

Balti riikide parlamentide koostöö ja selle võimalikud tulevikusuunad



Kristina Hallik
Põhjamaade Ministrite
Nõukogu Eesti esinduse
avalike suhete nõunik

Tulevikus võiks Balti Assamblee oma piirkonna huvide kaitsmise kõrval informeerida Euroopa Liidu ja NATO liikmeks pürgivaid riike oma hiljutistest koostöökogemustest.

Riigil on välispoliitika elluviimiseks põhimõtteliselt kolm võimalust: võtta rahvusvahelisel areenil midagi üksi ette, tegutseda ühise eesmärgi nimel liidus teiste riikidega või kasutada rahvusvahelisi organisatsioone (Ainso, Klaas, Made, Toomla 1995, 3). Vastukaaluks praegusele üleilmastumisele tähtsustavad riigid oma eesmärkide saavutamisel ja paikkonna arengu tagamisel aina rohkem tegutsemist regionaalsete organisatsioonide kaudu. Maailma suundumused peegelduvad Euroopa riikide koostöövormides, kus üha enam kogub jõudu väike-riikide omavaheline koostöö suuremate rahvusvaheliste organisatsioonide raames. Teisisõnu, tähtsamaks muutuvad nn subregionaalsed organisatsioonid, mis kaitsevad liikmete huve regionaalses organisatsioonis. Näiteid ei tule kaugelt otsida – Euroopa Liidu puhul on tegemist regionaalse organisatsiooniga, mille sees toimivad subregionaalsel tasandil näiteks Põhjamaade koostöö, Beneluxi riikide koostöö ja ka Balti riikide koostöö. Selliste subregionaalsete organisatsioonide eesmärk on ühelt poolt liikmete huvide kaitse regionaalses liidus, teiselt poolt liikmetevahelise koostöö kaudu sellesama regionaalse liidu arendamine ja tugevdamine.

Nimetatud arengute taustal poleks justkui põhjust kahelda Balti riikide parlamentide koostöö vajalikkuses ja otstarbekuses, nagu viimastel aastatel on tehtud. Eelduse heaks koostööks loovad nii rahvusvahelised normid ja üldised arengusuunad kui ka kolme riigi geopoliitiline asukoht. Balti Assamblee loodi kindlas poliitilises olukorras ja kindlaksmääratud eesmärkide saavutamiseks. Aastatega on muutunud nii rahvusvaheline kui ka Balti riikide endi olukord, samuti on süvenenud assamblee koostöö teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Seega on ilmselge, et olukorras, kus muutunud on koostöö osapooled ise ja väline keskkond, milles organisatsioon tegutseb, peab muutuma ka assamblee ja tema tegevus.

Artiklis lähtun Balti riikide parlamentide vahelise koostöö käsitlemisel järgmistest aspektidest: koostöö alused ja ulatus, eesmärgid ja valdkonnad, struktuur ja koostöö rollid ning funktsioonid (rollide ja funktsioonide seletamisel tuginen teoreetik Clive Archeri rahvusvaheliste organisatsioonide rollide ja funktsioonide üldisele käsitlusele). Lisaks assamblee arengule vaatlen põgusalt ka tema koostööd talle lähedal seisva kolme rahvusvahelise organisatsiooniga – Balti Ministrite Nõukogu, Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga.

Sõlmitud ja sõlmimata liidud

Olulised ühisjooned ajalooliselt erineva arenguga Eesti, Läti ja Leedu puhul ilmnesid 19. sajandi II poolel, kui kõigi kolme territooriumil kogus jõudu rahvuslik ärkamine. Ühtsust tugevdasid 20. sajandi algul aset leidnud muutused maailmapoliitikas – Esimene maailmasõda ja sellele järgnenud Leedu rahvusriigi moodustamine ning Eesti ja Läti riigi sünd, ka nõukogude võimu kehtestamine.

Balti liidu ja institutsionaalse koostöö idee kolme riigi vahel tõusis esmakordselt päevakorda ajavahemikus 1918–1940. Selle peaesmärk oli julgeoleku- ja välisküsimustega tegeleva liidu loomine, mille osapooltena nähti eri ajal Eesti, Läti ja Leedu kõrval ka Soomet, Poolat, Rootsit, Norrat ning Taanit. Tõenäoliselt just julgeoleküküsimustest lähtudes ning Soome, Rootsi, Norra ja Taani demokraatlikku neutraliteedipoliitikat ning arenenumat majandust arvestades pidasid viimaste kuulumist liitu eriti tähtsaks mitmed Baltimaade esindajad. Põhjamaad ise enda kaasamist eriti agaralt ei toetanud. Koostöö küll toimis, kuid lõpuks jäi Balti-Skandinaavia liit siiski sõlmimata.

Esimesed Balti riikide valitsuste koostöostruktuurid – välisministrite kohtumised – kutsuti ellu 1934. aastal loodud Balti Liidu raames. Selle liidu tähtsaimad funktsioonid olid (eelkõige välispoliitika vaatenurgast) liikmesriikide huvide rõhutamine ja koondamine ning informatsiooni omamine ja edastamine. Nende kahe funktsiooniga haakub rahvusvahelises poliitilises süsteemis osalejate värbamise funktsioon, sest iseseisvuse omandamisega kaasneb tavaliselt võimalus ja soov saada rahvusvahelise süsteemi iseseisvaks subjektiks. Sarnaste huvidega partneritega üheskoos on seda kahtlemata kergem teha kui ükski.

Taasiseseisvumise eel 1989–1991, kui kaasatud oli ainult kolm Balti riiki, tehti koostööd mitmes vormis ning sellest võtsid osa erinevate huvirühmade ja tasandite võimustruktuuride esindajad, nõnda et algsetest rahvaliikumiste esindajate kohtumistest jõuti perioodi lõpuks seadusandlike organite esindajate koostööni. Rahvusvahelisest olukorrast tulenevalt olid ka sel ajal koostöö esmasteks eesmärkideks (millest tulenesid prioriteetsed koostöövaldkonnad) välis- ja julgeoleküküsimused.

Kõigi taasiseseisvumiseelse aja organisatsioonide tööorganid olid liikmesriikide esindajate regulaarsed kohtumised, keerulisema struktuuriga olid neist Balti Koostöönõukogu

ja Balti Riikide Nõukogu. Selle aja liitude peamised funktsioonid olid järgmised:

- liikmesriikide huvide rõhutamine ja koondamine (et anda nii Nõukogude Liidule kui ka välismaailmale teada Balti riikide soovist iseseisvuda);
- normide ja väärtuste loomine (Balti riigid kasutasid kolmepoolseid organisatsioone, et kollektiivselt õigustada enda suveräänsust ja kaitsta inimõigusi ning mõista ühiselt hukka Nõukogude Liidu ülemvõim);
- uute subjektide värbamine rahvusvahelise poliitilisse süsteemi (koostöö kaudu avanes Balti riikidel võimalus tõestada enda valmisolekut tagasitulekuks rahvusvahelise süsteemi, kus üldjuhul on subjektideks suveräänsed riigid);
- informatsiooni omamine ja edastamine (et üheskoos saavutada oma välispoliitilisi eesmärke ning iseseisvudes hakata muid eluvaldkondi demokraatliku riigi kohaselt korraldama).

Õigeaegne mõistaandmine

1991. aastal loodud Balti Assamblee raames toimuva Eesti, Läti ja Leedu parlamentide koostöö osapooled on kolm suveräänset riiki oma seadusandlike organite kaudu. Koostöö assamblee kui konsultatiivse ja koordineeriva iseloomuga organisatsioonis on mitmepoolne ning tugineb rahvusvahelise õiguse alusel sõlmitud lepinguile.

Eesmärkide ja tegevusvaldkondade suunitlusest nähtub, et assamblee on üldist laadi organisatsioon, mis on keskendunud mitmesuguseid eluvaldkondi puudutavate küsimuste arutamisele. Balti Assamblee on teinud läbi mitu institutsionaalset muudatust – struktuuriüksuste jaotumine poliitilisteks ja administratiivseteks on küll alles jäänud, kuid muudetud on üksuste arvu, täiendatud ja muudetud üksuste pädevust, koosseisu ja töökorda.

Balti Assamblee olulised funktsioonid on läbi aegade olnud:

- liikmesriikide ühishuvide koondamine. Tuleneb otseselt assamblee tegevuse eesmärgist ehk ühishuvide kaitsmisest – esmalt oli vaja koondada jõud, et kätte võita välisriikide seas arvestatava partneri staatus, hiljem lisandus vajadus lahendada sarnaseid probleeme ning saavutada sarnaseid eesmärke. Kuid peale n-ö üldiste ühishuvide koondamise andis parteirühmade ja naisrühma moodustamine assambleele võimaluse koondada ka assamblee liikmete samalaadsed poliitilised vaated ning naisliikmete ühishuvid;
- informatsiooni omamine ja edastamine üksikute liikmesriikide, teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, ka kogu üldise rahvusvahelise poliitika seisukohalt. Infot on edastatud osavõtvaile liikmeile ja nende kaudu asutustele/organisatsioonidele, keda need liikmed esindavad. Koostöö arendamine Balti Ministrite Nõukoguga on seda funktsiooni riigi tasandil veelgi tähtsustanud. Tihe koostöö Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga annab funktsioonile lisaväärtust Euroopa integratsiooni ning kogu rahvusvahelise poliitika seisukohast. Info edastamisele aitavad assamblee poolt vastu võetud ametlike dokumentide kõrval kaasa ka sellised praktilised väljundid nagu assamblee veebileht (<http://www.baltasam.org>) ning 1994. aastast alates sekretariaadi välja antav uudisteleht;
- osalejate värbamine rahvusvahelisse poliitilisse süsteemi.

Viimane oli tähtis eelkõige Balti Assamblee algusaastail, mil selle liikmesriigid andsid organisatsiooni loomisega mõista uute tulijate valmisolekust teha koostööd regionaalselt.

Ühtsuse suhtes skeptilised

Eestit, Lätit ja Leedut käsitlevad välisriigid sageli ühtse regionina. Balti riigid on ühtsuse suhtes hoopis skeptilised. Sotsiaalteadlane

Bruce Russett (1967, 11) on kasutanud regioonide defineerimisel viit aspekti: sotsiaalselt ja kultuuriliselt homogeenneid regioonid, sarnase suhtumise ja käitumisega regioonid, poliitiliselt üksteisest sõltuvate riikide regioonid, majanduslikult üksteisest sõltuvate riikide regioonid ning geograafilise läheduse regioonid.

Nende kriteeriumide alusel võib öelda, et Balti Assamblee puhul on tegemist regionaalse organisatsiooniga, kuigi mitte väga tugevaga. Tugevamini kui majanduslik või kultuuriline ühtsus ilmnevad Eesti, Läti ja Leedu geograafiline ja poliitiline homogeenus. Keele ja religiooni erinevuste tõttu ei kujune kolme riigi lõplikku kultuurilist ühtsust välja tõenäoliselt mitte kunagi. Küll aga on piirkond liikumas suurema majandusühitsuse poole ning viimane koos poliitilise homogeenusega peaks kaugemas perspektiivis aitama ühtlustada käitumist ning suhtumist regioonis.

Seetõttu ei peakski mainitud ala kujutama suletud piirkonnana, vaid tuleks eeldada, et regiooni võib iseloomustada ka avatus – regiooni tähtsaimaid rolle võib muu hulgas olla teiste regioonide sidumine. Tulevikus võikski Balti parlamentide koostööd näha konsulteeriva ja koordineeriva subregionaalse organisatsioonina. See etendaks peale piirkonna huvide kaitsmise mingis suuremas piirkonnas või rohkem riike ühendavas organisatsioonis olulist rolli ka teiste väikeriikide organisatsioonide koostööpartnerina ning (sub)regioonide ja/või riikide sidujana.

Balti Assamblee tegevuses võiks säilida üldine laad, mis tähendab, et ka edaspidi tuleks tegevuses keskenduda eri eluvaldkondi puudutavate, liikmesriikidele ühiselt huvi pakkuvate küsimuste arutamisele. Tähtis on järjepidev koostöö ning eesmärkide ja tegevusprioriteetide täpsustamine mingi kindla aja vajaduste kohaselt.

Eesmärkide ja tegevusvaldkondade kindlaksmääramisel tuleks teha tihedat koostööd ka teiste assambleele lähedal seisvate rahvusvaheliste organisatsioonidega. Balti regiooni

sisese ja NATO raames aset leidva koostöö seisukohalt peaks selleks olema koostöö Balti Ministrite Nõukoguga, Euroopa Liidu sisese ühistegevusest lähtudes kindlasti koostöö Balti Ministrite Nõukoguga ning Põhjamaade Nõukogu (Euroopa Liidu Põhjadimensiooni suundi arvestades) ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga. Ühiste eesmärkide ja tegevusvaldkondade arutamisel on olulised koostööpartnerite struktuuriüksuste kohtumised, kuhu vajaduse korral tuleb kaasata ka sinna otseselt mittekuuluvaid liikmesriikide esindajaid, näiteks eksperte.

Vähem, aga paremini

Balti koostöö reformi käigus tehti aastail 2003–2004 Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu tegevuses rohkesti muudatusi. Assamblee puhul tooksin neist välja järgmised:

- rakendunud on aastane eesistumisperiood, assamblee istungjärgud toimuvad endise kahe korra asemel üks kord aastas, igal aastal peetakse ühisistung Balti Ministrite Nõukoguga, alaliste komiteede kohtumiste arvu on vähendatud kahelt korralt poolaastas kolmele korrale aastas (Balti Assamblee sekretariaadi infoleht 2003);
- vähenenud on delegatsioonide liikmete (algse 20 liikme asemel nimetavad riikide parlamendid delegatsioonidesse 12 kuni 20 liiget) ja alaliste komisjonide arv (kuuelt viiele), presiidiumi vastutusala on antud assamblee esindamine koostöös teiste rahvusvaheliste ja regionaalsete organisatsioonidega (eelnevalt kuulusid need presiidiumi ülesanded assamblee julgeoleku- ja välisasjade komisjoni pädevusse) ning parteirühmadele on pandud kohustus valida esimees ja aseesimees (Baltic Assembly Statutes, 2004 art 2, art 17 lg 1, art 28 lg 2).

Balti Ministrite Nõukogu tegevuses ning Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu koostöös on järgmised olulised muudatused:

- tunduvalt on vähenenud Balti Ministrite Nõukogu raames tegutsevate komiteede arv, nende tegevusvaldkonnad kattuvad suurel määral assamblee raames tegutsevate komisjonide omadega (Eesti, Läti ja Leedu koostöö, http://www.vm.ee/est/kat_50/437.html);
- koostöövormide täpsustamise tulemusena teevad Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu koostööd kolmel tasandil: Balti Nõukogus, vanemametnike komiteedes ja assamblee komisjonides ning Balti Assamblee sekretariaadis ja Balti Ministrite Nõukogu sekretariaadis (Balti Ministrite Nõukogu põhikiri 2003, art 9);
- täpsustunud on Balti Nõukogu (kord aastas toimuv Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu ühine koosolek) tegevus, hõlmates nüüd Balti Assamblee istungit, Balti Assamblee presiidiumi ja Balti Ministrite Nõukogu koostöönõukogu (ehk liikmesriikide välisministrite) kohtumist ning Balti Ministrite Nõukogu koostöönõukogu kohtumist. Nõukogu raames peetavail istungeil kiidetakse heaks Balti koostöö prioriteedid järgnevas aastaks ning Balti Ministrite Nõukogu koostöönõukogu esimees annab ülevaate riikide koostöö kohta eelneval aastal, assamblees vastu võetud resolutsioonidega seotud tegevuse kohta kõnealusel aastal ning edasiste koostööplaanide kohta (Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi kokkulepe parlamentaarsest ja valitsustevahelisest koostööst muutmise protokoll 2003, art 3).

Eeltoodud (ja nendega kaasnenud, kuid käesolevas artiklis välja toomata) muudatused on aidanud assamblee ja Balti riikide koostööd tõhustada ning majanduslikku ja inimkapitali paremini kasutada.

Reformid tõhustavad koostööd

Assamblee delegatsioonide liikmete arvu vähendamine leevendab probleemi, et parlamentides ei jätku delegatsioonidesse nimetamiseks aktiivseid kvalifitseeritud liikmeid.

Parema sideme assamblee ja liikmesriikide parlamentide vahel tagaks liikmete nimetamine riigi parlamendikomisjonide järgi.

Presiidiumi tegevus- ja vastutusala laiendamine välisküsimustega on aidanud luua paremaid kontakte Põhjamaade Nõukogu presiidiumi ja Balti Ministrite Nõukoguga. Head kontaktid aitavad omakorda koordineerida liikmesriikide välispoliitilist tegevust. Presiidiumi tegevusvaldkondade laiendamine hoiab muu hulgas assambleed kursis maailmas (eelkõige Euroopas) toimuvaga ning võimaldab ka rahvusvahelises poliitikas rohkem kaasa rääkida.

Peale eeltoodud muudatuste komisjonide tegevusvaldkondades pean vajalikuks, et komisjone juhiks valitsuskoalitsiooni liikmed. See tagaks ühelt poolt komisjonide tegevuse aktuaalsuse ning teiselt poolt assamblee ja riikide parlamentide parema koostöö (olulised teemad assamblees jõuaksid kiiremini parlamentidesse ning neile oleks seal ka parem vastukaja). Oluline on Balti Assamblee komisjonide koostöö Balti riikide parlamentide, Balti Ministrite Nõukogu, Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukogu struktuuriüksustega.

Kaaluda võiks ka inglise keele kasutuselevõttu assamblees. See parandaks suhtlemist teiste rahvusvahelistest organisatsioonidest koostööpartneritega (sh Balti Ministrite Nõukoguga).

Assamblee sekretariaadi kui koostööd teenidava ning administreeriva üksuse puhul on tähtis järjepidev koostöö Balti Ministrite Nõukogu, Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukogu sekretariaatidega. Parteirühmade tegevusele võiks seada kindlad eesmärgid, et nad esitaksid assamblee edendamiseks rohkem ettepanekuid.

Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu tegevuse täpsustamisel ning koostöö puhul toimivate struktuuride (vormide) ja nende ülesannete ning pädevuse paikanemisel on Balti koostöö reformimise käigus tehtud ära väga suur töö. Kindlasti peaks lähiajal tehtud muudatustele järgnema järjepidev ühistegevuse

eesmärkide ja prioriteetide kindlaksmääramine ning nende järgimine. Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu koostööd aitaks tõhustada ka näiteks nõukogu liikmete tihedam seotus assamblee plenaaristungiga. Sarnaselt Põhjamaade Nõukogu plenaaristungiga võiks Balti riikide valitsuste ja Balti Ministrite Nõukogu liikmeile anda Balti Assambleele ettepanekute tegemise õiguse ning käsitleda plenaaristungit assamblee ja nõukogu ametliku koostöövormina, milleks praegu on Balti Nõukogu.

Abivajajast võrdseks partneriks

Balti riikide koostöö Põhjamaade Nõukoguga muutub aasta-aastalt tugevamaks. Samas on selle koostöö iseloom Eesti, Läti ja Leedu ühinemise järel Euroopa Liidu ja NATO-ga muutunud. Kolmest Balti riigist, keda Põhjamaad mõni aasta tagasi nägid abivajajatena, on nüüdseks saanud Põhjala riikidele võrdsed partnerid.

Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu koostöö tulevikku võiks näha kolmes aspektis: esiteks regiooni (ja liikmesriikide) ühishuvide kaitsmises piirkonna arengu nimel, teiseks regiooni (ja liikmesriikide) ühishuvide kaitsmises Euroopa Liidus ja NATO-s ning mõnes muus rahvusvahelises organisatsioonis, kolmandaks Balti Assamblee võimaluses õppida Põhjamaade koostöökogemustest (nii liikmesriikide vahelistest kui ka Euroopa Liidu raames läbi viidud ühistegevuse kogemustest). Praktilistest tegevustest soodustaksid ühistegevust tihenev koostöö assamblee ja Põhjamaade Nõukogu struktuuriüksuste vahel (millele assamblee uuenenud struktuur ja täpsustatud tegevus igati kaasa aitavad) ning näiteks eri valdkondade ühisseminarid ja konverentsid.

Assambleele on tähtis ka koostöö jätkumine Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga. Esimesele kohale tõstaksin siinkohal väikeriikide (ja nendest riikidest koosnevate regioonide) ühishuvide kaitsmise suuremates rahvusvahelistes organisatsioonides. Loomulikult on Balti riikide par-

lamentidele eeskujuks Beneluxi parlamendid: nii Belgia, Hollandi ja Luksemburgi omavaheline koostöö kui ka nende koostöö Euroopa Liidu raames. Koostööd aitaks tõhustada ühiste tegevussuundade kindlaksmääramine, reaalse tegevustena toetaksid seda koostööprioriteetide määramine ning ühisseminaride ja -konverentside korraldamine huvipakkuvatel teemadel.

Edaspidi võiks Balti Assamblee üks rolle olla liikmesriikide ühishuvide rõhutamine ja koondamine. Ühelt poolt selleks, et kooskõlastada oma huvide kaitse ja viia riikide soovid üheskoos edasi nii rahvusvaheliste organisatsioonide kui ka suurriikideni. Teiselt poolt selleks, et juhtida üheskoos tähelepanu Eesti, Läti ja Leedu spetsiifilistele probleemidele. Assamblee kaudu avaneb liikmesriikidel võimalus jõuda ühiselt ning eeldatavasti ka efektiivsemalt teiste väikeriikide regionaalsete organisatsioonideni, et nendega koos muuta oma hääl rahvusvahelisel tasandil arvestatavaks ning kaitsta piirkonna ühishuve.

Järgnevalt pakutavates assamblee võimalikes funktsioonides peegeldub ka selle parlamentidevahelise organisatsiooni tähtsus lähitulevikus.

Eeskujuks uutele osalejatele

Kui loomise algusaastail kandis assamblee rahvusvahelises poliitilises süsteemis osalejate värbaja funktsiooni eelkõige organisatsiooni liikmesriikide jaoks, siis nüüd, kui Balti riigid on Euroopa Liidu ja NATO liikmed, saab käsitletav funktsioon assamblee jaoks teise, kaudsema sisu. Nimelt võiks kolme Balti riigi koostöö assamblee raames (nt eluvaldkondade demokraatlik ülesehitamine, Euroopa Liidu õigusaktide harmoneerimine liikmesriikide õigusaktidega, edukas militaarkoostöö) olla eeskujuks Euroopa Liitu ja NATO-sse pürgivatele riikidele. Sellisel juhul saaks rääkida assamblee kaudsest rollist uute osalejate värbamisel rahvusvahelisse süsteemi.

Nii-öelda eeskuju andvasse rolli võib kaugemas tulevikus teiste maailmaorganisatsioonide tehtava regionaalse koostöö jaoks kanda ka Balti- ja Põhjamaade ning Beneluxi riikide omavahelise koostöö. Balti riikide, Põhjamaade ja Beneluxi riikide tihe koostöö võib tõsta tähtsamale positsioonile ka Balti Assamblee kui sotsialiseerumisprotsessi soodustaja funktsiooni. Nimelt on assamblee mõlemad koostööpartnerid – Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevaheline Konsultatiivnõukogu – hea näide maailmas, kus formaalsete ja informaalsete kontaktide segu on soodustanud riikide sotsialiseerumist ning süvendanud integratsiooni väga paljudes ühiskonna valdkondades. Koostöö selliste sügavalt integreerunud riikidega avaldab kindlasti mõju ka kolme Balti riigi omavahelise koostöö, Balti- ja Põhjamaade omavahelise koostöö ning Euroopa Liidu seisukohalt.

Assamblee tähtsaimaid funktsioone lähiajal on jätkuvalt info omamine ja edastamine, et kaitsta ühishuve ja koordineerida tegevust konkreetsetes valdkondades. Koostööfoorumitel Põhjamaade ja Beneluxi riikidega on järjest suurem tähtsus ühiste seisukohtade formuleerimisel ja info saamisel: kuidas on üks või teine valdkond näiteks Euroopa Liidu siseselt Põhjamaades või Beneluxi riikides korraldatud. Sellele lisandub eespool mainitud Balti Assamblee eeskuju andev funktsioon, mis seisneb Euroopa Liidu ja NATO liikmeks pürgivate riikide informeerimises oma hiljutistest koostöökogemusest sarnastes situatsioonides.

Rahvusvaheline olukord muutub pidevalt. Balti Assambleele on äärmiselt tähtis muudatustega kaasas käia. Teisisõnu, uude arenguetappi jõudes tuleb muutuvast olukorras edukalt tegutseda. Seetõttu võib öelda, et assamblee tegevus ja vorm (aga ka kogu Balti koostöö) sõltuvad edaspidi ennekõike muudatustest rahvusvahelises elus ning nendest tingitud Eesti, Läti ja Leedu riigi seisundist ja välispoliitilistest eesmärkidest.

Kasutatud kirjandus

Ainso, H., Klaas, U., Made, V., Toomla, R. (1995). Rahvusvahelised organisatsioonid. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm Eestis.

Archer, C. (1995). International Organizations. London, New York: Routledge.

Balti Assamblee. – <http://www.baltasam.org>.

Balti Assamblee sekretariaadi infoleht (2003). Tallinn.

Balti Assamblee 1991–2001. Baltijas Asambleja 1991–2001. Baltijos Asambleja 1991–2001 (2001). Tallinn: Presidium of the Baltic Assembly.

