensa, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Liisa Puusepp, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Kaire Pöder, Tallinna Tehnikaülikool, Majandusteaduskond, Rahanduse ja Majandusteooria Instituut

Ringa Raudla, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut

Antti Roose, Tartu Ülikool, Loodus- ja tehnoloogia-teaduskond, Tartu Ülikooli Ökoloogia- ja Maateaduste Instituut

Erle Rikmann, Riigikogu Kantselei

Ellu Saar, Tallinna Ülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut

Maarja Saar, Sördertöni Ülikool

Küllli Sarapuu, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut

Georg Sootla, Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut

Marko Sõmer, Tallinna Ülikool, Eesti Humanitaarinstituut

Tiit Tammaru, Tartu Ülikool, Loodus- ja tehnoloogia-teaduskond, Ökoloogia- ja Maateaduste Instituut

Külliki Tafel-Viia, Tallinna Ülikool, Eesti Tuleviku-uuringute Instituut

Küllli Taro, Eesti Koostöö Kogu

Jaanus Terasmaa, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Erik Terk, Tallinna Ülikool, Eesti Tuleviku-uuringute Instituut

Anu Toots, Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut

Avo Trumm, Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja Haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste Instituut

Anu Tõnurist, Eesti Statistikaamet

Kadri Ukrainski, Tartu Ülikool, Majandusteaduskond

Annika Uudelepp, Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tiit Vaasma, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Egert Vandel, Tallinna Ülikool, Ökoloogia Instituut

Urmas Varblane, Tartu Ülikool, Majandusteaduskond

Raivo Vetik, Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut

Margus Vetsa, Tallinna Ülikool, Matemaatika ja Loodusteaduste Instituut

Peeter Vihalemm, Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja Haridusteaduskond, Ühiskonnateaduste Instituut

Piret Viies, Tallinna Ülikool, Eesti Keele ja Kultuuri Instituut

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2014/2015

Peatoimetaja: **Raivo Vetik**

Tehnilise teostuse koordinaator ja projektijuht: **Keiti Kljavin**

Tehnilise teostuse assistent: **Teele Raja**

Kujundus: **Disainikorp**

Keelekorrektuur: **Wiedemanni Tõlkebüroo**

Illustratsioonid: **Karel Korp**

Väljaandja: **SA Eesti Koostöö Kogu**

Autoriõigused: **autorid ja SA Eesti Koostöö Kogu**

ISSN 1406-5398