Baltic Assembly Statutes (2004). – <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>.

Balti Ministrite Nõukogu põhikiri (2003). – http://web-static.vm.ee/static/failid/304/BMN_pohikiri_2003.pdf.

Eesti, Läti ja Leedu koostöö. Eesti Vabariigi Välisministeerium. – http://www.vm.ee/est/kat_50/437.html.

Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi kokkulepe parlamentaarsest ja valitsustevahelisest koostööst muutmise protokoll (2003). – http://web-static.vm.ee/static/failid/203/2003_11_Kokkulepe_muutmise_protokoll_est.pdf.

Hallik, K. (2003). Balti riikide parlamentide vaheline koostöö. Ühistegevuse areng, võrdlus Põhjamaade mudeliga ning tulevikuvõimalused. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool.

Russett, B. M. (1967). International Regions and the International System: A Study in Political Ecology. Chicago: Rand-McNally.

Eripalgeline ja arenev Eesti kool



Ene-Silvia Sarv
Tallinna Ülikooli haridus-
uuringute instituudi
teadur

Mure koolide ebahütlase taseme pärast puudutab nii lapsevanemaid kui ka poliitikuid, sest kooliarendusest sõltub, kas meie ühiskonnast saab jätkusuutlik õpiühiskond või korruptiivne riskiühiskond.

Ajakirjanduses avaldatud koolide pingeread koostatakse riigieksamite tulemuste põhjal. On iseenesestmõistetav, et sellise kompleksse nähtuse kirjeldamine ja hindamine ainult ühe kriteeriumi alusel pole õigustatud.

Artiklis antakse ülevaade Eesti koolide 2005. aasta alguseks kujunenud erinevustest arengukavade uuringu (Sarv 2002) ja praegu käimasoleva uurimisprojekti "Kool kui arengukeskkond ja õpilase toimetulek" (Leino jt 2004; Ruus jt 2004; Sarv 2004, 2005) tulemuste põhjal. Vaatluse teoreetilise tausta moodustavad teadmusjuhtimise ja õppiva organisatsiooni käsitlused (Nonaka, Takeuchi 1995; Senge 1990; Senge jt 2001; Flood 1999; Marsick, Watkins 2003; Fullan, Hargreaves 1996; Hargreaves 1999; Conclusions from... 2003) ning Eesti jätkusuutliku arenguga seotud hariduse edenemise põhimõtted (Teadmistepõhine Eesti... 2001; Säätsev Eesti 21... 2003; Loogma jt 1998).

Kooli kui organisatsiooni ja õpikeskkonna arengu taustaks on 1987. aasta õpetajate kongressist ja 1988. aasta Eesti haridustöötajate konverentsist alates muutumatuna püsinud põhimõtted: Eesti hariduse demokratiseerimine ja humaniseerimine ning hariduse väärtustamine,

kõigile lastele võrdsete haridusvõimaluste tagamine, igäühe potentsiaali maksimaalne väljaarendamine ning Eesti rahvusliku hariduse ja rahvuskooli taasloomine (Kareda jt 1989). Need põhimõtted on läbinud üldhariduse õppekavade kujunemist esimesest õppekavade konkursist 1987. aastal kuni riikliku üldhariduse õppekava kehtestamiseni 1996. aastal ning õppekava täiustatud versiooni sätestamiseni 2002. aastal.

Siirdeperiood ja kool

Kooliuuenduslike reformide perioodil 1987–1988 ning taasiseseisvumise eelseil ja algusaastail oli koolide areng suhteliselt vaba ja olenes eelkõige kooli juhtkonna ja õpetajate julgusest uuendusi teha ning avanenud võimalusi kasutada. Märkimisväärne on, et näiteks 1988. aastal otsustas mitukümmend kooli üle minna haruõppekavadele (humanitaar-, loodusteaduslik jms), arendada välja oma õppekavad (sh vaba- ja valikained), kujundada oma hindamissüsteem ning jaotada õppeaasta veerandite asemel trimestriteks. Sügavad muutused olid sellistes ainetes nagu ajalugu, kirjandus ja ühiskonnaõpetus. Samal ajal humaniseeriti ka teisi õppeaineid (nt koolifüüsikat), õpetajate, eriti Ühiskondliku Pedagoogika Uurimise Instituudi tegevusse haaratud õpetajate osalusel loodi ainekavu ja õppematerjale. Eriti hea stardipositsioon oli neil koolidel, kus juba nõukogude ajal oli rakendatud süvaõpet.

Suurenev sõltumatus Moskvast võimaldas juba kaheksakümnendate aastate lõpus tutvuda Soome, Skandinaaviamaade, USA, Kanada jt riikide koolielu ja haridusideedega. Nimetamisväärne on ka väliseestlaste ja Avatud Eesti Fondi kaudu algatatud või toetatud projektide mõju.

Iga edasimineku sõltus kooli juhtide ja õpetajate aktiivsusest uute võimaluste kasutamisel

ning enesetäiendamisel. Eriti ilmekalt väljendus see selles, kuidas iga kool tuli toime õppekava väljatöötamisega aastail 1996–1997. Et moodustada võimekamaid töörühmi, ühinesid mitme lähestikuse väikekooli õpetajad ja koolijuhid. Kuid oli ka koole, kus juhtkond kirjutas riikliku õppekava, eriti üldosa teksti lihtsalt ümber, nagu oldi harjutud tegema õppe-kasvatustöö ideoloogiliste juhustega nõukogude ajal. Nende aastate täienduskoolituse kogemused ja juhtumikirjed kõnelevad sellest, et Avatud Eesti Fondi toetatud "Omanäolise kooli" projektis aktiivselt osalenud koolidel olid õppekava loomise oskused olemas ning riiklik nõue koostada kooliõppekava andis võimaluse need realiseerida. Venekeelsetele koolidele pakkus tuge aastail 1997–1998 käivitunud avatud õppekava projekt. Sama kümnendi algul ja keskel tekkinud erakoolid kuulusid üldjuhul esimesse kategooriasse – neilt nõuti tegevusloa saamiseks oma õppekava.

Omariikluse arenedes suurenes koolidele väljastpoolt avaldatav surve. Kehtestati riigieksamite ja tasemetööde süsteem, millele lisandusid järelevalveorganite üha suurenevad õppetöö dokumenteerimise nõuded õpetajale, suure hulga koolide kohal rippuv sulgemisoht jms. Üheksakümnendate aastate lõpust alates hakkas üha selgemalt ilmnema haridusvaldkonna politiseerimise ja haridusotsustuste päevapoliitikale allutamise tendents, kuni koolidirektorite parteilise eelistamiseni. Kujukas ilming on kõigi pikaajaliste haridusstrateegiliste dokumentide takerdumine pigem formaalsete (pikkus, struktureerimatus, liigteaduslik sõnastus) kui sisuliste argumentide taha.

Kool kui õppiv organisatsioon

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et kõige olulisem nihe vähem kui kahe aastakümne jooksul on olnud üleminek formaalselt, üleliiduliselt kehtestatud ühtsete aineprogrammide ja õpikute põhiselt ning ideoloogilise surve all olevalt koolilt oma õppe- ja arengukava alusel töötavale Eesti koolile. Jättes paljud

teised kooli mõjutanud ja mõjutavad aspektid kõrvale, asume eeltoodud taustinfona kasutades vaatlema koole aastail 2003–2005.

Järgnevalt käsitletakse kooli kui tervikut. Õpilaste arengu toetamine on kooli põhitegevus, kuid edu tagavad õpetajaskonna ja kooli kui organisatsiooni tasandil toimuvad protsessid, kooli juhtimine ja koolikultuur tervikuna. Edu näitajaist on mõned lihtsalt mõõdetavad ja võrreldavad, nagu näiteks riigieksamite ja tasemetööde hinded, mõned aga mitte. Viimaste hulka kuuluvad muutused õpilase käitumises, väärtushoiakuis.

Esimesi katseid rakendada õppiva organisatsiooni ideestikku Eesti koolide analüüsimisel tehti 2001. aastal (Sarv 2002). Kuuekümnendate kooli arengukava analüüs viis Eesti koolitüüpide esmase kirjeldamiseni. Et tegu oli arengukavade analüüsiga, jäi toonase uuringu tulemusena koolide liigitamine tüüpide järgi mitme eksperdi tunnustusest hoolimata siiski arengukavade, s.o tulevikutaotluste liigitamiseks. Sihtfinantseeritav uurimisteema "Kool kui arengukeskkond ja õpilaste toimetulek" on aastail 2003–2005 võimaldanud täpsemalt näha kooli kui organisatsiooni ja õpetajat selles. Artiklis on kasutatud uuringust seda osa, mis uuris kooli kui organisatsiooni ning selgitas välja koolitüüpe õpetajate ja mõningal määral ka koolijuhtide küsimustike alusel.

Arengukavade struktuurielementide kontentanalüüs andis ülevaate kõigist kooli arengu aspektidest, et saaks need süstematiseerida ja suhestada jätkusuutlikkuse ning hariduse arendamise põhiideedega. Mitme arengukava visioon või missioon sisaldas viiteid 2000–2001 aktuaalsele üldharidussüsteemi arengustrategiale, haridusstsenaariumile "Õpi-Eesti", mille üks võtmesõna oli kool kui õppiv organisatsioon. Mitmes arengukavas olid selgesti välja toodud lapsekesksusele viitavad võtmesõnad ja arenduseesmärgid. Ühes arengukavade rühmas puudusid ideed ja meetmed riikliku õppekava uuenduslike vaatenurkade realiseerimiseks. Erinevuste märkamine sundis andmebaasi veel kord läbi töötama, otsides koolide rühmitamise tunnuseid.

Koolitüüpide liigituse alustest

Analüüsi tulemusel kujunes välja visand koolitüüpidest, mida kontrolliti ja täiendati järgmises uuringus aastail 2003–2005, toetudes 67 koolis tehtud küsitluse andmetele (623 õpetaja ja 110 juhtkonnaliikme vastused). Mõlemas uuringus on esindatud nii edukad (riigieksamite põhjal) kui ka väheedukad koolid, eesti-, vene- ja kakskeelsed koolid, linna- ja maakoolid ning munitsipaal- ja erakoolid kõigest Eesti piirkondadest.

Koolitüüpide aluseks oleva mudeli visandamisel kasutati universaalseid dimensioone:

- orienteeritus sidususele (*vs* võõrandavus, konkurents), mis samas teadvustab ja tunnustab erisusi, erimeelsusi, erinevaid mõtteviise (kui loovuse võimalikkude alget);
- avatus, innovatiivsus, püüdluste tase ja orienteeritus humanistlikele väärtustele (*vs* suletus, konservatiivsus, väljakutsete vältimine, orientatsioon kohele kasule), s.t dünaamilisus, loovus ja innovatsiooniline kohanduvus (*vs* stagnatsioon, konservatiivsus) (Loogma jt 1998).

Siit tulenevad koolide arengusuundumuste analüüsimise aspektid: arengu põhieesmärk, seotus Eesti hariduse arengu strateegiliste dokumentidega, ajaline perspektiiv (1, 3–5; 5–12 aastat), kooliarenduse ja kooli juhtimise iseloom, edu- ja kvaliteedikriteeriumide loomus, tüüpiline väljund, kvaliteedi taotluse tee, tagasiside, arenguks ette nähtud vahendid. Sellele lisanduvad tunnused, mis tulenevad riiklikust üldhariduse õppekavast ja selle põhjal koostatud kooliõppekavade analüüsist, kui neile läheneda õppiva organisatsiooni ja teadmusjuhtimise vaatepunktist: uuenduste inkorporeerimise motiiv ja strateegia, individuaalsel või rühmatööl põhinev areng, personaliõppe eesmärgid.

Õpetajate ja koolijuhtide 2004. aasta uuringus olid kesksed õppiva organisatsiooni võtmealad (õpetaja meisterlikkus, õpetajate mentaalsed mudelid, meeskonnaõpe, ühisviision, süsteemilähenedamine), teadmusjuhti-

mise ja teadmusloome põhiaspektid (usaldus, koostöö, interaktsioon, infolevi, innovatsioon ja tunnustus, vaikiva teadmuse sotsialiseerimine ja tegevusõpe) ning õpetaja ja õpilase seisukohalt olulised spetsiifilised aspektid (õpetaja refleksioon ja uurimistegevus, juhtimise tajumine õpetaja poolt, enesehindamine ja eneseanalüüs koolis, kooliõppekava omaksvõtt, rahulolu ja pühendumus õpetajatööle, läbipõlemine ja rahulolematuse, hirmude ja stressi märkamise).

Teadliku ja sisuka õppimise võti

Õpetaja refleksioon ja uurimistöö iseloomustavad õpetajat kui õppeprotsessi teadlikku juhti. Kui soovime koolis sisukat õppimist, on see üks võtmevaldkondi, millele tähelepanu pöörata. Juhtimise seisundit koolis iseloomustab juhtimise tajumine õpetaja poolt. Juhtimise autoritaarsus või kollegiaalsus, tagasiside iseloom ja piisavus ning osalus otsuste vastuvõtmisel iseloomustavad, mil määral on õpetajad kaasatud kooli kui organisatsiooni arengusse. Selle kategooria madal näitaja viitab juhtimise autoritaarsusele ning madalale usaldus- ja osalusnivoole, mis isegi teiste näitajate kõrge taseme juures ei lase kõnelda koolikultuurist ja demokraatlikust õppivast organisatsioonist.

Enesehindamise ja eneseanalüüsi ning õppekava erinevate aspektidega seotud küsimused on otseselt suhestatud Eesti kooli jaoks aktuaalsete muutustega viimase tosina aasta jooksul. Tervikuna näitavad need, kuidas õpetajad on suutnud muutusi omaks võtta. Enesehindamine ja eneseanalüüs on seotud kooli arenguks vältimatute protsessidega. Õppekavaga seotud kategooria toob esile kohanemise riikliku ja kooliõppekavaga ning eriti selle ühe, kõige uuenduslikuma aspekti – üldpädevustega.

Õpetajate rahulolu ja pühendumist tööle võib pidada üheks tuumkategooriaks kooli (nagu mis tahes organisatsiooni) edukuse tagamisel. Kuigi ei saa loota, et kõik õpetajad oleksid täielikult oma tööle pühendunud, on koolide

erinevus pühendumise ja rahulolu astmes näitaja, kuivõrd panustavad kollektiivi liikmed kooli ja õpilaste arengusse.

Pilti ühest või teisest koolist täpsustab läbipõlemise ja rahulolematuse kategooria. Lisaks õpetajate probleemidele kajastab see kategooria ka seda, mil määral teadvustatakse õpilaste probleeme. Näiteks kas õpetajad teavad, kui palju on õpilasi, kes kardavad kooli seetõttu, et kaaslased või õpetajad neid pilkavad ja solvavad. See kõneleb kooli üldisest kliimast. Vastuste haralisus kooli piires – osa õpetajaid teab lapsi, kes kardavad kooli tulla, sest kaasõpilane või õpetaja kiusab neid, samas on mõni õpetaja kindel, et nende koolis selliseid lapsi pole – näitab õpilasi ja õpetajaid puudutava siseinfo vähest levikut, lapse probleemidele suunatud sisuliste vestluste puudulikkust. See näitaja on oluline, kui kõneleme lapse- ehk isiksusekesksest ning kaasavast või võõrandavast, üksnes formaalsetele tulemustele orienteeritud koolist.

Neli koolitüüpi

Tuleb rõhutada, et juba 2000. aastal sisaldasid arengukavad, kuigi tagasihoidlikult, elemente õppiva organisatsiooni võtmevaldkondadest ning teadmusringlusest, õpetaja nägemisest arengukava arenduse aktiivse ja osaleva

subjektina, jätkates seega 1987. aastal alustatud ning 1996. ja 2002. aasta õppekavades rõhutatud suunda osalusele ja demokraatiseerimisele. Samuti sisaldas nii mõnegi kooli visioon või missioon selliseid märksõnu nagu lapsekeskne, koolirõõm jms. Näiteks kordusid arengukavades ettepanekud "kõigi osaluseks" ja "protsessiks", kuigi selgema lahtikirjutuseta. Nimetati ka meeskonnatööd. 2004. aasta küsimustikes leidis üle 80% õpetajatest ja rohkem kui 90% koolijuhtidest, et õppe- ja arengukava koostamises on õpetajad osalenud, õppekava eesmärgid ning arengukava visioon on kõigile teada ja omaks võetud. Need on Eesti keskmised. Tegelikkuadekvaatne kirjeldamine tähendab analüüsi üksikute koolide ja sarnaste tunnustega rühmade kaupa, mis nüüdseks on ka tehtud.

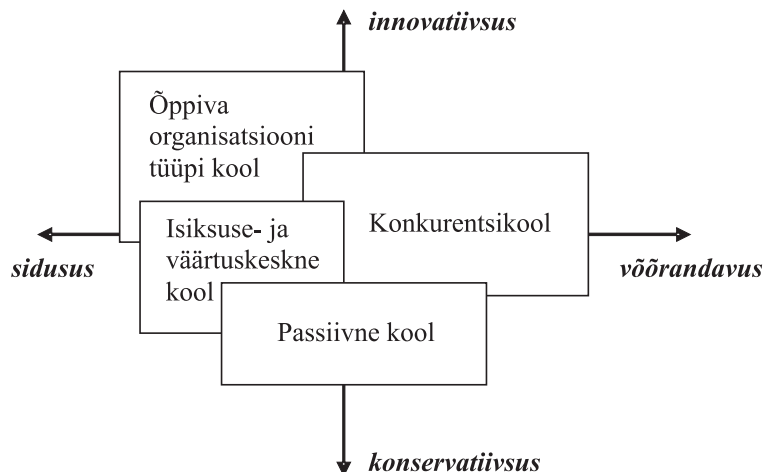
Analüüs viis nelja koolitüübi eristamiseni:

- konkurentsi- ehk võitjatüüpi kool;
- isiksuse- ja väärtuskeskne kool;
- aktiivne, õppiva organisatsiooni tüüpi kool;
- konservatiiv-formaalne, passiivne kool.

Ühte või teise tüüpi kuuluvatel koolidel on suurema tõenäosusega sarnaseid ideaale, eesmärgi, kriteeriume, kontrolli- ja koostöömehhanisme ning koolikultuuri.

Joonisel 1 näeme, kuidas need tüübid paigutuvad sidususe-innovatiivsuse dimensioonidele.

Joonis 1. Koolitüübid sidususe-innovatiivsuse vaates



Analüüsi tulemusi kinnitab tegelikkus. Konkurentsile orienteeritud kool on iseenesest mõistetav tänu nn eliitkoolide fenomenile. Õppiva organisatsiooni tüüpi kool tugines teadmisele kümneid koole hõlmava kvaliteediliikumise (Eesti Kooli Kvaliteedikool 2000–2002, SA Omanäoline Kool ja Avatud Eesti Fondi projekt) eksisteerimisest ning asjaomaste koolide aktiivsest arendustegevusest (kuigi arengukavade analüüsil ei olnud seda aspekti eriti selgelt esile toodud). Isiksuse- ja väärtuskesksete, s.t inimese tervikarengut silmas pidavate koolide näide on Waldorf-koolid.

Koolitüüpide vaatlemisel ilmneb olulisi erinevusi suurte ja väikeste koolide vahel. Näiteks on rühmatöö näitaja väikekoolides suhteliselt kõrge. Kuigi formaliseeritud rühmatööd on suhteliselt vähe, on mitteformaalse koostöö näitajad kõrged. Suurkoolides võivad küll töötada formaalsed töörühmad, kuid napib mitteformaalset, eriti õpilastele suunatud koostööd (nt õpilast õpetavate õpetajate ühised arutelud klassi või õpilase edenemisest ja probleemidest).

Koolitüüpide analüüs

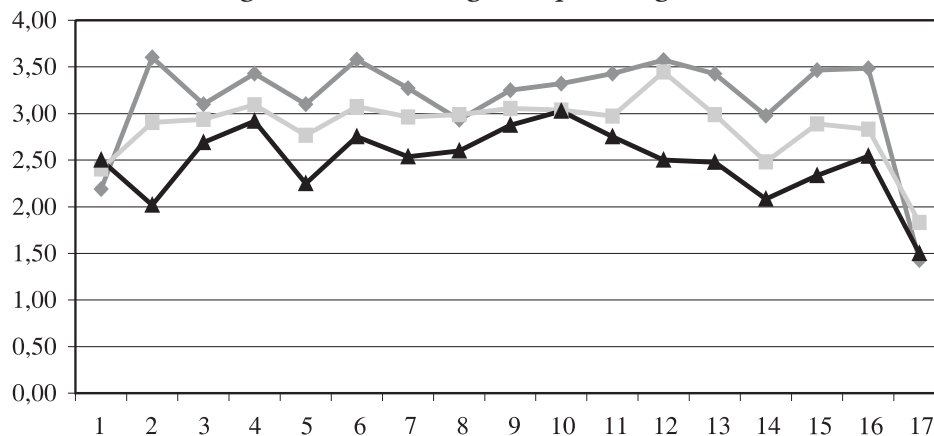
Kui võrrelda üksikuid koole karakteristikute lõikes, eristuvad selgesti sellised, kus enamiku kategooriate keskmised näitajad on kõrged või eriti madalad. Kõrgete kategooriakeskmistega

koolid on eeldatavasti arenenumad õppiva organisatsiooni ja teadmusjuhtimise seisukohalt ning vastavad paremini ka strateegiliste haridusdokumentide ja õppekava eesmärkidele. Madalate kategoorianäitajatega koolid on pigem passiivsed, konservatiivsed. Mõne kooli puhul võib lisaanalüüs näidata riskiseisundit, mida võib metafooriliselt nimetada ka kooli läbipõlemissündroomiks.

Selgema pildi saamiseks joonistame välja kolme kooli jaoks kõigi uuritud 18 kategooria diagrammi (joonis 2). Kool nr 14 (◆) – vaid kolme kategooria keskmised ei ületa ülemist läve, kool nr 56 (■) on praktiliselt kõigi kategooriate lõikes n-õ keskmine, kool nr 79 (▲) – vaid neli kategooria keskmist ei jää allapoole alumist läve (laved määrati statistiliselt).

Isiksuse- ja väärtuskeskne ning konkurent-sikool eristuvad selliste kategooriate lõikes nagu koostöö ja töörühmad õpilastega seotud probleemide lahendamiseks ning õpilase-uuringuiks, õpilase kui isiksuse arengu toetamine ja väärtustamine. Isiksusekesksetes koolides on õpetaja töö hindamise aluseks rohkem õpilase arengu jälgimine kui tase-metööde ja eksamite tulemused. Tunnuseks on ka hirmude madalam tase ning usalduse ja toetuse kõrgem tase. Samuti iseloomustab nii isiksusekeskseid kui ka õppiva organisatsiooni tüüpi koole suhteliselt kõrge rahulolu ja pühendumus ning madal läbipõlemise kategooria tase.

Joonis 2. Tugeva, keskmise ja nõrga õppiva organisatsiooni ja teadmusjuhtimise tunnustega kooli võrdlev diagramm põhikategooriate lõikes



Nendes koolides ei ole konfliktseid rühmi, mis aga ei tähenda, et puuduvad individuaalsed erinevused õpetajate vahel ja rühmitumine üldse. Neile koolidele on iseloomulik ka üldine üksmeel ja teadlikkus, informeeritus koolis toimuvast. See peegeldub näiteks selles, et faktiandmeid sisaldavatele väidetele vastatakse ühtmoodi (peaaegu kõik vastavad näiteks nõus või enam-vähem nõus ja kui, siis ainult 1–2 õpetajat on erimeelsusel). Nii vastati õpetajatele esitatud küsimustele töörühmade olemasolust, Internetist raamatukogus, individuaalsetest õppekavadest, kooli õppekorraldusest – tsükliõppe ja klassi-õpetaja kasutamisest – hea infovooluga koolides ühetaoliselt, teistes aga ei teatudki, et koolis töötavad klassiõpetajad, kasutatakse kursuse- või tsükliõpet.

Kui õpetaja ja õpilase edu aluseks on eelkõige formaalsete tulemuste põhine hindamine (tasemetööd ja riigieksamid), võime kõnelda konkurentsikooli joonte ülekaalust ning õpilasekesksuse madalast tasemest. Enamikus uuritud koolides oli see näitaja kõrgem ja ootuspäraselt ühesugune. Selekteerivaks osutus näiteks küsimus õpilase arengukirje kasutamise kohta, kus koolide näitajad olid väga erinevad.

Osa nelja koolitüübi iseloomulikke erinevusi on koondatud tabelisse (vt tabelit). Koolide jaotuse protsent tüübiti pärineb õpetaja ja koolijuhhi küsimustike tulemuste analüüsist ning arengukavade põhjal antud hinnangust. Vene keeles töötavaid koole kuulub igasse põhitüüpi, kuid lisandub keelelis-kultuurilise integratsiooni aspekt (õpilaste Eestis sotsialiseerumiseks). Tegelikult osutus venekeelsete koolide jaotumine koolitüüpide vahel polaarsemaks kui eesti keeles töötavatel koolidel: õppiva organisatsiooni tunnustega koole oli tunduvalt rohkem.

Vinduv ja pürgiv kool

Et näitlikustada koolide erinevust, on toodud kahe koolitüübi lühikirje.

Passiivseid koole iseloomustas traditsiooniliselt hea akadeemilise taseme säilitamise taotlus (uute meetodite ja õppevormide kasu-

tuselevõtuta), sageli nõrk või puuduv seos Eesti arengusuundadega ja kohalike arengukavadega. Tegevuskavad piirdusid peamiselt 1–3-aastase perspektiiviga, ettekirjutustele orienteeritus oli n-õ ülalt, juhtimisel enamasti korralduslik-täitev iseloom, juhtkonnale ja õpetajatele pandi süüks vanameelsust, arengukava struktuurivaldkondade ja -elementide arv oli tunduvalt väiksem kui teistes tüüpides. Need koolid ei osalenud välisprojektides või osalesid üksiku õpetaja initsiatiivil. Sidemed teiste koolidega piirdusid eelkõige spordivõistlustega, meeskonnatöö peaaegu puudus või esines üksnes traditsiooniliste metoodiliste komisjonide tööna, mille eesmärgid polnud esile toodud. Neid koole iseloomustas ka tugev haraligus peaaegu kõigis kategoorias: ühed õpetajad leidsid, et juhtimine on edumeelne, teised – vanameelne, ühed arvasid, et koolis on meie-tunne, teised vastupidi jne. Tagasisidemehhanismid ja eneseanalüüs puuduvad või on selgelt formaalsed. Vähe usutakse sellesse, et iga õpilast, ka probleemset, suudetakse tema arengus abistada. Siiski on igas koolis mõni õpetaja, kes tunneb huvi uuringute ja uuenduste vastu. Neis koolides on üldiselt tugev ekskursioonil käimise ning teatri- ja muuseumikülastuse traditsioon.

Aktiivseid ning isiksuse arengule suunatud koole iseloomustas taotlus akadeemiliste tulemuste ja õpilaste, ka õpetajate isiksusliku arengu edendamiseks, kaugema perspektiiviga ettevõtmiste (5–10 a) etapiviisiline kavandamine, viitamine Eesti hariduse ja ühiskonna arengu strateegilistele dokumentidele ning nende seostamine kooli ülesannete ja inimideaaliga, efektiivse ja motiveeritud edasiliikumise õhkkonna saavutamine, tulemuslikkus, korralduslik-konsensuslik juhtimine ja jaotatud vastutus (sh ka õpetajatele) ning arengukavade suur struktuurivaldkondade ja -elementide arv. Sageli oli otsesõnu ette nähtud erinevate meeskondade tegevus probleemvaldkondades, samuti õpetajate-õpilaste rühmade või kogu kooli osalemine piirkondlikes, üle-eestilistes või rahvusvahelistes projektides. Neid koole iseloomustas tugev üksmeel peaaegu kõigis

Tabel. Koolitüübid 2001.–2002. a arengukavade analüüsi ning 2004. a õpetajate ja koolijuhtide küsitluse analüüsi põhjal

Karakteristikud või kriteeriumid	Konkurentsi- ehk võitjatüüpi kool	Isiksuse- ja väärtuskeskne kool	Aktiivne, õppiva organisatsiooni tüüpi kool	Konservatiiv- formaalne, passiivne kool
Üldine suunitlus	Kõrged formaalsed saavutus- püüdlused, tugev innovatiivsus aineõppe tasandil, <i>exclusive</i> / välistav	Kõrged väärtuse- lised püüdlused, innovatsiooniline või konservatiiv- ne, <i>inclusive</i> / kaasav	Kõrged püüd- lused, innovatsioo- niline-avatud, <i>inclusive</i> / kaasav	Jõukohased või madalad taotlused, säilitav, mitte- innovatsioonili- ne, kaasav või välistav
Arengu põhieesmärk	Võita koolide konkurents, võistluses	Parima keskkon- na loomine iga õpilase arenguks	Tõhusus ja kvaliteet nii õpetamises kui ka õppimises	Traditsiooniliselt hea akadeemi- lise taseme säilitamine või parendamine
Seotus strateegiaga "Haridus 2004" ja "Sääs- tev Eesti 21"	Nõrk või puudub	Nõrk või keskmine	Tugev või keskmine	Nõrk või puudub
Uuenduste inkor- poreerimise motiiv ja strateegia	Teiste edesta- mine konkurent- sis, heade eel- dustega õpilaste haaramine kooli; korralduslik	Parem keskkond ja arengu parem toetamine; kon- sensus õpetajate (ja lastevane- mate) vahel, jõustav	Efektive ja motiveeritud edasiliikumise õhkkonna saavutamine, tulemuslikkus; korralduslik-kon- sensuslik, indi- viide ja rühmi jõustav	Ettekirjutus "ülalt", mini- maalne pingus; enamasti korralduslik- täitev
Areng põhineb individuaalsel või rühmatööl	Individuaalne, võistlev	Individuaalne initsiatiiv ja selle toeta- mine rühma, kollektiivi poolt	Rühm koos individuaalse (algatuse) võimendamisega	Individuaalne, rühmad korral- duste ja nõuete täitmiseks (nt riiklik õppe- kava)
Arengu juhtimine	Hierarhiline + individuaalne initsiatiiv	Kollektiivne, võrgustik	Võrgustik või/ja vertikaalne- horisontaalne demokraatia	Hierarhiline
Keskne kvaliteedi- kriteerium	Formaal-saavu- tuslik: olümpiaa- did, eksamitule- mused, ülikooli sissesaamine	Lisaväärtus – kõigi laste areng ja edenemine	Mitmedimensioo- niline – nii formaalsaavu- tuslik kui ka lisaväärtuslik	Formaal- saavutuslik – õppeedukus, kõrgkooli sisse- saamine

Karakteristikud või kriteeriumid	Konkurentsi- ehk võitjatüüpi kool	Isiksuse- ja väärtuskeskne kool	Aktiivne, õppiva organisatsiooni tüüpi kool	Konservatiiv- formaalne, passiivne kool
Tüüpiline väljund (ootus väljundile)	Kõrgkooli, eelistatavalt ülikooli, konkurentsi- võime	Enesemääratlus ja toimetulek erinevates elu- valdkondades	Kõrgkooli, tööle, toimetulek	Kõrgkooli või kutsekooli
Kvaliteedi taotluse tee	Valik sisendil, elimineerimine õppe kestel, range edukuse arvestus	Kasvatuslik- õpetusliku lisa- väärtuse saavuta- mine, protsessi- juhtimine, isiklik ja kollektiivne vastutus	Kvaliteedijuhti- mine, indivi- duaalne ja kollektiivne teadmusloome, lisaväärtus	Eeskirjade järgi- mine, võima- lusel – valik sisendil
Rühmatöö, -õpe	Traditsioonilised meetodilised või ainekomisjonid; vajadusel lühiaja- lised ülesanded orienteeritud töö- rühmad	Rühmad ja pidev- õpe teadmuse süvendamiseks õpetamisest-õppi- misest, lapse (sh konkreetse õpi- lase) arengust, õppekavast jne	Kooli arengu- ja õppekavarühmad; meeskonnad sise- koolituse osana	Traditsioonilised meetodilised või ainekomis- jonid. Aineka- vade, tööplaa- nide kooskõ- lastamine
Õpetaja. Personaliõppe eesmärk, taotlus	Parem metoo- dika- ja ainetund- mine paremate õppetulemuste jaoks	Õpilase arengu toetamine õpetaja ja pedagoogilise kollektiivi enese- arenduse kaudu	Protseduuride lihvimine, täius- tamine, täpsem kirjeldamine. Kollektiivne enesearendus	Metoodikate, uute õpikute ja programmide omandamine
Tagasiside	Mõõdetavad tule- mused, lineaarne tagasiside, eriti organisatsiooni- väline, lühiaja- line	Kvalitatiivne, mittelineaarne, multidimensioo- niline, formaal- sust välistav, pikka perspek- tiivi arvestav	Kvalitatiivne ja kvantitatiivne, mittelineaarne, multidimensioo- niline, süsteemi- väline / kooli- väline, lühema ja kaugema pers- pektiiviga	Mõõdetavad tule- mused, lineaarne, valdavalt organi- satsioonisisene, lühiajaline
Materiaalne baas (arvutid, koopiamasinad, grafoprojektorid, muud õppe- ja näitvahendid, raamatukogu)	Keskmisest tunduvalt parem. Kasutamine hõlbus	Keskmisel tase- mel. Kasutamine hõlbus	Keskmisel tase- mel või parem. Kasutamine hõlbus	Põhjendamatult palju või vähe on õppevahen- deid, sealhulgas ka arvuteid. Kasutamine sageli rasken- datud
	15%	25%	25%	35%

kategooriais. Tagasisidemehhanismid ja eneseanalüüs on mitmekesised ning õpetajate koostöö õpilaste probleemide lahendamisel nii formaalne kui ka informaalne (arutame kõik koos). Ainekesksete huvidega õpetajaid oli õppiva organisatsiooni tüüpi koolides tunduvalt rohkem kui isiksusekeskse orientatsiooniga koolis. Mõlemas peeti peaaegu ühtmoodi oluliseks uuenduslikkust ja üldpädevuste arendamist. Hirmude ja läbipõlemise tase oli madal, pühendumus keskmisest kõrgem.

Koolitüübid toimetuleku seisukohalt

Nagu iga indiviid, peab ka kool tänapäeva muutvas ühiskonnas pidevalt muutuma. Õppimist võib käsitleda ka kohanemisena, mille üks dimensioon on aktiivsuse-passiivsuse mõõde.

Passiivne kohanemine tähendab välisele survele allumist, üksteise järel esilekerkivatele probleemidele ja ettekirjutustele kiirete lahenduste leidmist, n-ö üks samm korraga liikumist. Teine strateegia on äraootamine – ehk läheb mööda. Passiivse kohanemise juoned on esiplaanil koolides, mis uuringute alusel liigitusid konservatiivseteks. Suhteliselt passiivsed kohanejad on ka konkurentsitüüpi koolid. Aktiivne kohanemine seevastu tähendab ühelt poolt muutuste ettenägemist ja ennetavat reageerimist (nt riikliku õppekava projekti ideede arvestamist kooliõppekavas ja personaliõppes), teiselt poolt on aktiivse kohanemise osaks aktiivne sekkumine välistingimustesse, keskkonna mõjutamine.

Kooli kvaliteedijuhtimise esmase töö kokkuvõtte tegi 2002. aasta hariduskonverents. Konverentsi kogumikus on koolide kolmeaastase koolituse ja kvaliteedialase arendustöö kokkuvõttena toodud kriteeriumid, mida kooli kvaliteedijuhtimise mudelis kasutatakse. Need sobivad kokku õppiva organisatsiooni mudelis kasutatavatega, kuid ei hõlma täielikult

mentaalsete mudelite ja süsteemimõtlemise aspekte. Siiski pean põhjendatuks väita, et kvaliteedijuhtimise mudelit koolidele kohandades tehakse pikk samm edasi õppivaks organisatsiooniks kujunemisel.

Ekspert hinnangud ja õppused koolides on näidanud, et koolid tunnevad ära oma koolitüübi ja ka teiste koolide oma. Sügavamaks eristamiseks on vaja kategooriate keskmistelt üle minna koolisiseste erinevuste täpsemale kirjeldamisele õpetajate rühmade, juhtimisprotsesside ja õppeprotsessi tasandil. Kindlasti on kooli määramiseks ühte või teise tüüpi vaja luua adekvaatne tunnustesüsteem ning diagnostikavahendid õpilaste (ja lapsevanemate) koolitunnetuse arvestamiseks. Vastava teoreetilise ja rakendusliku lahenduse loomine on omaette ülesanne.

Lõpetuseks

Kooliarendus nii makro- kui ka mikrotasandil ehk ühiskonna/riigi ja inimese/õppija-õpetaja tasandil on üks faktor, mis mõjutab ühiskonna kujunemist jätkusuutlikuks õpiühikonnaks või korruptiivseks riskiühikonnaks. Koolide arengukavad, eriti visioonid, on teade sellest, millise tuleviku suunas soovitakse liikuda. Tegelikuse kaardistavad ülevaateuuringud. Koolide ja õpetajate arengu suunamise, veel enam aga informeeritud haridusotsuste tegemise üks eeltingimus on kirjeldatud jaotuse arvestamine. Kuigi kool võib oma arengus nihkuda ühest tüübist teise, on näiteks ainuüksi õppekava rakendumine kooliti väga erinev. Et muutuste kavandamine oleks arukas ja juhtimine tõhus, on otstarbekas arvestada koolitüüpide iseärasustega ning erinevate õpetajaterühmade olemasoluga. Veelgi enam – koolide suundumus areneda teadmustloova õppiva organisatsioonina eeldab, et selline on ka õpetajaid koolitav kõrgkool ja koole juhtiv ministeerium.

Kasutatud kirjandus

- Conclusions from the results of the survey of knowledge management practices for ministries/departments/agencies of central government in OECD member countries. 2003. Draft report for discussion. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Management Committee. OECD. GOV/PUMA/HRM(2003)2.
- Flood, R. L. (1999).** Rethinking 'The Fifth Discipline': Learning within the Unknowable. London: Routledge.
- Fullan, M., Hargreaves, A. (1996).** What's Worth Fighting for in Your School? New York: Teachers' College Press.
- Hargreaves, D. H. (1999).** The Knowledge Creating School. – British Journal of Educational Studies, Vol 47, No 2, pp 122–144.
- Kareda, E., Kornel, V., Kreitzberg, P., Sarv, E., Vernik, E.-M., Vooglaid, Ü. (1989).** Eestimaa haridusplattvorm. Tallinn: VÕT.
- Leino, M., Poom-Valickis, K., Ruus, V., Sarv, E.-S., Veisson, M. (2004).** Learner's Ability or Disability to Continue Education at Comprehensive School. – Sustainable Development. Culture. Education. Compiled by A. and M. Veisson. Tallinn: Tallinn Pedagogical University.
- Loogma, K., Ruubel, R., Ruus, V., Sarv, E.-S., Vilu, R. (1998).** Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Eesti ühiskond ja haridus – 2015. Tallinn.
- Marsick, V. J., Watkins, K. E. (2003).** Demonstrating the Value of an Organization's Learning Culture: The Dimensions of the Learning Organization Questionnaire. – Advances in Developing Human Resources, Vol 5, No 2, pp 132–151.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995).** The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York: Oxford University Press.
- Ruus, V.-R., Sarv, E.-S., Veisson, M. (2004).** Kool kui arengukeskkond ja õpilaste toimetulek. – <http://haridus.opleht.ee/2004/2/0/index.html>.
- Sarv, E.-S. (2002).** On structure, Content and Typology of School Development Plans in Estonia. – The Opening World: Changing Educational Environment and Teacher Training. Compiled by S. Priimägi, E.-S. Sarv. Tallinn: Tallinn Pedagogical University, pp 78–105.
- Sarv, E.-S. (2004).** Kool kui õppiv organisatsioon. – Haridus, nr 2, lk 21–23.
- Sarv, E.-S. (2005).** The Learning Organisation and Knowledge Management (LOKM) Model of School and Typology of Estonian Schools. – <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00003371.htm>.
- Senge, P. (1990).** The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday.
- Senge, P., Cambron-McCabe, N., Lucas, T., Smith, B., Dutton, J., Kleiner, A. (2001).** Schools that Learn. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Säästev Eesti 21 (2003). Strateegia. Tallinn.
- Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006 (2001). – Riigi Teataja I 2001, 97, 606.

Millise õppekavaga jätkab Eesti kool?



*Viive-Riina Ruus
Tallinna Ülikooli
emeritprofessor*

Kui Eesti võtaks üle Soome Vabariigi õppekava, nagu soovitas endine haridusminister Toivo Maimets, oleks see meie hariduse arengule hukatuslik, sest siis ei õpitakski meil õppekava tegema.

Maailma praktika õppekavade reformimisel kõneleb sellest, et õppekava on seotud rühmade väärtuste, huvide ning asendiga ühiskonnas. Seetõttu kaasneb õppekava muutmisega paratamatult poliitiline võitlus. Praegused üldhariduse õppekava ümber lahvatanud diskussioonid ja tegemised ei kujuta endast selles suhtes mingit erandit. Taasiseseisvumisajaga võrreldes, kui 1987. aastal alanud üldhariduse õppekava uuendamine seondus kõige otsesemalt Eesti hariduse vabaksvõitlemisega Moskva diktaadi alt, on erinevus selles, et võitlus õppekava ümber ei ole enam nii selgelt polariseerunud ega läbipaistev. Sestap kahtlengi, kas on inimesi, kes sõandaksid kirjeldada ja hinnata olukorda Eesti formaalhariduse õppekavade valdkonnas tervikuna. Kõrghariduses on Eesti liitumine Bologna konventsiooniga õppekavade niigi eri suundadesse kiskuvat olukorda veelgi komplitseerinud. Paljudel erialadel pole näiteks selge, milline peaks 3+2 süsteemis olema esimese kolme aasta õppekava, mis võimaldaks lõpetanuil (25%-l?, enamal?) tööturul konkureerida. Veel pole selge, millised on või peaksid olema akadeemiliste ning rakendusliku suunitlusega kõrghariduse õppekavade erinevused.

Kutsehariduses reguleerib riik õppekavu minimaalselt. Tulemuseks on õppekavade suur arv ning kirevus, programmide nimetused on sageli eksitavad ja ühe nimetuse alt võib leida sisult isesuguseid, erinevate nimede alt aga lähedasi programme. Ainuüksi juba seetõttu ei ole kellelgi kutsehariduse õppekavadest täit ülevaadet.

Üldhariduse (sh alushariduse) õppekavade osas on olukord kõrg- ja kutseharidusega võrreldes selgepiirilisem, sest seal algas reformimine varem (Ruus, Sarv 2000; Ruus 2004). Viimaseil aastakümneil on üldhariduses rakendunud juba kolm õppekava – aastail 1989, 1996 ja 2002. Siinkohal tahaksin meelde tuletada, et juba esimeses öeldi lahti kommunistlikust ideoloogiast ning paljud tollal laia avalikkuse osavõtul väljatöötatud põhimõtted on kandunud ka õppekava järgmistesse versioonidesse.

Praegu on meil neli arenguvõimalust: 1) jätkata 2002. aastal vastu võetud õppekavaga (RÕK 2002), 2) võtta aluseks Tartu Ülikooli õppekava arenduskeskuse koostatud õppekava üldosa, 3) võtta aluseks aktsiaseltsi Bit / Avita koostatud õppekava üldosa, 4) adapteerida Soome Vabariigi õppekava (Toivo Maimetsa ettepanek). Viies võimalus kujutaks endast kõigi eelmiste variantide konglomeraati.

Tavaklassist tasandusklassi

Mainitud õppekavaversioonidest on RÕK 2002 paar aastat toiminud, seetõttu on seda võimalik põhikasutajate vaatekohalt hinnata. Meil on ka uuringutulemusi: Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse (REKK) küsitlus aastast 2003 ja Tallinna Pedagoogikaülikooli uuring "Kool kui arengukeskkond ja õpilaste toimetulek" (juht professor Marika Veisson).

REKK-i küsitlus 2003. aasta märtsis hõlmas koolijuhte (direktor või õppealajuhataja),

selle eesmärk oli välja selgitada, kuidas on RÕK 2002 kooliõppekava kaudu rakendunud (Kokkuvõte... 2004). Juhuväljaku teel valitud 130 koolist saadi vastused 77 koolilt. Uurimusest järeldub, et aastaks 2003 olid kõik koolid rakendunud oma õppekava koostamisele, kusjuures kooli õppekasvatustlike põhimõtteid pidas RÕK-iga samaks ligi 80% kooli, täpsustusi oli teinud ligi 16% kooli. Siit võiks teha ettevaatliku järelduse, et 96% küsitlusele vastanud koolidest on aktsepteerinud RÕK 2002 põhimõtteid. Mõistagi ei saa me väita, et RÕK 2002 on ka sisemiselt omaks võetud, sest on võimalik, et vastustega demonstreeritakse rohkem oma lojaalsust.

Kooli ainekavade struktuuri analüüsi alusel võib arvata, et ligikaudu kolmandikul koolidest on raskusi õppeainete eesmärkide määramisega klassiti, kuigi on rõõmustav, et vastanute seas polnud ühtki kooli, kes ei oleks sõnastanud õppeaine eesmärgid – kas kooliastmeti, klassiti või nii kooliastmeti kui ka klassiti. Ent kui uurida, mida on koolid vabavastustena märkinud küsimusele õpetaja töökava nõuete kohta, siis torkab silma, et ülekaalukalt on esikohal õppevara, õppesisu, oodatavad õpitulemused ja hindamine, hoopis harvem on märgitud eesmärgiseadet. Paistab, et kool ja õpetaja on orienteeritud eeskätt sellele, mida õpetada, millist õppevara kasutada ja kuidas sisu omandatust kontrollida, samal ajal kui õpetaja arusaamine strateegilistest eesmärkidest on nõrgavõitu.

Kindlasti toetaks õpetaja kutseidentiteeti aktiivne osalemine kooliõppekava arendamises. Paraku on peaaegu kolmes neljandikus koolidest õppekava üldosa väljatöötaja kooli juhtkond, õpetajate töörühmadest on juttu ligikaudu pooltes vastanud koolides. Õpilased ja lapsevanemad olid üldosa väljatöötamise kaasatud üksnes 7 koolis 77-st, mis kõneleb õppekavatöö vähesest demokraatlikkusest (tõsi küll, üle 70% koolides on hoolekogule kooliõppekava tutvustatud).

Muret tekitab see, et kõik koolid ühe erandiga tunnistasid, et õpilased vajavad täiendavat õpiabi. Küsimustikule vastanud 31 põhikoolist

oli 23-s loodud kas tasandusklass (9), abiklass (4) või kasvatusraskustega õpilaste klass (10), peale selle rakendatakse põhikoolides arvukalt individuaalõppekavu, mis enamasti kujutavad endast lihtsustatud õppekavu. Seega näib, nagu asetaks kool kogu vastutusekoorma õpitulemuste eest õpilastele, suunates probleemseid õpilased tavaklassidest välja; see tähendab aga hariduse selekteeriva funktsiooni võimendamist juba põhikoolis.

Õpetaja ihkab stabiilsust

2004. aastal Tallinna Pedagoogikaülikooli korraldatud õpetajate ja koolijuhtide küsitlus (küsimustiku põhikoostaja Ene-Silvia Sarv, osalesid Marika Veisson, Mare Leino, Loone Ots, Viive-Riina Ruus) sisaldas mitmeid õppekavatööga seotud küsimusi. Küsimustikule vastas 624 õpetajat 65 Eesti koolist, neist eesti õppekeele koolidest 499.

See uuring lubab samuti järeldada, et õpetajaskond ja koolijuhtid on RÕK 2002 aktsepteerinud (kuigi taas jääb vastamata küsimus, kui sügav on omaksvõtt). Üle 90% vastanuist on nõus või enam-vähem nõus väidetega, et õppekava eesmärgid on igale õpetajale teada ja selged (91,1%), et õpetajad on osalenud oma kooli arengukava väljatöötamises (93,3%), et nad on omaks võtnud kooli missiooni ja visiooni (93%) ning suudavad ise täita kooli arengukava (94,7%) ja õppekava (95,5%) nõudeid. Koolijuhtide vastuseid laekus 54 koolist, vastanute koguarv 120. Vastanud koolijuhtidest 99% kinnitab, et on andnud oma panuse kooli õppekava/arengukava täiustamisse. 94,7% väidab, et kooli visioon, missioon on pedagoogilise kollektiivi ühistöö tulemus. 94,8% vastanuist on nõus või enam-vähem nõus sellega, et kooli õppekava eesmärgid on igale õpetajale selged ja teada, olles seega õige vähe optimistlikumad kui õpetajad. Mõnevõrra tagasihoidlikumad on koolijuhtid oma enesehinnanguis selle kohta, kuidas nad juhina on suutnud tekitada algatusvõimelisi rühmi õppekavatööks – sellekohase väitega on nõus või enam-vähem nõus 83% koolijuhtidest. Enda hinnangul

mõistab üld- ja kooliastmete pädevuse vajalikkust 87,2% koolijuhtidest ning 89% ei nõustu sellega, et kooliõppekava pole vajalik. Seega on koolijuhtide arvamusel neis kriitilistes lõikudes üsna lähedased õpetajate seisukohtadega.

Küll aga ei ole õpetajaskond positiivselt meelestatud uute õppekavamuutuste suhtes. Üksnes kolmandik õpetajaist (34,7%) vaidleb vastu väitele, et kool peaks olema stabiilne ning pidevalt pole vaja teha uuendusi, nagu näiteks uued ainekavad. Seega ihkab kaks kolmandikku (65,3%) õpetajaist stabiilsust. Tõsine probleem on õpikoormus. 73,2% õpetajaist arvab, et see on õpilaste jaoks liiga suur. Ligi 80% (79,9%) õpetajaist arvab, et suuremahulistest ainekavadest tingitud stressi all kannatab vähemalt veerand õpilastest, kusjuures ligikaudu kolmandik (30,5%) arvates kannatab selle all peaaegu pool õpilastest või isegi enamik. Ka peab põhikooli lõpueksameid liiga raskeks ligi pool (46,8%) õpetajaskonnast, gümnaasiumi riigieksamite puhul arvab nii aga rohkem kui pool (55,7%).

Üleväsinuna kooliõppimis

Õppetöö koormuse kohta esitati küsimus ka õpilastele (küsimustiku põhiautor Viive-Riina Ruus, osalesid kõik eespool nimetatud projekti täitjad). Küsimustikule vastas 3838 õpilast 65 Eesti üldhariduskoolist. Vastanuist pidas õppetöö koormust liiga suureks 70% õpilastest (neist vahetevahel liiga suureks 54,6% ja pidevalt liiga suureks 15,5%), sobivaks vaid 24,6% (liiga väikeseks 5,3%). Seega arvavad ka õpilased, et koormus on liiga suur. Selle taustal ei ole üllatav, et väsinuna tunneb end sageli või pidevalt 67,1% õpilastest (sh 29,4% pidevalt väsinuna). Siit järeldus: ainekavade lihtsustamine peab algama kohe, ootamata järgmise RÕK-i valmimist.

Seegi küsitlus tõi välja õpetajate valmisoleku panna probleemsed lapsed kas eraldi klassi või teise kooli. Ligi kaks kolmandikku (64,5%) õpetajatest ja peaaegu sama palju

koolijuhtidest (60,7%) nõustuvad väitega, et nn Tootsi klass võiks olla igas koolis ja vanuseastmes. Tugevasti üle kolmandiku (40,2%) õpetajatest ja koolijuhtidest (35,9%) leiab, et probleemidega laps võiks vahetada kooli. Niisiis sellal, kui demokraatlikud riigid teevad pingutusi kõiki lapsi kaasava hariduse elluviimiseks, soostub suur osa meie pedagoogidest kasutama õpilaste väljaarvamist eakaaslaste hulga.

Õpilaste poolelt nähtuna on õpetaja käsutuses kasutamata võimalusi ka nii-öelda normaalses klassis töötades: õpilasi, kes nõustuvad väitega, et õpetaja teeb palju õpilaste abistamiseks kas enamikus tundides või igas tunnis, on pisut üle poole (53,5%) vastanuist. Samas arvab ligi pool (46,4) õpilastest, et seda tuleb ette vaid mõnes tunnis või mitte kunagi. Süüdlaseks võivad siin taas olla ülekoormatud ainekavad, sest programm tahab "läbivõtmist", ent asja teine pool näib olevat õpetajate-õpilaste suhtes. 60,6% õpilastest mõtleb, et koolis on vähemalt üks õpetaja, kes teda ei salli. Mõtlemapanev on seegi, et kui õpilasel on õppetöös midagi viltu läinud, siis iseenda hinnangul tavatseb tekkinud probleemi õpetajaga arutada ainult 23,2% õpilastest. Kas ei tunnista see õpilaste vähest usaldust õpetajate suhtes?

Meie käsutuses olevad andmed ei luba nõustuda nendega, kes arvavad, et õpetajatel ei ole aega õpilastega tegelda. Pigem võib karta, et õpilaste usaldamatuse taga on õpetajate külmus ja vähene hoolivus. Nimelt selgus uurimusest veel, et üle poole õpilaste (53%) jaoks on kool koht, kuhu nad ei taha minna. Veelgi mõtlemapanevam on tõsiasi, et koolis tunneb end üksildasena ligi 65% õpilastest. Kokkuvõtvalt: kui õppekava raskusaste on nii suur, et normaalses režiimis ei suuda töötada suur hulk õpilasi, ei tule mitte kohandada õpilaskonda õppekavale, vaid õppekava õpilaskonnale.

Õnneseisund õppekava sihiks

Tartu Ülikool peaks üldhariduse õppekava üldosa lõppversiooni valmis saama 2005.

aasta 20. septembriks. Seetõttu on järgnevate kommentaaride eesmärk juhtida tähelepanu üksnes mõnele põhimõttelist laadi küsitavusele. Aluseks on RÕK-i üldosa versioon, mis oli Tartu Ülikooli õppekavakeskuse veebilehel aruteluks välja pandud 2004. aasta detsembris (Alus-, põhi- ja... 2004). Käesoleva artikli üksikasjalikumana analüüsiga selle dokumendi kohta on soovi korral võimalik tutvuda Eesti Haridusfoorumi 2005. aasta algul üllitatud kogumikus (Ruus 2005).

Kõnealuses projektis on õppekava reguleeriv toime viidud miinimumini. Näiteks on sätestamata kohustuslike õppeainete nimistu, õppeteemad, sealhulgas kogu õppekava läbivad teemad, samuti õppemeetodid, õpitegevused ning hindamisviisid. Neid töötatakse kirjeldada tulevikus õppekavade rakendusjuhendites. Õppekava regulatiivne toime on eriti nõrk selles osas, mis puudutab taotletavaid üldoskusi. Nende asemel on nähtavasti olnud taotluseks kirjeldada laste arengu seaduspärasusi. Ent kuidas võiks riigivõim neid oma õigusaktiga kehtestada? Seega on üldoskused vaja formuleerida ikkagi normatiivselt. Üldse on koolidele ja õpetajale siin jäetud õppekavatöös palju suuremad vabadused, kui tavaks on olnud. Silmas pidades meie pidevalt taasalgavaid haridusreforme ühelt poolt ja kooli stabiilsusevajadust teiselt poolt, oleks kindlasti soovitatav õppetööd riiklikult suunav selgepiirilise reeglistik, mis jääks muutmata ka valitsuste vahetusel.

Oma analüüsis lähtun Eesti õpetlaste koostatud tulevikustsenaariumidest "Säästev Eesti 21" (Säästev... 2003). Kõrvutades selles esitatud haridusväärtusi ja õppekavade eesmärgiseadet kõnealuses üldosas formuleeritud eesmärkidega, torkab silma vähene side töömaailmaga ja mitme olulise eesmärgi alaesindatus või puudumine. Ülepea võib täheldada antud üldosaga projekteeritava isiksusetüübi mõningat utoopilisust ja romantilisust. Võib mõista autorite üllaid kavatsusi, kes loodavad õppekava abil kujundada harmoonilist ja õnnelikku inimest, paraku annab õppekava sihtide kirjeldamine õnneseisundina kogu

üldosa eesmärgistusele mõnevõrra staatilise iseloomu.

Teisalt on prosotsiaalset käitumist kui õppekava eesmärki käsitletud liiga kitsalt. On küll rõhutatud sallivat suhtumist erinevustesse, teiste inimeste abistamist jms, ent peaaegu täiesti on kõrvale jäänud kasvava inimese suhe laiemate sotsiaalsete rühmade ning ühiskonna institutsioonidega. Ja veel: kui see üldosa jõuaks oma praegusel kujul tõepoolest kooli, tooks see kaasa ohu, et pedagoogid orienteeritakse alahindama väärtuskasvatust, sest ainevaldkondade eesmärkide seas on normide ja väärtuste osakaal kokku vaid 5%.

Ühtluskooli põhimõte löögi all

Õppe diferentseerimine toimub RÕK 2004 üldosa kohaselt õppeasutuste (kooliõppekava) ja õpilaste tasandil. Mis puutub kooliõppekava olemasolusse, siis olen kindlalt seda meelt, et see on vajalik, andmaks impulsi koolide arenguks. Seda on vaja eraldi rõhutada seepärast, et kuulda on olnud hääli: kooli õppekava koostamine on asjatu paberimäärimine ja raskendab õpilaste liikumist ühest koolist teise. Viimane väide on õige. Küsimus on selles, millise lahendusega võidame või kaotame rohkem. Leian, et kooli vahetavate õpilaste pärast, keda loodetavasti on siiski vähem, ei saa jäigastada kogu süsteemi ning võtta koolilt võimalust iseenda arendamiseks. Kindlasti tuleks kooli vahetavate õpilaste jaoks luua tugisüsteemid.

Õppe diferentseerimine õpilase tasandil toimub kahel alusel: õpilaste võimetest lähtudes õppe raskuse alusel ning õppurite kalduvuste ja huvide alusel. Õppe raskuse järgi on kavas sisse viia neli õppekava erinevat raskusastmel: I raskusaste ehk tavaõppekava on mõeldud normintelligentsusega lastele, II–IV raskusaste puudega õpilastele. Küsimusi tekitab see, et õppekava raskusastmed puudutavad ka nn tavaõppekava. Nimelt kavatsetakse madala saavutusastmega õpilastele eraldi määrata taotletavad õpitulemused. Seega on riiklikku nn tavaõppekavasse kodeeritud erineva

raskusastme alusel vähemalt kaks kui mitte rohkem õppekava.

Mehhanism, mille alusel diferentseerimist raskusastmete alusel teostatakse, on individuaalõppekavade laialdane kasutamine. Üldosa kommentaaridest selgub, et individuaalne õppekava kehtestatakse õpilasele, kelle eriline andekus, õpi- ja käitumisraskused, terviserikked, puue või pikemaajaline koolist eemalviibimine tekitab raskusi töötada klassikaaslastega ühel ja samal ajal samas ruumis või klassile koostatud töökava alusel. Sealjuures võimaldab individuaalne õppekava kahandada õpilasele riikliku õppekavaga esitatavaid nõudmisi. See riivab juurteni ühtluskooli põhimõtet. Ühtluskooli põhimõttele vastaks seisukoht, et riiklik (tava)õppekava kehtestab haridusmiinimumi (s.t õpitulemuste standardi), mis on jõukohane õpilaskonna absoluutsele enamikule.

Õpi- ja käitumisraskuste ning terviseriketega õpilastele, samuti mingil põhjusel koolist pikemat aega puudunutele tuleks taotleda ikkagi haridusmiinimumi. Õppimise individuaalne kavandamine on muidugi vajalik, et aidata kõnealuseid õpilasi jõuda vähemalt rahuldava tulemuseni. Küsimus on lõppkokkuvõttes selles, kas meil on täisväärtuslik haridus, sealhulgas põhiharidus kõigile (nagu see on mitte ainult Euroopa Liidus, vaid ka OECD riikides) või on ühtedele kvaliteetne haridus, teistele selle surrogaat.

Põhjust järelemõtlemiseks

Sisu struktureerimise aluseks on võetud ainevaldkonnad. Ehkki niisugust lähenemist on kasutatud ka RÕK 2002-s valdkonnapädevustena, on õppesisu struktureerimine valdkonniti Eesti koolitraditsioonis veel harjumatu lahendus, kuigi selle kasuks räägib asjaolu, et see võimaldab korrastada õppekava suuremal terviklikkuse astmel ning vähendada õppekava fragmentaarsust ja vältida takerdumist detailidesse. Paraku on lahendamata jäänud probleem, millega kavatakse valdkonnad tervikuks ühendada ja kuidas need seesmiselt nii-öelda lahti

rullida. Kaaluda tuleks, kas oleks vaja õppekava üldossa sisse kirjutada ka mõned õppeprotsessi põhimõtted, et kooli sellekohast tegevust seadusandliku jõuga suunata (näiteks milliseid võimalusi tuleks tingimata kasutada klassi-tunni-süsteemi kõrval, kui palju teha laborikatseid, välitöid jne). Ka peaks riiklik õppekava sätestama vähemalt sellised põhinõuded õpikeskkonnale, mis on vahetult seotud õppekava täitmisega.

Positiivsena tuleb esile tõsta seda, et RÕK 2004 üldosa fikseerib õpikoormuse ülempiirid. Kuid siingi on põhjust järelemõtlemiseks: juba 7. klassist alates ületab see täiskasvanute tööaegala piirid, ulatudes 10.–12. klassis 50 tunnini nädalas. Hindamist puudutavas alljaotuses loetakse hindamise objektiks muu hulgas ka isiksuseomadusi. Kõigepealt võib prognoosida, et siin tekivad hindajate vahel suured lahkarvamused, kuid põhimõttelise tähtsusega on hoopis küsimus, mil määral ja kas üldse on isiksuse kohta hinnangu langetamine eetilisel lubatav ning milliste kriteeriumide alusel see toimub. RÕK 2002-st tuleks tuua tagasi säte, millega seadustatakse, et õpilane peab teadma, mida ja millal hinnatakse, milliseid hindamisvahendeid kasutatakse ja millised on hindamise kriteeriumid (RÕK 2002, 875). Õppetasete ja kooli lõpetamise kord vajab pikemat lahtikirjutamist, eriti lõputunnistuste osas. Mida tähendab see, et haridusmiinimum on üldjuhul aluseks nii kooliastme lõpetamisele kui ka õpingute jätkamisele? Kas kõigile on ette nähtud ühesugused ja võrdväärsed lõputunnistused? Millised õpitulemused kantakse lõputunnistustele, eriti kui arvesse võtta kooliõppekava ja individuaalõppekava? Lõputunnistuste võrdväärsus on kahtlemata ühtluskooli seisukohalt põhimõttelise tähtsusega.

Mida RÕK 2004 üldosas pole, kuid peaks olema? Kindlasti peaks seal olema selgemalt avatud kesktaseme üldhariduslike õppekavade seos kutsehariduslikega, eriti aga eelkutsese õppe võimalused. Ka peaks üldosas olema loodud seos õppekava ja õppekavaväliste tegevustega koolis ja väljaspool seda. Õigustamatult on

välja jäänud õppekava läbivate teemade loetelu. Ka on vaja kirjeldada õppekava integratsiooni põhimõtteid koos sellekohaste nõuetega õppekava realiseerijatele.

Aktsiaseltsi Bit õppekava

Järgnevate märkuste puhul tuleb arvestada seda, et tegemist ei ole RÕK-i üldosa esialgse versiooniga, pigem põhjenduste ja ideede esitamisega selle kohta, millest lähtudes võiks üldosa koostama hakata. Riikliku õppekava kui õigusakti seisukohalt on üleaarne allaotus, kus esitatakse 1996. ja 2002. aasta õppekava lühianalüüs, sest see ei reguleeri midagi. Ka riiklike õppekavade funktsioonide kirjeldamine ja tsitaadid (Hilda Tabalt) ning õppekavade koostamise protseduuride loogilise järgnevuse esitamine on õppekava kui teatavat juriidilist staatust omava dokumendi seisukohalt mõtetud. Selliseid mittereguleerivaid passaaže on veelgi: näiteks selgitus, mida tähendab sotsialiseerimine, deklaratsioonid, et 21. sajandi üldhariduse korralduseks vajatakse sügavat argumentatsiooni aineloendite, õppeaja ning õppeprotsessi organiseerimise kohta, selgitused, kuidas õppekavamuutused on seotud ühiskondlike muutustega jmt. Nende koht võiks olla seletuskirjas või kommentaarides.

Kummalisel kombel on raske kirjeldada esitatud üldosa väärtustevalikut ja eesmärgiasetust, sest need on vastuolulised. Põhirõhk paistab olevat sotsialiseerimisel ehk kohanemisel (dokumendi enda sõnastuses), kuigi samas on rõhutatud ka isiksuse autonoomiat ning enesemääratlust. Üldine lähenemine on siiski pigem konservatiivne ja kohanemist rõhutav: tekstis laialipaisatuna kohtame mitmel pool rõhuasetust traditsioonilistele teadmistele, oskustele ja kõlbelistele püsiväärtustele. Konservatiivse üldsuunitlusega on vastuolus mõtlemise loovuse ja kriitilisuse rõhutamine sellesamas üldosas. Arusaamatuks jääb, miks puudub loogilise, süsteemse ja abstraktse mõtlemise arendamine jms. Kui antud õppekava läbivaks eesmärgiks pidada "suutlikkust midagi mõista ja hinnata", mis üldosa

sõnastuses "tähebendab oskust midagi võimalikult objektiivselt väärtustada" (lk 11), siis tuleks defineerida, mida on mõeldud "objektiivse väärtustamise" all. Väärtused on teadupärast olemuslikult lahutamatud subjektist (s.t ongi subjektiivsed), küsimus on selles, kelle väärtussüsteem (huvid) on õppekava lähtealuseks ja kes seda otsustab. Eesmärkide plokki kuuluvad kompetentsuste määratlused, ent selgusetuks jääb, mille poolest erineb kompetentsus RÕK 2002-s kasutatavast pädevusest (mida omal ajal rakendati kui esimese eestipärast tõlkevastet). Paratamatult tuleb tõdeda, et Biti õppekava väärtuseline alus on eklektiline, ebamäärane ja vastuoluline.

Tulevikuväärtused tagaplaanil

Esitatud üldaluste uuenduslikumaid osi on didaktiliste printsiipide formuleerimine õppesisu valiku lähtealusena. Kahjuks on need kompetentsuste kirjeldustega seostamata. Kuhu on kadunud kriitilisuse ja loovmõtlemise kompetentsus? Kuidas need realiseeruvad nn didaktilistes printsiipides? Selle asemel on hoolega rõhutatud hoopis õppimist ning õpetajatele kuuletumist. Seega on põhiorhk taas traditsioonidel ja kõlbelistel väärtustel, innovatiivsus jm tulevikku suunatud väärtused on jäänud tagaplaanile.

Algõpetuses tahetakse tagasi pöörduda 4-klassilise hariduse juurde, mis tähendab senisest suuremat rõhuasetust aineõpetusele alates 5. klassist ja muutust klassiõpetajate ettevalmistuses. Kõige radikaalsem on õppeaja pikendamise ettepanek, mis tähendaks põhikooli muutmist 10-klassiliseks (4+4+2) ja üldkeskhariduse kujunemist kokku 13-aastaseks. Õppetööd kavatakse diferentseerida juba 5. klassist alates, et võimaldada tööd "ainehuviliste andekate õpilastega" (lk 22). Neile, kellele "pole nn tavakoolide nõudmised jõukohased" (lk 23), kavatakse sisse viia eelkutsõpe kutsekoolide juures. Kui see pole ühtluskooli aluste jõhker õonestamine, siis mis see on? See on katse viia sisse elitaarne haridus juba põhikoolis. Sama elitaarsuse printsiip jätkub keskhariduses, kus tahetakse sisse

seada kutseharidusega integreeritav üldharu (keskkooliharidus) ja akadeemiline haridus (miks küll vanamoodsalt ainult humanitaar- ja reaalaru?). Sealjuures on gümnaasiumiharud orienteeritud õpingute vahetule jätkamisele ülikoolis. Keskkoolist on võimalik jõuda rakendus kõrgkooli ning teoreetiliselt ka ülikooli, muidugi vastavatasemeliste eksamite sooritamisel. Kuidas see tegelikult võimalik on, kui keskkoolis piirdub õppesisu nn kitsaste ainekavadege? Väljapakutud võimalus omandada nn laiad kursused õhtukoolide ja piirkondlike õppeasutuste juures hilisemas eas (lk 35) seab keskkooli lõpetanud gümnaasiumide lõpetanutega võrreldes ilmselgelt halvemasse olukorda. Olgem ausad: nii suunatakse vähem edukad varakult kindlale arengurajale, millelt ärapõrdumine on enamikul juhtudel võimatu või parimal juhul raskendatud. Kokkuvõttes saame kolmeharulise keskhariduse: kutsekool, keskkool ja gümnaasium. Sellist keskharidust praktiseeritakse näiteks Mehhikos, samal ajal on arenenud riikide hulgas neid, kus on üheharuline keskharidus (näiteks USA). Igal juhul vajame laiapõhjalisi diskussioone ja kõikvõimalike tagajärgede asjatundlikku prognoosi, enne kui otsustame sel viisil läbiviidava haridusliku kihistamise kasuks.

Riigieksamite asemel koolieksamid

Biti RÕK teeb katse loobuda riiklikult korraldatud eksamitest, asendades need koolieksamitega, kuigi riigi tasemel koostatud materjalide alusel (vähemalt selles osas, mis puudutab nn kitsaid ainekavu). Ülikoolidele jäetakse võimalus korraldada profileerivaid lisaeksameid. Kokkuvõttes tähendab see riigi vastutuse vähendamist hariduse seirel ja suunamisel. Vajalikud on põhjalikud arutlused, otsustav sõna peaks jääma hariduspoliitika kujundajatele.

Õppekava rakendamist ja tagasiside hankimist puudutavad lõigud kujutavad endast esialgu suuri plaane, mille realiseerimine nõuab inimesi, aega ja raha. Absoluutselt arusaamatu on, mida tähendab variõppekava antud kooli

piirkonnas. Kui tõepoolset üritatakse oma kontrolli alla saada variõppekava, siis on see esiteks võimatu, teiseks lubamatu, tähendades õppekava peategijate – õpilaste ja õpetajate – kriitikameele allasurumist ning nende autonoomia kavatsuslikku ahendamist.

Kokkuvõttes pole kumbki vaadeldud õppekavadest küps õigusaktina kinnitamiseks. Kokkuleppeid vajab õppekava väärtuskäsitlus, millela pole võimalik anda häid tehnilisi lahendusi. Artikli autori väärtusorientatsioonid on paremas kooskõlas Tartu Ülikooli õppekavaga, milles peegelduvad isiksusekeskse hariduse traditsioonid. Ent oma karid on siingi. Paradoksaalsel kombel võib nõrgalt reguleeritud õppekava, mis annab koolidele suure vabaduse ning on igasuguste individuaalsete eripärade (näiteks ajutised õpiraskused) arvestamisel väga vastutulelik, hoopis suurendada hariduse selektiivsust ning ahendada õppurite edasiste õpi- ja tööteede valikut. Kindlasti vähendab üldhariduslike õppekavade suur kirevus ühiskonna sidusust ning ohustab rahvusliku ja sotsiaalse identiteedi kujunemist. Üksikisikust kõneldes, vähene reeglistatus ei kahjusta niivõrd haritud ja jõukate perede lapsi, kuivõrd just neid, kes on ühiskonnas juba oma päritolu tõttu nõrgemas positsioonis. Kahjukannatanuks võivad osutuda just need, keda püüti kaitsta ja õnnelikuks teha.

Aktiaseltsi Bit / Avita õppekavasse sissekirjutatud väärtused on pigem konservatiivsed ning üldossa monteeritud mehhanismid suurendavad otseselt ja avalikult hariduse selektiivsust, kultiveerides elitaarset haridust.

Soome õppekava adapteerimine

Soome hariduse kõrgest kvaliteedist annavad tunnistust õpitulemuste rahvusvaheliste võrdlusuuringute tulemused. OECD PISA (*Programme for International Student Assessment*) uuring, mis mõõdab 15-aastaste õpitulemusi, tunnistas 2003. aastal Soome parimaks matemaatikas ja lugemisoskuses. Loodusteadustes jagati esikohta Jaapaniga, probleemide lahendamises jäädi napilt alla esikoha saanud Koreale (PISA... 2004). Mis

on nende tulemuste taga? Strateegia on rajatud mitteselektiivsele haridusele. Koolid teevad pingutusi edasijõudmatuse vältimiseks, pidades silmas iga õpilast (Linnakylä, Välijärvi 2005). Soome õpetajad ei saa kedagi välja tõrjuda ega teise kooli saata. Samal ajal usaldab ühiskond õpetajaskonda ja tunnustab õpetajate ja koolide autonoomiat. Kasutusel on koolide ja õpetajate koostatavad õppekavad, paindlik õpilasekeskne õpetus, igale õpilasele kättesaadav nõustamine ja õpiabi (Linnakylä, Välijärvi 2005).

Soome üldhariduse vundament rajati 1970. aastail ühetaolise hariduse kehtestamisega. 1980. aastate keskel keelati õpilaste rühmitamine võimekuse alusel, 1990. aastail leidis aset õppekavapoliitika ulatuslik detsentraliseerimine ning volituste delegeerimine koolidele ja kohalikule võimule õppekava kohta otsuste tegemiseks. Uue sajandi alguse (2004) õppekavareformi iseloomustab riigi tasandil kehtestatud normide taastugevdamine, vältimaks ohtu, et erinevused koolide vahel paisuvad nii suureks, et ohustavad egalitaarset haridust. Samas tugevdati nõustamist ja juhendamist (Halinen 2005).

Kindlasti tuleb rõhutada seda, et Soome mõistab õppekava palju laiemalt kui klassikalised, põhiliselt USA-st pärinevad käsitused seda on teinud (Finnish National... 2004a, b).

Paraku ei saa me erinevat kultuuri- jm tausta arvestades Soome õppekava üle võtta. Ka oleks see Eesti hariduse arengule hukatuslik selles mõttes, et siis meil ei õpitakski õppekava tegema. Vähemalt kolmes asjas peaks Eesti siiski Soome eeskujuga järgima: 1) pikaajalise paindliku ja stabiilse hariduspoliitika olemasolu; 2) erinevate sotsiaalsete jõudude üksteist toetav ja usaldusel rajanev koostöö (avaldub üld- ja kutsehariduses koolide/õpetajaskonna, ülikoolide ning avaliku võimu konstruktiivsetes töösuhetes); 3) riigi strateegiline, koordineeriv roll ja vastutus õppekavade eest ning kogu hariduse eest tervikuna.

Järeldused ja ettepanekud

Tutvumine olukorraga õppekavade valdkonnas tõstataks minu jaoks põhimõttelise

küsimuse riiklike õppekavade õiguslikust subjektist, kelle pädevuses on õppekava alusväärtuste kindlaksmääramine. Peale alus- ja üldhariduse peaks see puudutama ka põhi- koolile järgnevat kutseharidust. Kuna üldhariduse riiklik õppekava on riigi asi, peaks ametnikkond selles protsessis osalema ja endale põhivastutuse võtma. Mõistagi ei saa selle ülesande täitmisest kõrvale jääda akadeemilised ringkonnad. Eesti üldhariduses on loodud kahetsusväärne olukord, kus ühe ülikooli üks keskus on sunnitud endale võtma riigi funktsioone (või mis veelgi tavatam, need võtab endale avaliku võimu vaikival heakskiidul erastruktuur). Kutsehariduses on riigi koordineeriv tegevus olnud veelgi tagasihoidlikum ning peaaegu kogu vastutus on pandud koolidele. Kahtlemata peab riik hakkama hariduses täitma neid ülesandeid, mida ükski kool üksinda täita ei saa.

Olukord õppekavade valdkonnas näitab ilmekalt, et Eesti vajab pikaajalist ja päevapoliitilistest kaalutlustest vaba haridusstrateegiat, mis tagaks haridussüsteemi stabiilsuse. Haridusstrateegia loomine, mis oleks ühtlasi õppekavaarenduse alus, tuleb lugeda hariduse arendamise prioriteetseks ülesandeks. Kindlasti tuleks õppekavaarendus seostada haridussüsteemi kui terviku arenguga, pöörates erilist tähelepanu kvaliteetse hariduse kättesaadavusele elanikkonna kõigile kihtidele. Süsteemne lähenemine eeldaks, et üldhariduskooli õppekava reformitaks koos teise taseme kutsehariduse õppekavade ja alushariduse reformimisega. Uue põlvkonna õppekava oleks minu meelest selline, kus seda oleks käsitatud koos klassi- ja koolivälise tegevusega. Meie perede olukorda arvestades oleks hea, kui õpetaja saaks palka kogu lastele pühendatud aja, mitte ainult antud tundide eest.

Kui soovime oma lapsi hoida, siis ei tohi nende arvu vähenemine kaasa tuua õpetajate koondamist ega haridusraha vähendamist. Ideaalina näen pikapäevakooli, kus kooliüksed on lastele avatud vanemate töölt tulekuni ning kus nad pedagoogi juhendamisel ja järelevalve all saavad teha kodutöid, osaleda neid arendavates huvitegevustes või lihtsalt

raamatukogus lugeda ja sõpradega mängida. Mis puutub üldhariduskooli kehtivasse (2002. a) õppekavasse, siis võiks sellega jätkata rahulikult nii kaua, kuni alus-, põhi- ja keskkariduse (hõlmab ka põhikoolijärgset kutseharidust) õppekavade süsteem valmis on, seosed järgmiste haridustasemetega tagatud ja vajalikud nn sillad nende vahele ehitatud.

Kasutatud kirjandus

- Alus-, põhi- ja kesktaseme õppe riikliku õppekava üldosa (seisuga nov 2004). – <http://www.ut.ee/curriculum>.
AS Bit. Õppekavade üldosa. – <http://www.avita.ee/oppekavad>.
Finnish National Board of Education (2004a). National Core Curriculum for Basic Education 2004. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
Finnish National Board of Education (2004b). National Core Curriculum for Upper Secondary Schools 2003. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
Halinen, I. (2005). The Finnish Curriculum Development Processes. Presentation at International Conference in Helsinki 14–16 March "Finland in PISA-studies – Reasons behind the Results".
Kokkuvõtte küsitlusest riikliku õppekava koolis rakendumise kohta (2004). Koostanud V. Maanso. – http://www.ekk.edu.ee/oppekavad/dokumendid/Uuring_RQKi_rakendamisest.pdf.
Linnakylä, P., Välijärvi, J. (2005). Finnish Students' Performance in PISA – Why Such a Success? Presentation at International Conference in Helsinki 14–16 March "Finland in PISA-studies – Reasons behind the Results".
PISA 2003 Assessment: Finnish Students Top Achievers in the OECD (2004). Institute for Educational Research, University of Jyväskylä (Press release).
Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. – Riigi Teataja I 2002, 20, 116.
Ruus, V.-R. (2004). Eesti õppekava reform 1987–2002. – Õppimine mitmest vaatenurgast. Koost ja toim A. Liimets ja V.-R. Ruus. Tallinna Pedagoogikaülikooli Toimetised A 24, Humaniora, lk 13–33.
Ruus, V.-R. (2005). Seitse ettepanekut üldhariduse õppekava asjus. – 21. sajandi haridus – kas haridus kõigile? Ettekannete ja artiklite kogumik. Koost V.-R. Ruus, R. Laja, K. Loogma. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 25–49.
Ruus, V., Sarv, E.-S. (2000). Changes in Estonian School Curricula (1987–1999) and Thoughts about the Future. – B. T. Beck, A. Mays. Challenge and Change in Education: The Experience of the Baltic States in the 1990's. New York: Nova Science Publishers, pp 141–152.
Säästev Eesti 21 (2003). – http://www.tpu.ee/editmode/teadus/SE21/IV_etapp/lopptekst.html (4.12.2003).

Koolivõrgu korrastamine – hariduse võrdse kättesaadavuse eeldus



Tiina Annus
Poliitikauuringute
Keskuse Praxis haridus-
poliitika programmi
direktor

Kui me tahame, et meie lastest saaksid elus toimetulevad ja haritud täiskasvanud, kes suudavad teha arukaid ja põhjendatud otsuseid, peame tagama nende põhiseadusliku õiguse hariduse omandamiseks.

Hariduse kättesaadavuse all mõtleme seda, et iga laps omandab elukohast ja pere sotsiaalmajanduslikust taustast sõltumata parima, oma vajaduste ja võimete kohase hariduse. Lähtudes demograafilisest olukorrast ja arvestades regionaalarengu vajadusi, peab koolivõrgu kujundamine olema tasakaalustatud ning kõiki asjast huvitatud osapooli informeeriv ja kaasav. Artikli aluseks on haridus- ja teadusministeeriumi tellimisel Poliitikauuringute Keskuses Praxis tehtud uuringu "Üldhariduskoolide võrgu korraldamine" aruanne, mille koostasid Hanna Kanep, Liis Kraut, Jaak Kliimask, Rivo Noorkõiv, Annika Paabut, Alari Paulus ja Tiina Annus.

Hariduse tõmbekeskuste kujunemist saab jälgida koolivõrgu muutuste (koolide sulgemine ja avamine) järgi ning õpilaste koolirännet arvestades. Analüüsidest kujunenud olukorda, näeme, et õpilased koonduvad üha enam linnadesse juba algklassides. Õpilaste arvu vähenemine ja munitspaalkoolide õpilaspõhine finantseerimine riigieelarvest on viinud olukorrani, kus peaaegu igas koolis leitakse õppida soovijale vaba koht tema elukohast sõltumata. Tõenäoliselt soovivad lapsevanemad oma järeלטulijad varakult üle viia

väheneva õpilaste arvuga koolist vähemalt püsiva õpilaste arvuga kooli, kus ei ole karta kahanevatest ressursidest tulenevat õppekvaliteedi langust.

Teeninduspiirkonnad ja ränne

Selleks et igal lapsel oleks temale kõige lähemal asuvas koolis koht õppimiseks, peaks igal koolil olema teeninduspiirkond. Kui teeninduspiirkondadega on kaetud kogu Eesti, on õppimisvõimalus tagatud kõigile lastele. Kooli teeninduspiirkonnas elav pere on siis kindel, et selles koolis on lapsele koht olemas. Samas ei keela seadus soovi ja võimaluse korral teise teeninduspiirkonna kooli teenuseid kasutada.

Teeninduspiirkondade puudumisel on enamasti just kool see, kes valib endale õpilased. See sunnib koole õpilaste saamiseks omavahel võistleva, parandades konkurentsitingimustes õpetamise kvaliteeti. Õpilased erinevad nii võimete kui ka püüdluste poolest ning kooli mainet hinnatakse parema puudumisel eelkõige riigieksamite tulemuste alusel, seetõttu on koolid hakanud püsivalt heade eksamitulemuste saamiseks õppida soovijaid valima. Mõnes koolis algab see juba algklassides.

Kui lugeda haridussüsteemi ülesandeks ka sotsiaalse kihistumise vähendamist ja kõigi piirkondade arengule kaasaaitamist, võib selline kooli komplekteerimine tekitada tagasilööke mõlemas valdkonnas. Kui koolidel on kindlaksmääratud teeninduspiirkonnad ja koolid ei saa õpilasi valida, sõltub õpetajate, koolipidaja ja lapsevanemate vahelisest koostööst, millise maine kool omandab. Lapsevanemate nõudlikkus kooli suhtes toetab seega kõigi õpilaste ühtlast arengut ja paremaid õpitulemusi.

Eestis ei ole ühtegi omavalitsust, mille kõik lapsed õpiksid koduvallas või -linnas. Tulenevalt koolide arvust omavalitsuses, lapse-

vanemate töökoha kaugusest elukohast, laste ja nende vanemate eelistustest, kooli mainest ja veel teistest asjaoludest, ei käi kõik lapsed koolis oma teeninduspiirkonnajärgses omavalitsuses ega isegi mitte oma maakonnas. Suurima maakonnasiseste liikujate arvuga on Tartu- (2745 õpilast) ja Pärnumaa (2619 õpilast). Kokku hõlmab kooliränne 14% 2003. aastal registreeritud õpilastest. Esimeses kooliastmes osaleb koolirändes 3628 õpilast, kellest 94,8%-l on elukohajärgses omavalitsuses kool olemas. Teises astmes on 5375 koolirändes osalevast õpilasest elukohajärgses omavalitsuses vajaliku astme kool olemas 95,4%-l ning kolmandas astmes 7656 õpilasest 88,1%-l.

Kooliastme kasvades suureneb õpilaste ränne omavalitsusest välja. Neljas kooliaste (10.–12. klass) annab 34,6% kogu rändest, sealjuures on elukohajärgse omavalitsuse koolis gümnaasiumiaste olemas ainult 41%-l neljanda kooliastme rändajaist.

Hariduse kvaliteet

Hariduse kvaliteedi hindamine kohustab meid uurima, kas haridussüsteemis tervikuna ning koolides loodud eeldused ja tingimused tagavad, et kõigist ühiskonna liikmetest kujuneksid inimesed, kes omandatud teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtushinnangute ja käitumisnormide abil suudavad väärikalt toime tulla isiklikus, töö- ja ühiskonnaelus. On kaks hariduse kvaliteeti iseloomustavat aspekti, mis rõhutavad kvaliteedi jälgimise ja hindamise tähtsust:

- kas iga laps jõuab kooli, et omandada seadusega ettenähtud kohustuslik haridus?
- millised valikuvõimalused haridustee jätkamiseks annab omandatud põhiharidus?

Õppeasutuses keskendub hariduse kvaliteedi hindamine sisendi (kooliküpsus), õppeprotsessi (klassikursuse kordajad, puudulikud hindend) ja väljundi (õppeasutuse lõpetanute määr õppetööd alustanutest) hindamisele, kuid selle põhjal on väga raske prognoosida, kui hästi saab kooli vilistlane oma igapäevaelus hakkama kümne aasta pärast või hiljem. Lisaks

annavad haridussüsteemis osalejate rollide kihilisus ning erinevused õppeprotsessis osalevate ja kaasatud isikute (õpetaja, õpilane, lapsevanem) vahel, eriti põhihariduse tasemel (näiteks õpetaja-õpilase suur vanusevahe) võimaluse vastutuse ja mure hajutamiseks. Õpiraskuste mitteõigeaegse märkamise korral saamegi tulemuseks haridusliku kihistumise kaugemas perspektiivis.

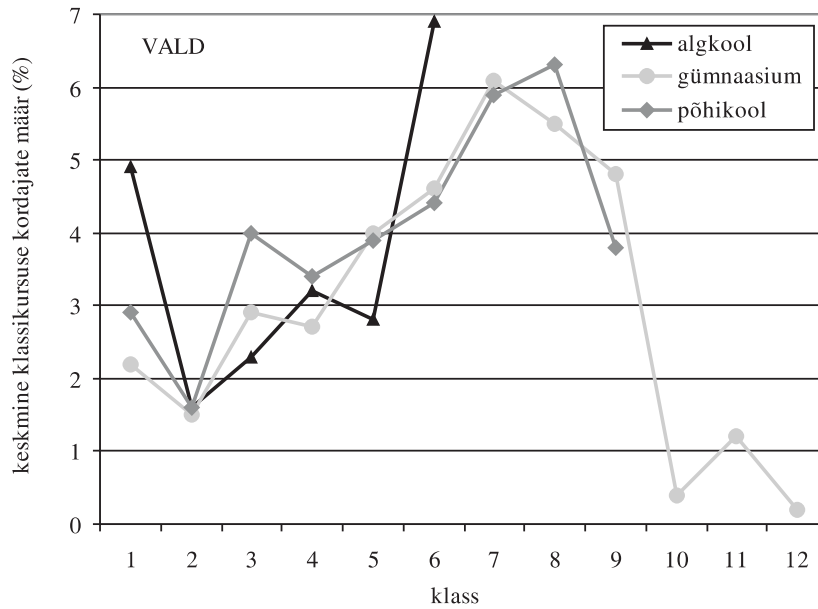
Analüüsides üht lihtsamat indikaatorit – klassikursuse kordajate määra, mis kirjeldab õppeaasta tulemust õppiija jaoks – ning seostades seda õppimise ja õpetamise kvaliteediga, ei saa tulemustega rahul olla (vt joonis 1 ja 2). Keskmise klassikursuse kordajate määr valdades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub 6,3%-ni ja gümnaasiumide 7. klassides 6,1%-ni õppijate arvust. Linnades asuvate põhikoolide 8. klassides ulatub see 5,8%-ni. Need on keskmised arvud, seega on koole, kus näitajad on veelgi halvemad. Kahjuks ei ole tegemist mitte ainult ühe klassi, vaid kogu kolmanda kooliastme probleemiga. Tõenäoliselt on põhjus lihtne – koostöö õpilaste, õpetajate ja lastevanemate vahel ei suju, hoolivust ei jätku ja lihtsam on probleemi lahendamist edasi lükata. Tulemuseks on väga sage koolikohustuse lõppemine enne, kui põhiharidus omandatud.

Klassikursuse kordamise põhjus võib olla ka see, et õppimisvõimalused ei ole kättesaadavad nii asukoha pärast kui ka vajaliku kvalifikatsiooniga õpetajate puudumise tõttu. Seega tuleks kogu koolivõrgu toimimist hinnata kvaliteedi seisukohast ja koolivõrgu optimeerimisel lähtuda eelkõige kvaliteetse hariduse omandamise võimaluste loomise vajadusest. Olukorras, kus õppeprotsessi kvaliteeti iseloomustavad indikaatorid osutavad tõsistele probleemidele ja õpilaste arv väheneb, on õige aeg koolivõrgu korrastamiseks radikaalseid otsuseid teha.

Noore õpetaja ootuses

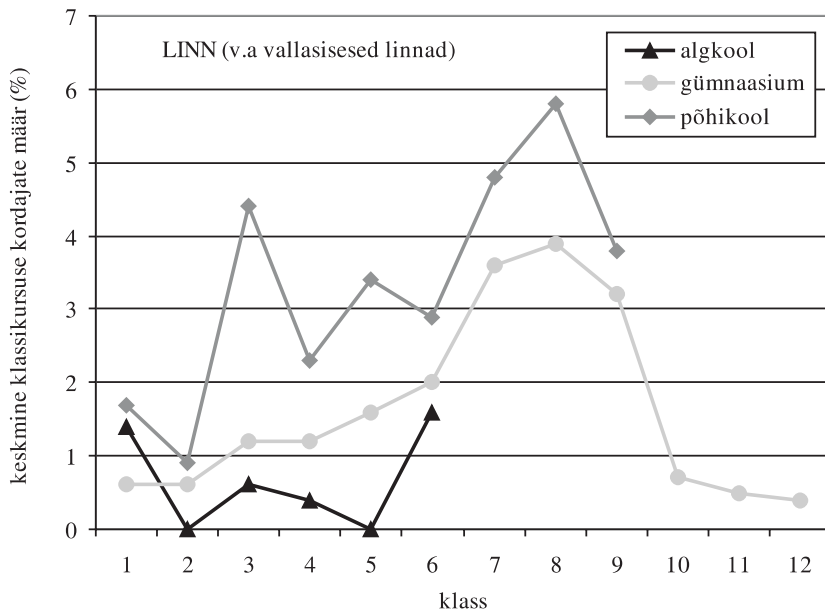
Selleks et kõik õpilased omandaksid õppekavas ettenähtud oskused, teadmised ja õpiharjumuse, peavad koolides olema vajalikud

Joonis 1. Keskmine klassikursuse kordajate määr valdades klassiti 2002/2003. õ-a (%)



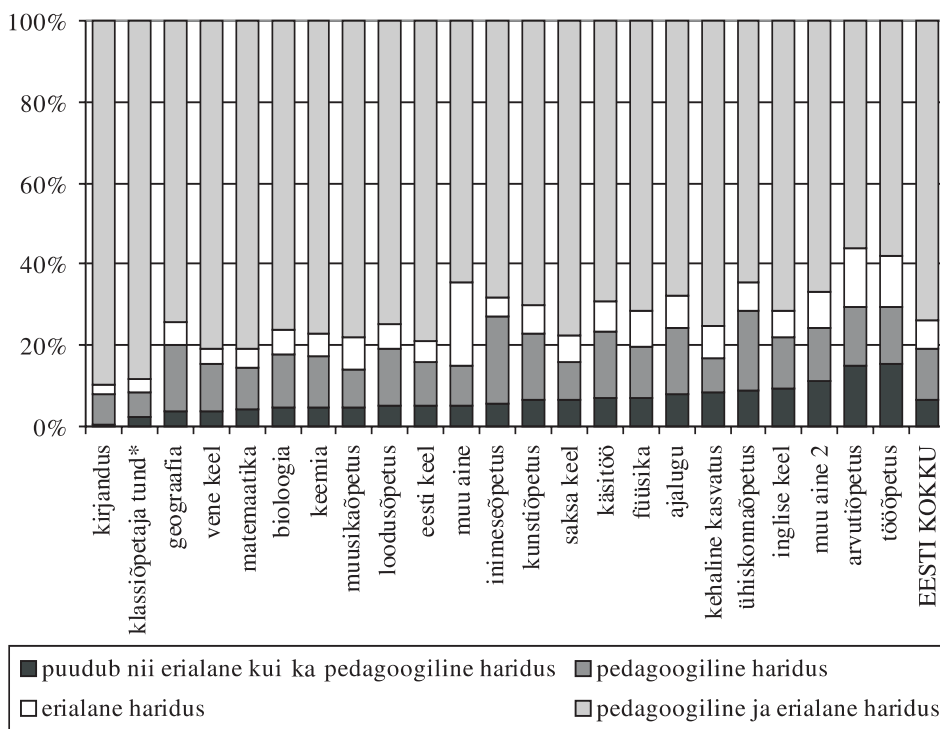
ALLIKAS: Väljavõte riiklikust statistikast.

Joonis 2. Keskmine klassikursuse kordajate määr linnades klassiti 2002/2003. õ-a (%)



ALLIKAS: Väljavõte riiklikust statistikast.

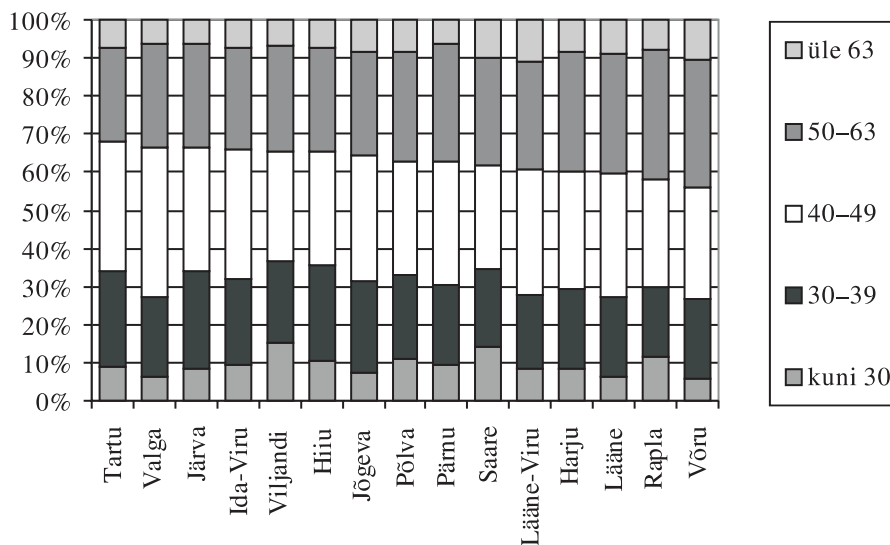
Joonis 3. Klassi- ja aineõpetajad õpetatava aine ning pedagoogilise ja erialase hariduse järgi 2004/2005. õ-a



ALLIKAS: Väljavõte pedagoogide registrist (veebruar–märts 2005).

Märkus: Joonisel on ainult need ained, mille õpetajaid oli väljavõttes üle 100, klassiõpetaja tund* tähistab klassiõpetaja läbiviidud tundi, mille aine ei ole registris kirjeldatud.

Joonis 4. Üldhariduskoolide aine- ja klassiõpetajad vanuserühma ja maakonna lõikes 2004/2005. õ-a



ALLIKAS: Väljavõte pedagoogide registrist (veebruar–märts 2005).

kutseoskustega õpetajad. Nad peavad töötama ühtse meeskonnana kõigi õpilaste õpitulemuste nimel. Kui õpetajad omavahel või võimekamate õpilaste pärast konkureerivad, on tulemuseks üksikud priimused ja palju mahajääjaid. Pedagoogide registrist 2005. aasta veebruaris tehtud väljavõtte alusel on pedagoogiline haridus 64%-l klassi- ja aineõpetajatest, 11,7%-l ei ole pedagoogilist haridust ning 24,3% kohta ei olnud võimalik registri väljavõtte põhjal järeldust teha.

Pedagoogilise ja erialase hariduseta on kõige rohkem tööõpetuse, arvutiõpetuse, inglise keele või valikainete õpetajaid. Kõige enam erialase ja pedagoogilise haridusega on kodunduse, kirjanduse, vene keele ja matemaatika ning klassiõpetajaid (joonis 3).

Kõrgharidusega õpetajate osakaal on suurim Harju-, Tartu- ja Pärnumaal, väikseim Saare-, Põlva-, Lääne-, Valga- ja Järvamaal. Õpetajaskonna vananemise osas pole Eesti erand – üle 50-aastaste õpetajate osakaal on kasvanud 1993. aasta 27%-lt 2000. aastaks 35%-le ning pedagoogide registri 2005. aasta veebruarikuu seisuga järgi vanemaaliste õpetajate arvu kasv jätkub. Alla 30-aastaste õpetajate osa kahanes 1993. aasta 23%-lt 2000. aastaks 11%-le ja oli samal tasemel ka 2005. aasta veebruaris. 2004/2005. õppeaastal on enamik õpetajaist 30–49-aastased (joonis 4). Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on väike kõigis maakondades (eriti Lääne-, Valga- ja Võrumaal). Üle 50-aastaste õpetajate osa on eriti suur Lääne-, Võru- ja Raplamaal. Kõige rohkem kuni 30-aastaseid õpetajaid on Viljandi- ja Saaremaal.

Õpetajate vanuseline struktuur õppeainete lõikes ei ole samuti ühesugune. Kõige nooremad on arvutiõpetuse õpetajad, kelle keskmine vanus jääb ainsana alla 40 aasta. Kõige rohkem on vanemaalisi õpetajaid reaal- ja loodusteadusi (füüsika, keemia, matemaatika, bioloogia, geograafia), ajalugu ning vene ja saksa keelt õpetavate pedagoogide hulgas. Õpetajate puudus loodusteaduste ja matemaatika ainevaldkondades sarnaneb teiste riikidega, nagu märgitakse ka PISA (*Programme for International Student Assessment*) 2003. aasta raportis.

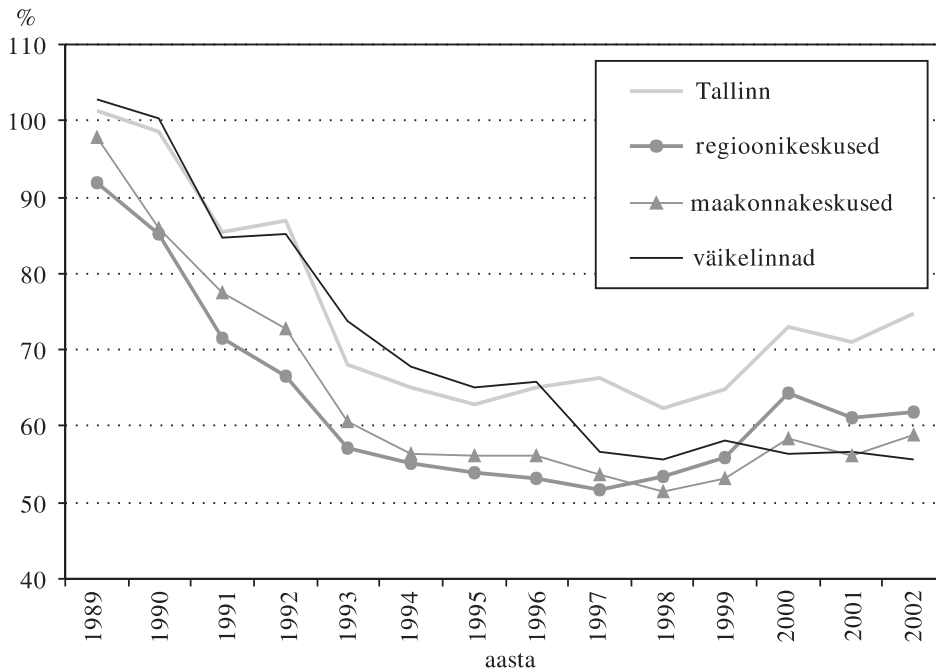
Enamikus OECD riikides on Eestiga sarnased mured – õpetajaskond vananeb, töötasu on harva konkurentsivõimeline, äärealadele on keeruline õpetajaid leida ning mõne õppeaine jaoks (nt loodusteadused, matemaatika, arvutiõpetus) on kvalifitseeritud õpetajate palkamine üha keerulisem. Üht õiget teed nende probleemide lahendamiseks ei ole, sest ühe riigi edukas poliitika ei pruugi viia samade tulemusteni teises riigis. Samal ajal on ootused õpetajatele kõrged – nad peavad olema eksperdid aine(te)s, mida õpetavad, ning pidevalt värskendama oma teadmisi valdkonnas, milles on eksperdid, sest ainult nii saavad nad noori tulevaseks tööks ette valmistada.

Õpetajate pedagoogilised oskused peavad vastama uuenenud rollile, kus õpetaja ei ole mitte teadmiste edasiandja, vaid suunaja ja juhendaja, loovusele, koostööle ja õppimisele motiveerija. Õpetaja peab oskama kasutada infotehnoloogilisi vahendeid mitte ainult oma tunni ettevalmistamisel, vaid ka tunni läbi viimisel. Vähetähtis ei ole õpetaja roll kogukonna ja kooli sidustajana – lapsevanemate ja teiste kogukonna liikmete partnerina. Praegu on meil kvalifikatsiooninõuetele vastavaist õpetajaist puudus, maapiirkondades on endiselt õpetajaid, kellel on ainult keskharidus. Selleks et kooli tuleksid võimekad, loovad, hoolivad ja andekad õpetajad, tuleb alustada nende professionaalsuse ja enesekindluse suurendamisest. Õpetaja peaks olema julgustatud, märgatud, hinnatud, usaldatud ja austatud.

Koolivõrku kujundavad tegurid

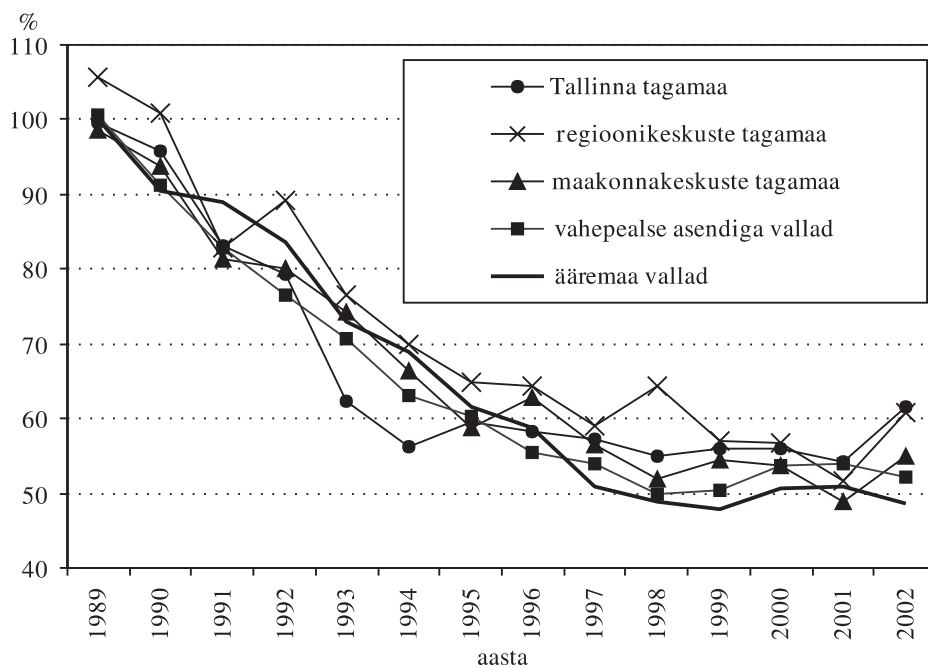
Paljude tegurite mõjul on piirkondade demograafiline olukord erinev, vähetähtis ei ole seejuures geograafiline asend. Linnade demograafiline olukord ja arenguperspektiivid on suurel määral tingitud nende paiknemisest asustussüsteemi hierarhias ja teenindatava tagamaa suurusest, valdade olukord aga geograafilisest asendist süsteemis keskus-perifeeria (asendist suuremate linnade suhtes). Uuringus on Eesti linnad jagatud nende

Joonis 5. Sündide arvu muutus linnades



Märkus: 1988. a = 100% (J. Kliimaski arvutus).

Joonis 6. Sündide arvu muutus maapiirkondades



Märkus: 1988. a = 100% (J. Kliimaski arvutus).

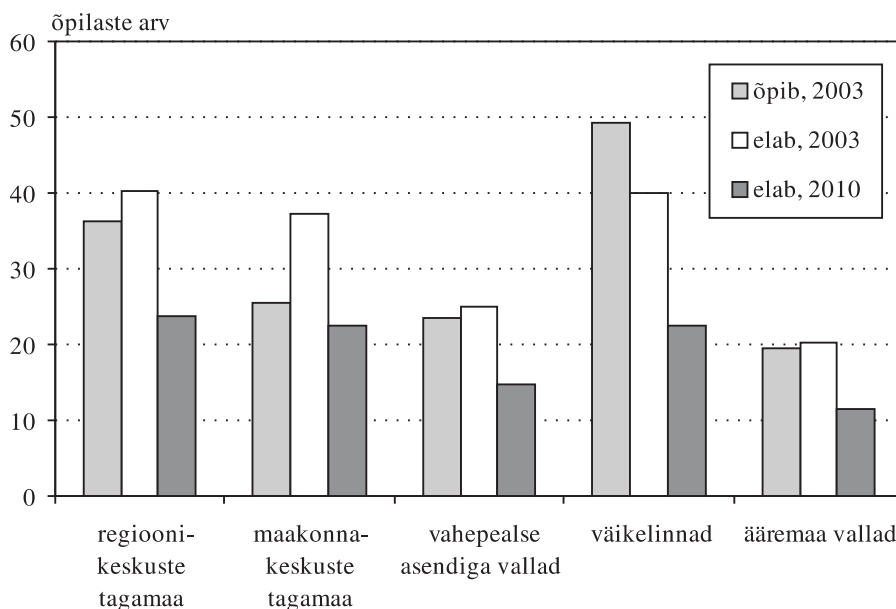
asendi järgi asustushierarhias nelja ning vallad geograafilise asendi järgi viide rühma.

Linnade rühmad on suurlinn (Tallinn), regioonikeskused (Pärnu, Tartu), maakonnakeskused ning üle 10 000 elanikuga linnad ja väikelinnad. Valdade rühmad on suurlinna tagamaa, regioonikeskuste Tartu ja Pärnu tagamaa, maakonnakeskuste tagamaa, vahepealse asendiga vallad, mis jäävad suuremate linnade igapäevase tööalase pendelrände areaalist väljapoole, ja ääremaa vallad, mis jäävad suurematest linnadest rohkem kui 30 km kaugusele või on piiräärsed nn tupikvallad. Suuremates linnades ja nende lähitagamaal on demograafilised muutused (joonised 5 ja 6) vähem negatiivsed ning seal on laste arv viimastel aastatel kasvanud (saavad lisa siseemigratsioonist). Probleemseim on olukord väikelinnades ja ääremaal. Siiski on muutuste üldsuunad üsna sarnased ning vahed (protsendipunktides) parimate ja probleemseimate territoriaalsete üksuste vahel suhteliselt väikesed. See annab tunnistust ühesugusest demograafilisest käitumisest kogu Eestis.

Põhiline osa lastest õpib (suuremates) linnades. Kolmes eeldatavasti probleemseimas rühmas – väikelinnades, vahepealse asendiga valdades ja ääremaavaldades – õpib ligikaudu 20% õpilastest. Tõenäoliselt kasvab aastaks 2010 elanike mobiilsus veelgi, mis suurendab ühtlasi linnades õppijate osakaalu, sest kasvavas konkurentsisis õpilaste pärast on linnadel teatud eelised. Väga suuri vahesid õpilaste arvu muutumise tempos ja proportsioonides asularühmade vahel ei ole, selged vahed tulevad aga esile nn kriitilise massi (keskmiselt koolis õppivate õpilaste arvu) osas.

Joonisel 7 on näidatud aastaks 2010 prognoositud keskmine 7. klassi õpilaste arv kooli kohta asularühmade lõikes, millest selguvad olulised erinevused. Selge riskirühm on ääremaavallad, kus "keskmises vallas ja keskmises koolis" õpib 2010. aastal ca 10 valitud vanuserühma õpilast. Järgnevad vahepealse asendiga asulad ja väikelinnad, kus prognoositav 7. klassi õpilaste arv on vastavalt 15 ja 20. Need kolm asularühma on põhilised, milles on demograafilises mõttes ohutsooni koolid.

Joonis 7. 7. klassis õppijate ja linnas/vallas elavate 13-aastaste arv ühe kooli kohta 2010. a



Märkus: J. Kliimaski arvutus.

Kooliasulate jätkusuutlikkus

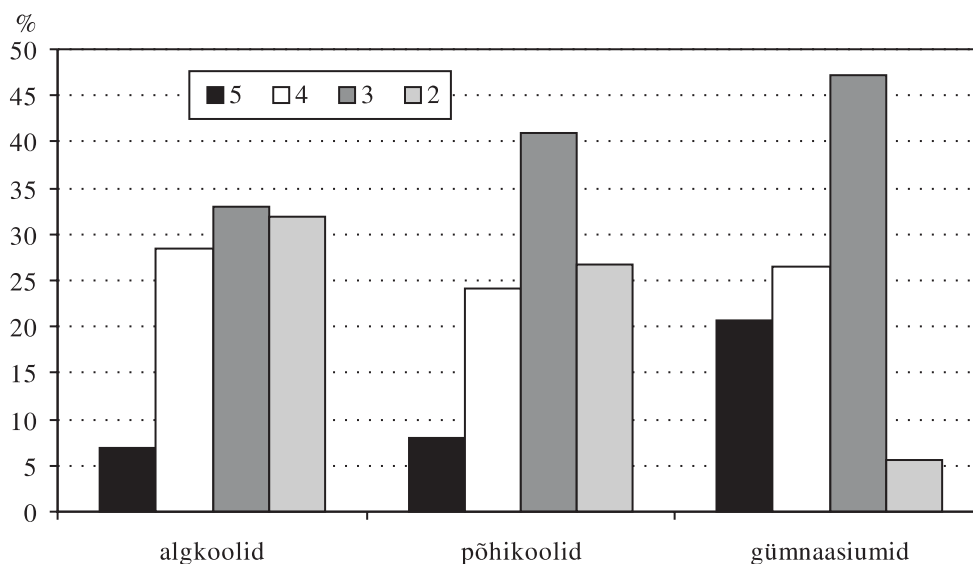
Teisalt leidub aga mitut sama haridustasemega õppeasutust omavaid piirkondi, mis asuvad nn demograafilises ohutsoonis, aga ei ole käsitletavad erijuhtumina. Sellisel juhul tekib vajadus analüüsida piirkonna sotsiaalmajanduslikku ja demograafilist jätkusuutlikkust tulevikku silmas pidades. Lähtuda tuleb sealjuures mitte üksiku omavalitsusüksuse koolivõrgust, vaid parima valiku kindlustamiseks kooliasulate jätkusuutlikkuse hindamisel tuleb analüüsi kaasata naabruses asuvad linnad ja vallad. Eelkõige on see vajalik nende omavalitsuste puhul, mis ise ja mille naaberomavalitsused asuvad õpilaste arvu silmas pidades demograafilises ohutsoonis. See tähendab piirkonna kooliasulate võrdlemist nende jätkusuutlikkuse järgi ning alternatiivsete lahendusvariantide puhul valiku(te) tegemist. Kui asjaomaste asulate jätkusuutlikkus on enam-vähem võrdne, arvestatakse ka muid kriteeriume, näiteks õpilaste eelistusi kooli valikul ja transpordiolusid. Uuringus on Eesti kooliasulad jagatud viide rühma nende kui keskuste arengupotentsiaali

järgi. Selleks on kasutatud kolme valdkonna näitajaid: rahvastik, elamuehitus ja haridus. Hinnatud on ainult maa-asulate arengupotentsiaali kooliasulatena, sest väikelinnad on enamasti küllalt suured, et tagada endale koht keskusena ja vähemalt kolme esimese klassiastme haridusasutuse asukohana. Arengupotentsiaali järgi jagunevad asularühmad järgmiselt:

- tugevad (hinne "5"), hea kasvupotentsiaaliga asulad, mis paiknevad suurte linnade, enamasti Tallinna tagamaal;
- jätkusuutlikud keskused (hinne "4"), olulised teeninduskeskused väljaspool suuremate linnade tagamaad;
- arenguvõimelised keskused (hinne "3"), mille geograafilisest asendist tulevalt moodustub tulevaste kohalike (valla)keskuste võrgustik;
- nõrgad või väga nõrgad (hinne "2" või "1") asulad, ei ole kohalike keskustena taastootmisvõimelised ja neil ei ole teeninduskeskusena piisavalt potentsiaali.

Harilikult on kõrgema arengupotentsiaaliga need asulad, kus on gümnaasium (joonis 8),

Joonis 8. Kooliasulate arvu jagunemine nende demograafilise ja sotsiaal-majandusliku jätkusuutlikkuse järgi



Märkus: 5 = tugev, 4 = jätkusuutlik, 3 = arenguvõimeline, 2 = nõrk või väga nõrk (J. Kliimaski arvutus).

kuigi ligi pooled neist asuvad rühmas hindega "3".

Nõrku gümnaasiumiasulaid on ainult 6% ja väga nõrku ei olegi, kuid ka keskmist (hindega "3") rühma mõjutab sündide vähenemine asulas ja seda ümbritsevas teeninduspiirkonnas. Selgeks riskirühmaks võib pidada rühma "2" ja "1" kuuluvaid põhikooliasulaid, mida on kokku umbes veerand.

Erandid koolivõrgu korrastamisel

Haridussüsteemis on kooli ülalpidamist tagava rahastamissüsteemi määravaks aluseks õpilaste arv. Kui seosed kooli suuruse, majanduslike võimaluste ja kooli poolt võimaldatava hariduse kvaliteedi (tulemuslikkuse) vahel oleksid selged, siis oleks see põhjendatud. Õpilaste arvu jätmise ainsaks kriteeriumiks võib hariduse kättesaadavuse muuta keeruliseks teatud osale lastest (ja/või ei ole leibkondade majanduslikke võimalusi silmas pidades aktsepteeritav). Seetõttu on otstarbekas need piirkonnad, kus õpilaste arv ei ole otsustamiseks piisav tingimus, määrata täiendavate kriteeriumide alusel ja käsitleda neid erandjuhtumitena. Erandjuhtumite määramise aluseks vajalikud täiendavad kriteeriumid on geograafiline asend, asustustihedus ja väljaspool teeninduspiirkonda koolis käivate õpilaste osatähtsus.

Vaja on üle-eestilist geograafilise asendi eri aspekte kirjeldavat ülevaadet, et erandjuhtumeid põhjendatult soovitada. Ühtlasi suunaks see tähelepanu mitte ainult koolidele, vaid haridusgeograafiale laiemalt, et pehmemdada võimalike muutuste sotsiaalseid ja regionaalseid mõjusid. Uuringus on võimalike erandstaatuses olevate piirkondade määratlemisel lähtunud kahest kriteeriumist:

- ääremaa vallad;
- piirkonnad asustustihedusega alla 8 in/km².

Need on objektiivsed kriteeriumid, mis muudavad selliste tunnustega piirkonnad teistest piirkondadest teenindusobjektide paiknemise osas vähem konkurentsivõimeliseks. Mainitud

kriteeriumide kasutamise poolt räägib nende tehniline lihtsus ja ühene mõistetavus. Ääremaa ja hõrealade osatähtsus linnade/valdade koguarvust on küll suur, kuid Eesti kogurahvastikust moodustavad seal elavad inimesed väikese osa. Isegi kui arvestada, et nimekirja lisanduvad mingi muu spetsiifilise kriteeriumi järgi veel mõned erandpiirkonnad, jääb selliste piirkondade osatähtsus rahvaarvu osas väikeseks. Pealegi ei pruugi kõik kõnealused linnad/vallad või nende koolid osutada probleemseks.

Maakondade hariduse arengukavad

Koolivõrk, kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate olemasolu koolides, piirkondade ebaühtlane arengupotentsiaal, lastevanemate valikud lastele õppimisvõimaluse leidmisel ja demograafiline seis annavad igapäev haridussüsteemi olukorrast eri kaaluga signaale. Sellest ka vajadus koostada maakondade hariduskorralduse arengukavad, mille käigus analüüsitakse maakonna vajadusi ja noortele parimate õppimisvõimaluste loomist.

Olemasolevate koolivõrgu korrastamise kavade peamine lähtealus on rahvastikuandmed. Üldjuhul eeldatakse, et esimesse klassi minevate laste arvu määrab otseselt koolipiirkonnas/omavalitsuses sündinute arv. Tulemuseks on lühiajaline haridusprognosis, kus rahvastiku rändekomponent on vaatluse alt väljas. Kasutatud lähenemisviis ei võimalda nende kavade alusel üle-eestilist usaldusväärset pikaajalist koolivõrgu kavandamist. Viimase tarvis tuleb koostada rahvastikuprotsessi eri komponentide pikaajaline prognoosis, mis on seotud ettekujutusega Eesti asustussüsteemi võimalikust tulevikust. Sealjuures on tähtis, et riik määraks regionaalpoliitilised toetused piirkondade arengu kiirendamiseks tasakaalustatud regionaalarengu põhimõttest lähtudes. Ka on koolivõrgu kujundamisel otstarbekas senisest enam tähelepanu pöörata tööjõuareale arvestavale käsitlusele, mis seob töö ja elukoha ning võimaldab õppimiskoha võimalusi

vaadelda varasemast märksa mobiilsemas keskkonnas (uuenenud liiklusoludes).

Et tegemist on poliitiliselt väga tundliku teemaga, on mitmed maakondlikud koolivõrgu arengukavad pigem konservatiivsed kui radikaalseid lahendusi otsivad. Positiivse asjaoluna tuleb märkida, et koolivõrgu kujundamisel nähakse kohalike omavalitsuste piire ületavat koostööd. Kooli jätkusuutlikkust käsitletakse erinevalt: ühed eelistavad esile tuua protsessi (strateegilised tegevussuunad), teised sihtväärtsi, mille poole hariduskorralduses püüelda. Peale selle hinnatakse kooli jätkusuutlikkust nii üldiste näitajate alusel kui ka spetsiifilist kooliastmete lõikes. Arengukavade koostajate lähenemisviisidest tulenevalt on koolivõrgu tuleviku prognoosimise läbitöötatuse aste maakonniti väga erinev, seetõttu pole arengukavad hästi võrreldavad.

Maakondlikes arengukavades kirjeldatud kooli jätkusuutlikkust iseloomustavad näitajad seonduvad esiteks objektiivse olukorraga (minimaalne õpilaste arv klassis, koolis ja kooli teeninduspiirkonnas, kooli kaugus kodust, koolikohustuse täitjate protsent, haridustee jätkajate osakaal lõpetajaist), teiseks soovitud tulevikuolukorraga (pearaha vastavus kooli ülalpidamiskuludele, nõuetele vastavate õpetajate olemasolu, kooli teeninduspiirkonna elujõulisus, haldusterritoriaalne aspekt ja omavalitsusepoolne kooli rahastamisvõime). Koolide jätkusuutlikkuse kvalitatiivset poolt hinnates räägitakse füüsilisest ja sotsiaalsest õpikeskkonnast, ootustest õpetajate ja lastevanemate suhtes, kooli tunnustatusest ühiskonnas, kooli seotusest väliskeskkonnaga. Gümnaasiumide puhul hinnatakse nende akadeemilisust, süvaõppe valdkonna olemasolu ning kutse-eelse õppe võimaldamist.

Kõige olulisem järeldus olemasolevatest arengukavadest: koolivõrgu optimeerimisel tuleb riigi ja kohalike omavalitsuste vahel saavutada konsensus kvaliteetse hariduse tagamise miinimumkriteeriumides. See annab riigile, koolipidajale ja koolile teadmise, millised on osapoolte kohustused ja nende täitmiseks vajalikud ressursid.

Analüütiline mudel

Uuringu käigus koostud analüütilise mudeli abil saab hinnata koolide ja õpetajate arvu, lähtudes peamistest koolivõrku kujundavatest objektiivsetest teguritest – õpilaste arvust ja seadustiku normidest. Enamik norme, mis koolivõrgu kujunemist otseselt mõjutavad, sisalduvad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Need on kooli moodustamise miinimumnõue, klassi suurus ja õpilaste nädalakoormus. Vabariigi Valitsuse määrusega on kehtestatud õpetajate koormusnõuded ning sotsiaalministri määrusega õpilase jalgsi käidava koolitee pikkuse norm. Mainitud normidest pole mudelis arvesse võetud koolitee pikkust, seda ei saa käsitleda koolitranspordi korraldusest eraldiseisvana. Igale õpilasele koolitranspordi korraldamine on ülesanne, mis tuleb lahendada koos otsusega kooli pidamise kohta. Mudelis puuduvad ka liitklassid ning klassi suuruse uut piinormi on rakendatud kõigi põhikooli klasside juures üleminekuajata.

Hüpoteetilise koolivõrgu konstrueerimiseks tuli kõigepealt piiritleda võimalikud koolitüübid. Koolitüüpide kattuvuse tõttu kooliastmete lõikes oli vaja määrata, millises järjekorras eri tüüpi koole moodustada. Mudeli koostamist raskendas asjaolu, et puudub norm, mis piiritleb kooli suuruse. Tegelikuses kujuneb kooli suurus teeninduspiirkonna asustustiheduse ja näitaja järgi, millele seadustiku normidest vastab kõige paremini koolitee pikkuse piirang. Viimane on aga eelmainitud põhjusel käesolevas kontekstis ebasobiv. Lahendamist vajas küsimus, millistel juhtudel ja kuidas arvestada õpilaste rännet kohalike omavalitsuste vahel.

Mudeli abil leiti hüpoteetiline koolivõrk 2003/2004. õppeaasta kohta. Õpilaste arvu vähenemise taustal pakub huvi, milline on koolivõrk lähitulevikus. Seetõttu on tehtud täiendavaid arvutusi eeldusel, et õpilaste arv stabiliseerub praeguse esimese klassi õpilaste arvu tasemele. Teisisõnu, aluseks on võetud 2003/2004. õ-a I klassi õpilaste arv, mille põhjal eeldatakse, et sama palju lapsi õpib tulevikus ka II–IX klassis ning gümnaa-

siumiastmes 60% sellest. Prognosis vastab seega 2014/2015. õppeaastale, kui 2003/2004. õ-a I klassi õpilased on jõudnud XII klassi. Modelleerimise põhjal tuleks enam tähelepanu pöörata järgmistele asjaoludele:

- kehtivate koolitüüpide kattumine kooliastmeti tekitab täiendava konkureerimise õpilaste pärast, mille tagajärjel koolid alatäituvad, seetõttu on konkureerimise otstarbekus kaheldav (suund vähem kattuvatele koolitüüpidele võimaldaks koolivõrku paremini korraldada);
- algkoolide jaoks muudab astmeti konkureerimise veelgi kriitilisemaks tihelt poolt väiksem õpilaste arv madalamatel kooliastmetel ning teisalt suurem kattumuste arv esimeses ja teises kooliastmes (kõige nõrgem positsioon on 3-klassilisel algkoolil, sest pole koolitüüpi, mis algaks neljandast klassist);
- ligi 10% omavalitsustes on laste arv liiga väike, et seal oleks kehtivatest normidest lähtudes võimalik kooli moodustada;
- mudeli hinnang koolide arvule ja täiskoormuse ekvivalendis õpetajate arvule erines tegelikest arvudest suhteliselt vähe, küll aga erinesid koolide arvud koolitüüpide lõikes – mudeli järgi oleks põhikooli rohkem ja gümnaasiumiastmega koole vähem (õpetajate osas oli erinevus mudeli ja tegelike andmete vahel märkimisväärne suurima asustustihedusega omavalitsuste rühmas);
- prognoos 2014/2015. õppeaastaks näitab, et koolide ja õpetajate arv väheneb 32%, õpilaste arv 26%.

Koolivõrgu optimeerimine vajab kogukondade koostööd

Kirjeldataud analüütiline mudel võimaldab prognoosida koolide arvu eri koolitüüpide korral ning osutab selgelt tagajärjele, mille sündide vähenemine endaga kaasa toob. Igal juhul tuleb ootamatuste ärahoidmiseks tegelda kogu koolivõrgu planeerimisega õigeaegselt, et tagada kõigile lastele hariduse omandamiseks parimad tingimused koolikorralduse

efektiivsust (ka õpilaste arvu vähenemist) ja õppe kvaliteeti arvestades.

Tähtsad on nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed eesmärgid. Koolivõrgu kvantitatiivsete näitajate (koolitusvajadus, eelarve, kättesaadavus jne) kavandamisel on määravad hariduse sisuga seotud küsimused. Koolivõrgu ümberkorralduste põhimõtted peaksid olema:

- 1) terviklikkus – vanuserühmade terviklik käsitlus, kooli arendamise seos muude eluvaldkondadega piirkonnas, koolikohustuse täitmise tagamine hariduskorralduse uuendamisel;
- 2) demokraatlikkus – uuenduste kavandamise ja elluviimise käigus kogu informatsiooni pidev jagamine asjasse puutuvatele, nende kaasamine aruteludesse ja otsustamise viimine kohalikule tasandile nii palju kui võimalik;
- 3) kestvus – planeerimise pidev jälgimine, täpsustamine ja täiendamine;
- 4) paindlikkus – uute tingimuste ja olude ilmnemisel nendega arvestamine.

Muudatused on põhjendatud siis, kui need tagavad õppimise ja õpetamise kvaliteedi, hariduse kättesaadavuse, koolide ja haridussüsteemi efektiivsuse, õpikeskkonna turvalisuse ja tervislikkuse ning turvalise koolitee. Samal ajal on koolivõrgu plaan aluseks vajalike investeeringute kavandamisel, sest muudatuste elluviimine nõuab aega ja vahendeid. Teades, milline on situatsioon, millised on olulised mõjutegurid loetletud indikaatorite väärtustele, saab püstitada kujundatavale koolivõrgule uued kvantitatiivsed eesmärgid.

Koolivõrgu planeerimise aluseks on vanuserühmade suurus nii riigi, maakonna kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Laste arv, kes lähema 6–7 aasta jooksul kooli tulevad, on teada, laste arvu prognoos seniste trendide ja sarnases situatsioonis olevate riikide demograafiliste muutuste järgi tuleb koostada. Migratsioon maakonna ja riigi tasandil ning haridusliku erivajadusega laste arvu prognoos aitavad täpsustada vajalike õpetajate arvu ja koolikeskkonna sobivaks muutmise kulutusi.

Nende andmete alusel saame järgmise 10–15 aasta õpilaste arvud (klassiti) kõigil kooliastmetel halduskorralduse kõige väiksemas üksuses.

Õpilaste prognoositud arvude põhjal tuleb teha otsus, milline peaks olema koolivõrk oma-avalitsuse ja maakonna tasandil – kus peavad koolid asuma (koolitee pikkust arvestades). Sellega oleme saanud hüpoteetilise koolivõrgu, eri kooliastmete ja koolitüüpide õpilaste arvu. Hinnata tuleb olemasolevad koolihooned, et saada teavet vajalike investeeringute kohta. Olemasoleva ja hüpoteetilise koolivõrgu võrdluse ning saadud tulemuste alusel tuleb analüüsida:

- tulemusindikaatoreid, arvestades seatud eesmärgi;
- alternatiivseid lahendusi õpilaste asukohtades prognoosi kohaselt;
- investeeringute vajadust iga alternatiivi korral;
- alternatiivsete investeeringute majanduslikke tagajärgi;
- koolitranspordi vajadust.

Õpetajate arv tuleb prognoosida hüpoteetilise koolivõrgu õpilaste arvust, õppekavast ja seaduses kehtestatud normkoormusest lähtudes. Enne lõplikku otsust koolivõrgus kavandatavate muudatuste puhul tuleb kindlasti hinnata rahalises väärtuses kõiki koolivõrgu optimeerimise tagajärgi. Vajalikud analüüsid peavad sisaldama järgmiste kulutuste arvutusi: õpetajate ja muu personali palk, õpikute ja muude materjalide kulu, transpordikulu, koolitoit ja majanduskulu õpilase kohta.

Kui kulu-tulu arvutuste tulemusena saadakse summa, mida on võimalik koolivõrku reformides kokku hoida, tuleb vabanev raha planeerida lisavahenditeks kvaliteedi tõstmisel ja õppimisvõimaluste kättesaadavuse kindlustamisel ning täiendavateks investeeringuteks koolihoonetesse ja õpetamise tehnoloogiatesse.

Koolivõrgu optimeerimine tuleneb eelkõige objektiivsetest vajadustest, aga puudutab ebanugavalt paljusid inimesi, kõigepealt paljusid õpilasi ja nende vanemaid, kes peavad ümberkorralduste tagajärjel muutma

oma elukorraldust, et lapsed kooli jõuaksid ja uue kollektiiviga harjuksid. Teiseks avaldab koolivõrgu optimeerimine suurt mõju õpetajate töökohtadele ja nende asukohale. Seetõttu võivad ümberkorralduste kavandajad kohata ägedaid vastaseid, kes teevad kõik, et harjumuspärane olukord säiliks. Koolivõrgu optimeerimise tulemuslikkust tuleb selgitada täpselt kõigile osapooltele – lastevanematele, kooliperele, kogukonna liikmetele. Selgitusi peavad toetama hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemist ning haridussüsteemi tõhusamaks, ökonoomsemaks ja turvalisemaks muutumist kirjeldavad indikaatorid.

Et säilitada laste arvu vähenedes piisava suurusega kool ja tagada õppe kvaliteet, tuleb naaberomavalitsustel koolivõrgu optimeerimisel rohkem koostööd teha. Koostöö ning informeerimise läbimõeldud korraldamisega saab maandada lastevanemate hulgas ümberkorraldustega seotud ebanugavustest tekkinud pingeid. Vabanevate ruumide ja hoonete edasise kasutuse plaani koostamisel on kogukonna abi ideede genereerimisel hädavajalik. Seetõttu tuleb ümberkorralduste kavandamisse kaasata nii kohaliku omavalitsuse ametnikud ja koolide direktorid kui ka õpetajad, õpilased ja lastevanemad. Otsustusprotsessi saab kiirendada, kui kõigil osapooltel on teadmisi muudatuste põhjuste kohta.

Aktiivne sekkumine

Analüüsinud olemasolevat koolivõrku ja selle muutusi, sündimuse järsku langust ja sellest tulenevat õpilaste arvu jätkuvat vähenemist ning õpilaste koolirännet koolikorralduse põhimõtetest tulenevalt, oleme jõudnud seisukohale, et võrdseid õppimisvõimalusi tagav koolivõrk võib teoks saada aktiivse sekkumise stsenaariumi alusel.

Stsenaariumi edukuse eeldus on laiapõhjaline arusaam terviklikust üleriigilisest koolivõrgust, mis lähtub vajadusest tagada kõigile õppijaile hariduse võrdne kättesaadavus. Võrdne õppimisvõimaluste kättesaadavus tähendab erandstaatuse kehtestamist vähemarenenud

piirkondades paiknevatele koolidele. Kuna meetmed, mida tuleb teatud piirkondades koolide allesjäamiseks rakendada, ei ole kogu haridussüsteemile eraldatavate vahenditega võrreldes väga kulukad, võib sellist poliitikat pidada hariduse valdkondlikuks poliitikaks regionaalpoliitikas. Vähemarenenud piirkondade arengu mõjutamine ainult hariduspoliitiliste otsustega ei pruugi aga pikema aja jooksul parimat tulemust anda. Seepärast on muudatuste kestvuse huvides vaja teha koostööd regionaalpoliitika suunajatega. Hästi koordineeritud koostöö tervikliku koolivõrgu loomisel lähtub järgmistest põhimõtetest:

- kõigile lastele võrdsed võimalused kohustusliku põhihariduse omandamiseks;
- õppijate hooliv ja inimväärne kohtlemine ja nende individuaalsust arvestav õppekorraldus põhihariduse omandamisel;
- mitteselektiivsus põhihariduse tagamisel, s.t igal õppijal on koolikoht elupaigale lähimas koolis;
- kohustusliku tasuta põhihariduse omandamiseks vajalike möödapääsmatute eeltingimuste täitmine (õppevahendid, kvalifitseeritud pedagoog, vajaduse korral koolitransport, koolitoit, kooliarst);
- õppekavade sisu ajakohasus ja riiklikult finantseeritud õppekavade/õppekohtade vastavus piirkonna tasakaalustatud arengule;
- õpetamise ja õppimise kõrge tase, võimaluste tagamine huvitegevuseks;
- õppija arengule orienteeritud hindamine;
- hariduskorralduse kaalutletud regionaalne perspektiiv, kõigi osapoolte kaasamine.

Soovitused koolivõrgu korrastamiseks

Üldhariduskoolides õppijaile on tõmbekeskusteks kujunenud Tallinn, Tartu ja Pärnu. Suur osa Ida-Virumaa õpilasi on koondunud linnadesse, piirkonnakoolid ei ole aga teiste maakondade õpilastele tõmbekeskusteks.

Vabatahtliku õpirände suur ulatus kohustusliku põhihariduse osas tõstatab küsimuse Eesti tasakaalustatud arengu võimalikkusest tulevikus.

Eri koolitüüpide kooliastmete kattumus sunnib koole omavahel konkureerima õpilaste, eriti esimeste klasside õpilaste pärast. Haridustee jätkamisel eri tüüpi koolide mis tahes kooliastet lõpetades ei ole kõik lapsed võrdsetes tingimustes. Paljud neist peavad kooli vahetama, sest kodukoolis ei ole järgmist astet. Otstarbekas oleks lahutada kooliastmed omaette koolideks. Alustada võiks gümnaasiumiastme lahutamise ja põhikoolist ning lahendada põhihariduse omandamise võimalus allesjäävate põhikoolide ja nende filiaalideks olevate algkoolide baasil.

Ülemise kooliastme sulgemise teel mis tahes üksikut kooli ümber korraldades on väga tõenäoline, et lapsevanemad valivad allesjäänud kooliastmetes õppivatele lastele ikkagi teise kooli, kus kõrgemad kooliastmed on olemas, et tagada lapsele õppimisvõimalus kuni gümnaasiumiastme lõpuni. Nii väheneb allesjäänud klassides õppijate arv ja algab õpiränne. Seda probleemi ei ole võimalik lahendada, kuni on kattuvate kooliastmetega koolitüübid.

Kooli teeninduspiirkonna kehtestamine kohustusliku hariduse osas peab tagama igale lapsele koha elupaigale lähimas koolis ja koolipidajale suurema täpsuse pikaajalises planeerimises.

Noorte karjäärivalikuga seotud õppimisvõimalused avarduksid ja oleksid tunduvalt enam kaalutletud, kui lähtuda koolipiirkonna käsitlusest, kus vähemalt üld- ja kutsekeskhariduse korraldus oleks koordineeritud ja juhitud ühest institutsioonist. Gümnaasiumiastme lahutamine esimesest kolmest kooliastmest oleks esimene samm sellise võimaluse loomiseks. Koolipiirkonnad võiksid kujuneda kohalike omavalitsuste koostöös, lähtuvalt piirkonna sotsiaal-majanduslikust ja ajaloolisest ühtekuuluvusest ning võttes arvesse Eestis kujunenud tööjõuareale.

Kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate olemasolu koolides on signaal sellest,

et õpetajate töökorraldus ei ole rahuldaval tasemel. Hoolitsemine selle eest, et igas koolis oleksid pädevad ja motiveeritud õpetajad, kes suudavad juhendada õpilaste igapäevast koolitööd, on kõigi kooliga seotud administraatorite (koolitajad, koolipidaja, koolijuht) esmaülesanne. Õpetajate asjatundlikkus ja tasakaalus on õpirõõmu loomise ja olemasolu alus igas koolis.

Soovides riigi tasakaalustatud regionaalset arengut, tuleb erilist tähelepanu pöörata väga heade õppimistingimuste tagamisele hõre- ja äärealade valdades elavatele lastele. Need alad ei tohi saada õpilasvaenuliku piirkonna kuulsust, et sellega viimaseid noori peresid sundida sealt ära kolima. Lisaks eri finantseerimisstruktuuridele tuleb äärealadel leida alter-

natiivseid õppimisvõimalusi näiteks infotehnoloogiliste vahendite abil.

Koolivõrgu korrastamiseks vajalikud arvutused peavad lähtuma ühtsest, täpselt määratud andmestikust, mille koordineeritud kogumine võimaldab andmete kvaliteedi kontrolli. Ainult tõese andmestiku alusel saab teha põhjendatud otsustusi. Hädavajalik on registreeritud riskisutuse tagamine, et välistada aja- ja ressursimahuka korduva informatsiooni kogumine.

Kõiki loetletud muudatusi tervikliku ja ühtse koolivõrgu nimel on võimalik ellu viia ainult siis, kui omavalitsuste ja maakondade alustatud tegevusele oma koolivõrgu ja hariduselu korraldamisel lisandub riigi tasandil koordineeritud koostöö, mis viibki koolipiirkondade tekkimisele.

Kasutatud kirjandus

Kunnan koulu-suunnittelu (1970). Toimituskunta P. Ruuhijärvi, L. Lehtisalo, K. Riipinen. Helsinki: Kouluhallitus, Suunnittelutoimisto.

OECD (2001). Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators 2001 Edition.

OECD (2004). Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003. – <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>.

Pitkänen, K. (2004). National Board of Education "Optimisation of School Network". Käsikiri.

Sotsiaalse infrastruktuuri hindamine Eesti maa-asulates (2004). Pärnu.

Üldhariduskoolide võrgu korraldamine (2005). Lõpparuanne. Koost T. Annus, H. Kanep, L. Kraut, J. Kliimask, R. Noorkõiv, A. Paabut, A. Paulus. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/index.php?page_id=1090&menu_id=140&lang=et.

Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis



Reesi Lepa
*Poliitikauuringute Keskuse
Praxis ekspert*



Eveli Illing
*Poliitikauuringute Keskuse
Praxis ekspert*

Eestis ei ole tõhusalt kaasatud kodanikke ja kodanikeühendusi selliste otsuste tegemisse, mis vähendaksid rahva võõrandumist võimust ning tagaksid seaduste parema rakendatavuse ja täitmise.

Avatud Eesti Fondi algatusel ja toel korraldasid Praxis eksperdid möödunud aastal uuringu kodanike ja kodanikeühenduste kaasamisest Eestis ning mujal, et heita valgust sellega seotud probleemidele ja pakkuda oma lahendusi. Analüüsiiti ministereiumide ametnike, Riigikogu liikmete ja huvirühmade hinnanguid otsuste tegemise kaasamisele Eestis, kaardistati ja analüüsiiti kaasamisprotseduure ning nendega seotud probleeme, teiste riikide kogemusi arvestades tehti ettepanekuid valitsuse ja parlamendi tasandil kaasamisprotseduuride ühtlustamiseks, tõhusdamiseks ja lihtsustamiseks ning ühiste kaasamispehimõtete sõnastamiseks (Lepa, Illing *et al* 2004). Uuringu täistekstiga saab tutvuda ka Internetis (www.praxis.ee/kaasamine). Et kaasamist tõhustada ja huvirühmadele võimalikult lihtsaks teha, tuleks kehtestada

üldised kaasamise pehimõtted. Eestis pole ühtseid reegleid, mis soodustaksid osalemist ning aitaksid riigi otsustusprotsesse avatuks ja läbipaistvaks muuta. Uuringust selgus, et riigiasutustel on kaasatavate organisatsioonide ring välja kujunenud ning väiksemail ja uutel huvirühmadel on osaleda keeruline. Kui riik piirdub ainult kindlate huvirühmade kaasamisega, võib Eestis rääkida korporatiivsest kaasamisest, vastupidi enamikule Euroopa riikidele, kus suund on avatumale ja laiaulatuslikumale kaasamisele.

Mida rohkem huvirühmi ühiskonnas on, seda enam kasutatakse kaasamiseks ja osalemiseks eri vahendeid ja vorme (Hughes 1994, viidatud Casey 1998, 60). Kaasamise pehimõte on omavahel võistlevaile huvidele ja prioriteetidele arutelufoorumi loomine ning kokkuvõttes otsuse või õigusakti suhtes huvirühmade tasakaalustatud kokkuleppe saavutamise (Catt, Murphy 2003, 408).

Osalusdemokraatia

Võimalikult laiaulatuslik ja tõhus kaasamine on muutunud poliitikate kujundamise eelduseks (Bishop, Davis 2001). Demokraatlikku süsteemi ei saa säilitada, kui paljude inimeste või suurema osa elanikkonna huve ei arvestata (Rueschemeyer 1998, 10). Pealegi ei osaleta demokraatlikes riikides poliitikate kujundamises ja otsustusprotsessides üksnes valimiste ajal. Sageli on valimistevaheline periood palju tõhusam poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamise aeg. Tunnustatud demokraatiateoreetiku Robert Dahli arvates ei ole tähtis mitte ainult osalusdemokraatia toimimine, vaid ka see, millised tingimused on huvirühmadele kindlustatud. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, kuidas osalemine toimib, mida osalemine pakub ja kuidas inimesed protsessi hindavad (Dahl 1989, 108–115).

Ühiskonnas on palju rühmi ning nende tegutsemise eesmärgid on tihti vastandlikud. Riigi ülesanne on tuvastada nende esinduslikkus ja pädevus ning valida välja need, kellega poliitika kujundamisel konsulteerida. Väga tähtis on, millist ühiskondlikku kaasamisvormi riigis kasutatakse – avatud pluralistlikku või kindlaksmääratud huvirühmade ringiga neokorporatistlikku süsteemi –, sest sellest sõltub tihti rühmade mitmekesisus ühiskonnas (Casey 1998, 12–17). Osalusdemokraatia põhimõtetest lähtudes on kahe süsteemi puhul osalemise võimalused erinevad: neokorporatistliku süsteemi põhirõhk on sellel, et lõppotsustes kajastuksid eri rühmade huvid, pluralistlik süsteem rõhutab rohkem osalust ja huvirühmade paljusust.

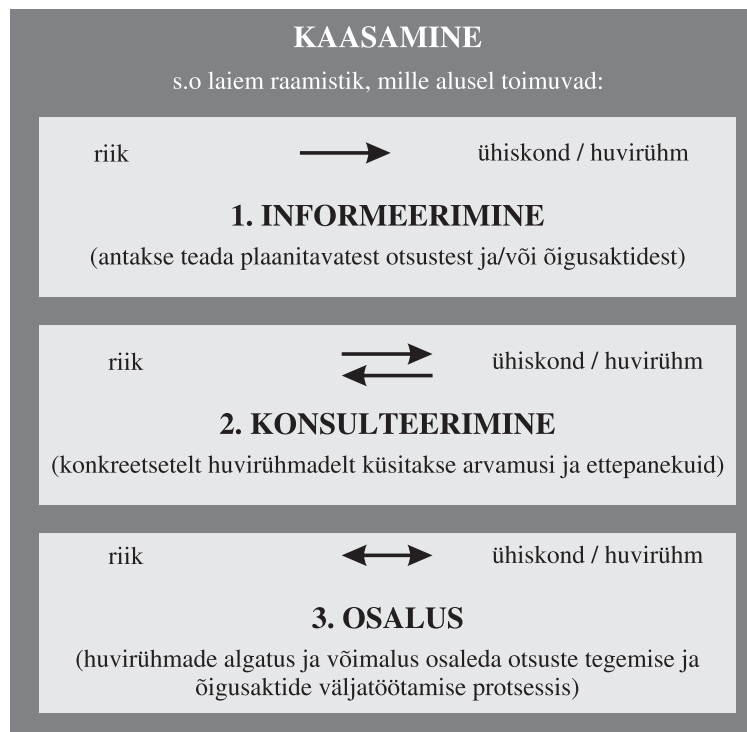
Kaasamise raamistik ja põhimõtted

Kaasamine otsusetegemise protsessidesse on mahukas töö ja sellel on mitu vormi. Lähtudes teoreetilistest tasanditest ning kaasamis-

vormide põhimõtetest, oleme aluseks võtnud n-ö kaasamise laiema raamistiku, mis koosneb kolmest komponendist: huvirühmade informeerimine, huvirühmadega konsulteerimine ja huvirühmade osalemine (vt joonist).

Selline jaotus on kõige selgemalt välja joonistunud OECD materjalides (OECD 2001, 15–16; Vergez 2002). Informeerimine kujutab endast ühepoolset suhet – riik teavitab huvirühmi oma tegevusest, aga tagasisidet huvirühmadelt ei oota. Samal ajal on informeerimine eelduseks, et rääkida tõhusast kaasamisest ja teavitatud osalemisest. Konsulteerimine on tõhus viis probleemi identifitseerimiseks, valitsuse sekkumisvajaduse hindamiseks ning seejärel parimate tegevusplaanide ja -vahendite valimiseks. Konsulteerimise puhul küsitakse huvirühmade seisukohti, kuid nendega alati ei arvestata. Osalemine puhul võib rääkida huvirühmade initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ning aktiivsete kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Mida rohkem ja paremini on

Joonis. Kaasamise raamistik



kõik kolm komponenti ühes otsustusprotsessis esindatud, seda suuremast kaasamisest saame rääkida.

Kaasamise eesmärk peab olema ühene ja täpselt sõnastatud, selle alusel saab huvirühmi identifitseerida (nt kõik kodanikud, maaelanikkond, noored, ettevõtjad vms) ning sobivaid kaasamisvorme ja -vahendeid valida (OECD 2001, 40–45). Eesmärgi seadmisel ei tohi olla liialt ambitsioonikas, et mitte alusetuid ootusi äratada ja hilisemat pettumust põhjustada.

Kaasamisel on tähtis tasakaalustatus (OECD 2001, 97). Otsustamist ei tohi tugevasti mõjutada valitsusvälised huvirühmad, kes lähtuvad oma kitsast huvist, mitte sellest, mis on kasulik ühiskonnale. Samal ajal ei tohi tekkida olukorda, et rühmad, keda tehtavad otsused ja uued seadused otseselt puudutama hakkavad, ei saa enne otsuste vastuvõtmist üldse arvamust avaldada. Tasakaalustatud kaasamine peab olema poliitike kujundamise ja otsustusprotsessi loomulik osa, mis aitab hilisemaid probleeme vältida.

Ettepanekud "musta auku"

Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika. Kaasamisprotsesside integreerimine poliitike kujundamisse nõuab poliitikuilt ja ametnikelt pühendumist ning planeerimist juba varases staadiumis. Samal ajal peavad ka huvirühmad oma võimekust ja oskusi tõhusaks kaasamisprotsessis osalemiseks arendama.

Kaasamise peamiste eesmärkide, avatud ja läbipaistava otsuste tegemise ning kodanike usalduse ja demokraatia kvaliteedi suurendamise kõrval on olulised järgmised aspektid:

- kaasamise ajastamine: millal kaasata ning milline on huvirühmadele ettepanekute esitamiseks vajalik aeg, viimase puhul on valitsus ja parlament ning huvirühmad tihti eri seisukohtadel;
- tagasiside, s.t ettepanekud ei tohi kaduda "musta auku";
- huvirühmade väljaselgitamine. Otsused, keda kaasata, teha juhtumipõhiselt, kuid

siiski üldiselt mõistetavaist kriteeriumidest lähtudes (OECD 2001, 42–43; Catt, Murphy 2003, 410). Vältida liiga suurt ja ka liiga vähest kaasamist (Bishop, Davis 2001). Suure arvu ja eri huvidega rühmade kaasamist on keerulisem ellu viia, kuid tulemus põhineb suuremal konsensusel. Väiksemaid ja spetsiifilisi (fookus)rühmi on lihtsam kindlaksmääratud teemade puhul kasutada. Kui oluliste küsimuste ring mingi probleemi puhul liialt kitsalt määrata, võivad mõned huvirühmad ja eksperdid, kelle teadmisi vaja oleks, välja jääda;

- kaasamisprotsessi hindamist tuleb planeerida varakult, arendada välja lihtne hindamismeetod, sõnastada kriteeriumid, mida hinnatakse, ning kehtestada kvaliteedistandardid, mille suhtes edukust hinnatakse (Caddy 2003, vt ka OECD 2001, 47–48);
- nii kaasajate kui ka kaasatavate teadlikkus protsessi eesmärkidest ja põhimõtetest (Commission... 2000, 9–11; 2002, 24);
- kaasamist soosiva kultuuri olemasolu, osalejate üldine huvi osaleda ning eri huvirühmade vaateid tasakaalustada.

Kaasamisprotsessiga võivad kaasneda ohud (OECD 1997, 219; OECD 2002, 160; OECD 2003, 77, 81; Casey 2004, 251–252; Walters, Sudweeks 1996, 447); kui häid põhimõtteid ei järgita, võib tulemus olla soovitud vastupidine.

Osalemise kaudu vastutama

Üks ohte on nn kaasamisväsimus, mis tekib, kui huvirühmad, kellelt arvamusi ja kommentaare küsitakse, tunnetavad, et põhjalik vastamine käib neile üle jõu ja nad ei suuda neile esitatud nõudmisi täita või kui nende ettepanekuid pole arvesse võetud ja arvestamata jätmist põhjendatud.

Tihti on koostöö lõppotsusele jõudmisel pingeline. Mida raskemad on läbirääkimised riigi ja huvirühmade ning huvirühmade endi vahel mingi poliitika valimiseks, seda rohkem huvirühmad tunnetavad, et nende panus on

olnud oluline konsensuse ja kõiki rahuldava tulemuse saavutamisel. Kui inimesed on aktiivselt kaasatud, võivad nad aktsepteerida lõppotsust isegi siis, kui nad ise oleksid eelistanud mõnda teist lahendust.

Kokkuvõttes on kaasamisel palju plusse, sest see toob infot, ekspertiisi ja alternatiivseid lahendusi neilt, keda õigusakt mõjutama hakkab, aitab tuvastada õigusakti mõjusid ning leida ühiselt parim lahendus ühiskonnale, tagab seaduste parema rakendatavuse ja täitmise, suurendab valitsuse vastutust, läbipaistvust ja avatust, tugevdab selle kaudu kodanike usaldust riigi vastu ning suurendab lõppkokkuvõttes demokraatia ja poliitikate/otsuste kvaliteeti (OECD 1995, 18; OECD 2001, 18–20; Pratchett 1999, 616–634).

Kodanikke võib kaasata ka kaasamisprotsessi enda pärast – diskussiooni arendamiseks, et otsuste tegemisel laia ja avalikku arutelu kasutada. Debatil eesmärk on arusaadavate ja aktsepteeritavate argumentide esitamine, oskus teiste väited ära kuulata, neisse austavalt suhtuda ja vastu vaielda ning lõpuks vaba diskussiooni käigus ratsionaalsele, kõiki osapooli rahuldavale seisukohale jõuda (Habermas 2001, 39; Bohman 1998, 414). Sellist kaasamise vormi võib nimetada ka deliberatiivseks ehk nõupidamisdemokraatiaks, mille üks põhiteoreetikuid on Jürgen Habermas.

Kaasamine suurendab vabatahtlikku seadustega nõustumist (OECD 2002, 149), vähendades sanktsioonide rakendamise vajadust. Näiteks peaks väärtushinnanguid puudutavate otsuste tegemisel osalema ka laiem elanikkond, sest otsuseid aktsepteeritakse ainult siis, kui need langevad kokku kogukonna üldiste väärtushinnangutega. Poliitilistes protsessides ja valitsemises osalemise kaudu õpivad huvirühmad oma valikute ja otsuste eest vastutama.

Kaasamise vormid

Vormide ja vahendite valik on kaasamisprotsessis tihti võtmetähtsusega, sest see võib määrata protsessi iseloomu ja osalevate huvirühmade ringi. Ei ole ühte kindlat kaasamise vormi ega vahendit, mida igas olukorras

kasutada (PUMA 2001; OECD 2003, 82). Tihti tuleb vorme ja vahendeid kombineerida, arvestades sealjuures kohalikke traditsioone ja praktikat, huvirühmade eripära ja ressursse. Sotsiaalse kapitali olemasolu puhul ja tehnoloogia arenedes on põhimõtteliselt võimalik tagada kõigi huvirühmade osalemist.

Kaasamisvormid jagunevad ainult tagasiside saamise ja konsulteerimise ning aktiivse osalemise vormideks (Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused 2005; Lepa, Illing *et al* 2004, 27–36):

- 1) konsulteerimine (ainult tagasiside saamine): arvamusuuringud, küsimustikud, kirjalik konsulteerimine;
- 2) konsulteerimine: mitteametlik konsulteerimine; nõuandvad kogud; avalikud kuulamised; fookusrühmad; intervjuud; kodanike paneelid; ettevõtete paneelid; töörühmad, seminarid ja konverentsid; referendumid;
- 3) aktiivne osalemine: kodanike foorumid, konsensuskonverentsid, nn kodanike kohtud, plaanimise rakused, visioneerimine.

Otsest kohustust Eestis pole

Eesti seaduste kohaselt ei ole huvirühmade kaasamine õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamise kohustuslik. Üldise kohustuse puudumisest hoolimata leiab viiteid osalisdemokraatia elementidele ning kaasamisele nii põhiseadusest ja valitsuse reglemendist kui ka valitsuse ja Riigikogu normitehnika eeskirjadest. Ministeeriumide kaasamisalast tegevust näib olevat soodustanud ka Euroopa Komisjoni struktuurifondide üldmäärus, mis nõuab sotsiaalsete partnerite kaasatust riikliku arengukava koostamises (Eesti riiklik arengukava – RTL 2004, 19). Koostööpartneritega konsulteeriti nii arengukava eesmärkide ja prioriteetide kindlaksmääramisel kui ka eelnõu osas.

Riigikogu kodukorra seadus võimaldab komisjonidel kaasata kõiki vajalikke huvirühmi ja eksperte. Valitsuse reglemendi järgi tuleb eelnõu kooskõlastada riigiasutustega ja

kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega, vajaduse korral esitatakse eelnõu arvamuse saamiseks ka teistele asjaomastele institutsioonidele. Valitsuse ja suuremate ettevõtlusorganisatsioonide vahel sõlmitud memorandumil alusel on välja kujunenud tava kooskõlastada eelnõu suuremate ettevõtlusorganisatsioonidega. Memorandumit on püütud uuendada iga valitsuse ajal ning selle täitmist on muu hulgas jälginud ka Riigikantselei (<http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/2004/06/item17840>).

Seega ei ole eelnõu koostajail otsest kohustust huvirühmi eelnõude väljatöötamisse kaasata. Samas on valdkondi, kus rahvusvahelised konventsioonid ja seadused kaasamisnõude ühel või teisel viisil sätestavad. Peale eelnenud kokkulepete ning rahvusvaheliste konventsioonide ja seaduste on peamisi kaasamise arengut soodustavaid dokumente 2002. aastal Riigikogu kinnitatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK), kus on eesmärkidenähtud kirjas "kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia arendamine; kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamis-, teostamis- ja analüüsiprotsessi ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine". Ühtlasi on seal välja toodud, kuidas saab avalik võim kodanikuühiskonda oma otsustus- ja seadusloomeprotsessi paremini kaasata. EKAK-i rakendusküsimustega tegeleb 2003. aasta hilissügisest alates valitsuse ja kodanikeühenduste ühiskomisjon ning rakendamist on asunud uurima ka Riigikogus moodustatud EKAK-i toetusrühm. Ülevaade ühiskomisjoni tööst on komisjoni teenindava siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu osakonna veebilehel (<http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=5635>).

Kolm kirjalikku küsitlust

Kaasamise kaardistamiseks ning probleemide ja vajaduste väljaselgitamiseks korraldati 2004. aasta mais-juunis kaasamise raamistikule (vt joonist) tuginedes kolm kirjalikku küsitlust. Ministeeriumidele, Riigikogule ja mittetu-

lundusühendustele saadetud küsimustikud on kättesaadavad ka Internetis (<http://www.praxis.ee/kaasamine>).

Riigikogu valim (Lepa, Illing *et al* 2004, 91–93) hõlmas komisjonide esimehi ja aseesimehi (neile saadeti 22 küsimustikku) ning fraktsioonide esimehi (6 küsimustikku). Tagasi saadi 20 täidetud ankeeti. Ministeeriumide valim koosnes nende osakondade juhatajaist, kes tegelevad konkreetse poliitika valdkonnaga ning peaksid selle valdkonna huvirühmi kaasama poliitikate kujundamisse ja õigusaktide ettevalmistamisse. Ministeeriumide osakondade juhatajaile saadeti 75 küsimustikku, millest laekus täidetuna 39. Et nii Riigikogu kui ka ministeeriumide puhul oli tegemist suhteliselt väikese valimiga, on igal vastusel suur kaal. Kohati seab valimi väiksus piirangud andmete statistilisele analüüsile. Mittetulundusühenduste küsitlus korraldati postiküsitlusena ning see hõlmas võimalikult paljusid üle-eestilisi mittetulundusühenduste esindus- ja katusorganisatsioone (organisatsioone, millel on liikmesorganisatsioone). Küsitleti ka üleriigilisi ettevõtjate ja tööandjate organisatsioone, kutsealaühendusi ning ametiühinguid. Saadud andmete põhjal koostati 656 organisatsiooni hõlmav valim. Täidetuna saadi tagasi 136 küsimustikku. Analüüsi arvandmete tõlgendamisel on arvestatud ka antud uuringu küsimustiku avatud küsimuste vastuseid, uuringu järelduste ja soovitude testimise arutelusid (ajavahemikus 29.10.–12.11.2004 korraldati Riigikogu liikmete, ministeeriumide ametnike, huvirühmade ja Eesti e-kaasamise ekspertidega viis arutelu) ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlushuvisid esindavate organisatsioonide küsimustikule laekunud samalaadsete küsimuste vastuseid.

Kaasamise alused Eestis

Uuringu põhjal võib öelda, et Eesti õigusaktides on olemas kaasamise üldine raamistik, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga. Huvirühmad oma osalemise võimalusi eriti kõrgelt ei hinda. Üksikutes valdkondades on

ka kokkuleppeid, kuid koostöö on tulenenud pigem ühenduste endi tugevusest või rahvusvahelistest kohustustest kui valitsuse sihtteadlikust poliitikast.

Peamine kaasamise alus on nii ametnike kui ka huvirühmade arvates väljakujunenud koostöö ja isiklikud kontaktid. Oodatust märksa väiksem on riigi tasandil koostöökokkulepete mõju (nt EKAK), mis võiks suurt huvirühmade ringi hõlmates mängida tähtsat rolli ning mille pakutavaid võimalusi saavad kasutada kõik osapooled, kuid mida huvirühmad ja Riigikogu liikmed ei pea paraku kaasamise aluseks.

Eestis suhtutakse kaasamise pragmaatiliselt – kaasajad näevad selles eelkõige võimalust parandada seadusloome kvaliteeti, maandada pingeid ja suurendada huvirühmade vastutust, samal ajal kui huvirühmad soovivad paremini esindada oma organisatsioonide huve. Huvirühmad ei usu, et neid kaasatakse selleks, et kokkuvõttes ühiskonnale parim lahendus saavutada, ning nad ei põhjenda sellega ka oma osalemist. Teatavat ühiskondlikku vastutust huvirühmad siiski tajuvad, kuigi see ei ole neile kõige tähtsam. Huvirühmade arvates kaasatakse neid peamiselt nende endi aktiivsuse tõttu.

Arvamus kui tasuline teenus

Kaasamise puhul on oluline faktor aeg. Tähtis on see, millal, millises õigusloomefaasis huvirühmi kaasatakse ning kui palju aega antakse neile vastamiseks ja ettepanekute saatmiseks.

Huvirühmad tahavad otsustusprotsessides osaleda võimalikult vara. Ametnike arvates kaasataksegi huvirühmi enamasti poliitika kujundamise algfaasis, huvirühmade endi hinnangul see nii ei ole. Ametnike arvates kaaneb varase kaasamisega oht, et veel tooreid ideid käsitletakse valmis otsustena. Vastaseisud võivad muidugi tekkida, kuid eesmärk peaks olema erimeelsuste lahendamine protsessi algul ja pingete vähendamine protsessi lõpus. Hiline kaasamine vähendab huvirüh-

made võimalusi poliitikate kujundamist varases staadiumis mõjutada.

Riigikogu liikmete hinnangul antakse huvirühmadele arvamus avaldamiseks tavaliselt kümme päeva, väljakujunenud koostööpartnereile isegi rohkem, ministeeriumide osakonnajuhatajate arvates kaks nädalat. Huvirühmade arvates võiks anda rohkem kui kaks nädalat, tegelikult antakse enamasti ainult nädal. Neis riikides, kus on välja töötatud kaasamise hea tava või kaasamise eeskirjad (nt Suurbritannia ja Soome, ka Euroopa Liidu miinimumstandardid), ulatub huvirühmadele antav minimaalne aeg neljast nädalast kolme kuuni.

Uuringu tulemusena võib öelda, et Eestis on välja kujunenud suur huvirühmade ring, keda kaasatakse. Neile lisandub aeg-ajalt uusi koostööpartnereid. Parema meelega kaasatakse esindusorganisatsioone, kuid kindlaid reegleid ei ole. Arvesse võetakse: a) huvirühmade ekspertiisi, b) huvirühmade endi aktiivsust ning c) huvirühma esindusulatust. Vältida tuleks olukorda, kus kaasatakse ühtesid ja samu huvirühmi või neid, kellega vaated kõige rohkem kokku langevad, jättes niimoodi mõne teise seisukoha esindajad algusest peale teadlikult kaasatavate ringist välja.

Riigikogu komisjonid ja ministeeriumid kaasavad endi sõnul kõige sagedamini eksperte (vt tabel 1). Samas ei ole alati selge, keda ekspertide all mõeldakse. Tuleb teha vahet, kas kaasamisel peetakse silmas laiema konsensuse saavutamist või soovitakse mingi kindla eelnõu või otsuse väljatöötamiseks kaasata kitsast ekspertide ringi ning laia konsensuse otsimine ei ole sel juhul primaarne.

Küsimustike vastustest tuli muu hulgas välja huvirühmade soov saada oma ekspertarvamuste kui teenuse eest tasu. Huvirühmade kaasamist nende arvamusete teadasaamiseks ei saa käsitada professionaalse ekspertiisina, viimane eeldab objektiivset konkreetse poliitikaaldkonna või -küsimuste analüüsi, selle eest ollakse valmis ka tasuma. Huvirühmade kaasamise eesmärk on teine.

Tabel 1. Kui tihti on teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms dokumentide ettevalmistamisse kaasatud (alati + tihti %)...

	Riigikogu	Riigikogu	Ministeeriumid	Ministeeriumid
	%	arv	%	arv
eksperte	75	15	74	29
eriala- ja kutseliite	65	13	67	26
ettevõtjate üleriigilisi esindusorganisatsioone	60	12	41	16
mittetulundusühenduste valdkondlikke liite	55	11	36	14
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone	50	10	44	17
äriettevõtete liite	30	6	36	14
üksikuid mittetulundusühendusi/sihtasutusi	30	6	41	16
ametiühinguid	25	5	31	12
väikseid äriettevõtteid	20	4	5	2
keskmise suurusega äriettevõtteid	15	3	15	6
suuri äriettevõtteid	10	2	18	7
teisi huvirühmi	10	2	10	4
poliitikuid, erakondi			31	12

Tabel 2. Kellelt peaks tulema algatus suhtlemiseks ning õigusloomes ja otsuste tegemises osalemiseks (valida kaks tähtsuse järjekorras)?

	Riigikogu	Riigikogu	Ministeeriumid	Ministeeriumid	Huvirühmad	Huvirühmad
	%	arv	%	arv	%	arv
Huvirühmadelt	75	15	41	16	60	82
Riigikogult	65	13			15	21
Ministeeriumidelt	50	10	77	30	73	99
Muu / raske öelda	10	2	18	7	25	34

Läbipaistmatu ja suletud

Huvirühmad saavad infot kõige sagedamini otse ministeeriumidelt või suuremate katusorganisatsioonide kaudu ja üksnes väikese osa Riigikogult. Suhtlemise algatamises on Riigikogu roll mõneti vastuoluline. Nimelt saadavad huvirühmad väga tihti ise ettepanekuid Riigikogu komisjonidele, samal ajal neilt kaasamist

ja suhtlemise algatamist kõige vähem eeldades (vt tabel 2). Seega peetakse Riigikogu ja selle komisjone huvirühmade kaasajana suhteliselt passiivseks, kuid leitakse, et neile ettepanekute saatmine on tõhus.

Kuigi kaasamisvahendina kasutatakse palju nõuandvate töörühmade ja komisjonide moodustamist, on nii Riigikogu kui ka ministeeriumide puhul tähtsal kohal siiski mitteametlik

Tabel 3. Kui tihti kasutatakse teie komisjonis/fraktsioonis kaasamiseks järgmisi kanaleid (tihti + alati)?

	vastanute	
	arv	%
Themis	1	5
TOM	2	10
Siht/huvirühma e-küsitlus	2	10
e-Õigus	3	15
Riigikogu veebilehel loodud foorum	3	15
Nõuandvate kogude kasutamine	4	20
Huvirühma informeerimine neid huvitava seaduseelnõu arutelust Riigikogus	5	25
Komisjoni avalikud kuulamised, kohtumised, seminarid, ümarlauad	10	50
Huvirühmade kutsumine komisjoni koosolekule	14	70
Mitteametlikud telefonikõned	16	80
Mitteametlikud kohtumised	18	90
Mitteametlik e-kirjade teel suhtlemine	18	90

Tabel 4. Kui tihti kasutatakse teie osakonnas kaasamiseks järgmisi kanaleid (tihti + alati)?

	vastanute	
	arv	%
Mitteametlike e-kirjade teel suhtlemine	34	87
Mitteametlikud telefonikõned	33	85
Komisjonid, töörühmad	32	82
Mitteametlikud kohtumised	31	80
Avalikud kohtumised, arutelud jms	29	74
Osapoolte läbirääkimised	23	59
e-Õigus	22	56
Antakse avalikuks kommenteerimiseks tegevuskavasid jms	19	49
Nõukogud	10	26
Ministeeriumi oma foorum	9	23
Portaal TOM	1	3
Themise foorum	0	0

suhtlemine huvirühmadega (vt tabel 3 ja 4). See on suhteliselt läbipaistmatu ja suletud protseduur, kus mõnel huvirühmal võib olla otsustele pika aja jooksul väga suur mõju. Elektrooniliste foorumite kasutamine on vähe levinud ning avalikule foorumile ministeeriumid oma infot ja materjale eriti tihti välja ei pane. Huvirühmad on aktiivses arutelus osalismest väga huvitatud, lootes nii otsustajaid kõige

tõhusamalt mõjutada. Siin võib tekkida oma võimekuse ülehindamise oht, sest aktiivne ja tõhus arutus osalemine on tihti ajamahukas ning nõuab tõsisest keskendumist. Seetõttu võivad huvirühmad valesti hinnata oma suutlikkust suhteliselt lühikese aja jooksul suhteliselt palju ära teha.

Kõige tihedamini saadavad Riigikogu komisjonid huvirühmadele a) materjale koos kutsega kokkusaamiseks, b) seaduseelnõusid

koos seletuskirjaga, c) seaduseelnõusid, arengukavasid vms koos küsimustega. Ministeeriumid saavad a) määruse eelnõusid, b) kooskõlastusfaasis olevate seaduseelnõude tekste ja seletuskirju, c) täpsustavaid küsimusi. Koos saadetavate dokumentidega tehakse üsna tihti ettepanek kohtumiseks. Huvirühmad eelistavad eelnõu täistekste koos täpsustavate küsimustega ning eelnõusid koos seletuskirjaga, kus sisaldub ka mõjude analüüs. Tegelikult saavad huvirühmad enda hinnangul kõige sagedamini kooskõlastamisfaasis seaduseelnõu või määruse teksti koos seletuskirjaga.

Näiline ja tegelik kaasamine

Eestis räägitakse kaasamise puhul tihti huvirühmade ja kodanike informeerimisest, aga mitte nende tegelikust osalusest otsustusprotsessis. Ehedalt illustreerivad seda elektrooniliste kaasamisvahendite võimalused. Ministeeriumide ja Riigikogu veebilehed ning e-Õigus toimivad peamiselt informeerimise vahendina, TOM-i ja Themist kui konsulteerimist ja osalemist toetavaid elektroonilisi vahendeid kasutavad otsustegijad vähe, seetõttu on need tukkuvas olekus (Lepa, Illing *et al* 2004, 78–89).

Mitmes rahvusvahelises võrdluses on Eestil korduvalt esile toodud kui head e-vahendite rakendajat. Kaasamise puhul riputatakse info ja materjalid Interneti ning eeldatakse, et huvirühmad leiavad need sealt ise üles. Ent nagu näitas uuringu käigus tehtud ministeeriumide veebilehete analüüs, võivad kodulehed olla arvestatavad infoallikad, kuid väga harva soodustavad nad kaasamist. Huvirühmade arvates võiks olla ühtne Interneti-leht, kus oleks väljas kogu kaasamise info ning mille kaudu saaks osaleda. Sellisel veebilehel on mõte aga ainult siis, kui info on veebis kirjas lihtsalt ja selgelt ning huvirühmi teavitatakse uue info lisamisest. See tähendab, et paljud huvirühmad ei suuda pidevalt keerulisi juriidilise sisuga lehti jälgida. Kaasamist takistab ka see, et nii avalikul sektoril kui ka huvirühmadel napib kogemusi. Kõik huvirühmad ei ole veel välja

kujunenud, seetõttu ei pruugi riigil alati ollagi partnerit, keda kaasata.

Huvirühmadelt tagasisidena saadud infot, kommentaare ja soovitusi hindab enamik Riigikogu ja ministeeriumide esindajaid asjalikuks ja kasulikuks ning kinnitab, et need kajastuvad ka otsustes. Ettepanekute arvestamisest eelistatakse teavitada mitteametlikult. Samal ajal leiab üsna suur osa huvirühmi, et nende seisukohtadega arvestatakse, kuid tagasisidet antakse harva. Tagasisidet saadakse üksnes ise küsides, eriti selgelt ilmneb tagasiside saamise probleem Riigikogu puhul.

Ametiühingud leiavad teistega võrreldes sagedamini oma arvamuste tagasisidet õigusaktide seletuskirjades, mis tuleneb pikaajalisest ametiühingute kaasamise traditsioonist ja mitmetest õigusaktidest, mille kohaselt peab seletuskirjas sisalduma ametiühingutega konsulteerimine. Ministeeriumi ja Riigikogu arvates suurendab igale huvirühmale eraldi tagasiside andmine töökoormust, sestap on soovitatav anda tagasisidet korraka ja ametlikult. See suurendab ka avatust ja läbipaistvust. Huvirühmade rahulolul on aga selge seos sellega, kui varases poliitika kujundamise staadiumis neid otsustusprotsessi kaasatakse.

Pigem suhtumine kui tehnika

Kaasamise planeerimise ja hindamisega ei ole meil seni süstemaatiliselt tegeldud. Ka miinimumnõuete kehtestamise mõte on Eestis veel uus, sest kaasamise põhimõtted ja praktika ei ole ühtselt juurdunud. Uuringust järeldus, et Riigikogu liikmed suhtuvad kaasamise n-ö hea tava loomise mõttesse suhteliselt positiivselt, ministeeriumide tasandil on vastuseis ühtsete reeglite või eeskirjade paikapanemise vastu suurem (leitakse, et mingid põhimõtted võiksid olla kokku lepitud, kuid lähtuda tuleks pigem olukorrast ja vajadustest). Huvirühmad peavad vajalikuks konsulteerimise miinimumnõudeid, milles väljenduksid eelkõige info operatiivne liikumine, konsulteerimise aeg, tagasiside kohustuslikkus jms. Praxise soovitusete põhjal on Riigikantselai alustanud ühtsete kaasamisepõhimõtete väljatöötamist.

Kokkuvõttes võib öelda, et kaasamine on arenev ning järjest teadlikumalt korraldatav tegevus, mille puhul on olulised protsessi tõhusus ja vahendite valik. Rohkem tähelepanu tuleks pöörata kaasamise planeerimisele ning kaasamisprotsessi hindamisele, millele seni süstemaatiliselt tegeldud ei ole.

Kuigi huvirühmad ise ei hinda endi kaasamist eriti heaks, võib nii ministeeriumide osakonnajuhatajate kui ka Riigikogu komisjonide esimeeste arvates praeguse olukorraga üldjoontes siiski rahul olla. Tõde ongi ilmselt kahe arvamusel vahepeal: kuigi Eestis on kaasamise tõhustamiseks arenguruumi, on viimasel ajal areng olnud igati positiivne. Tasa-kaalustatud kaasamine peaks olema poliitika kujundamise ja otsuste tegemise protsessi loomulik osa ning aitama vältida hilisemaid probleeme. Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika.

Miinumisoovitused

Kui rääkida miinumisoovitustest kaasamise korrastamiseks Eestis, siis teooriale, teiste riikide kogemustele ja Eesti uuringule toetudes soovitame kõigepealt sõnastada kaasamise üldpõhimõtted, millest saavad lähtuda nii ametnikud ja poliitikud kui ka organisatsioonid, kes tahavad õigusaktide ja poliitika-dokumentide väljatöötamises osaleda.

Soovitused täidesaatvale võimule:

- sõnastada üldised kaasamis-põhimõtted, eristades huvide esindamist ja tasustatavat ekspertiisi;
- hoolitseda, et kaasamine oleks koordineeritud ühtselt kogu riigis;
- kaasamise vahendid kombineerida teemast ja huvirühmade iseloomust lähtuvalt;
- paremini kasutada ja arendada olemasolevaid e-vahendeid;
- parandada ja lihtsustada ministeeriumide veebilehtede ülesehitust, anda rohkem infot osalemisvõimaluste kohta ja suurendada nende läbipaistvust; avaldada ka kaasamise tulemused;
- luua ühine kaasamisalast infot haldav veebivärav, mis annaks ülevaate etteval-

mistatavatest õigusaktidest ja poliitika-dokumentidest ning sealjuures toimuvatest *online*-konsultatsioonidest;

- teha *online*-konsultatsioone igas ministeeriumis 2–3 olulisema eelnõu kohta;
- luua valdkonnapõhised avalikud e-listid, kuhu huvirühmad võiksid lisada oma kontaktandmed ning kaasaraäkimissoovid (teemad).

Soovitused seadusandlikule võimule:

- koostada infost ja osalemisest huvitatud huvirühmade nimekirjad, kust Riigikogu liikmed saavad vajaduse korral kiiresti teavet neid huvitavate ühenduste kohta;
- korraldada arutelusid seaduste rakendamise eest vastutavate ministeeriumide ja seaduste rakendusalas tegutsevate kodanike-ühendustega;
- teha kogu kaasamisprotsessi hindamine;
- tuua otsustamise juurde ka neid huvirühmi, keda täitevvõim ei ole kaasanud;
- muuta ligipääsetavamaks arvamusel esitamine õigusaktide eelnõude kohta Riigikogu veebilehe kaudu ning kaaluda Riigikogu liikmete personaalsete interaktiivsete kodulehekülgede loomist, kus neil on võimalus tutvustada oma seisukohti seaduseelnõude ja avaliku elu sündmuste kohta ning vastata interaktiivselt kodanike küsimustele;
- teha kogu otsustusprotsessis osalemise info kättesaadavaks võimalikult ühest kohast lihtsa ja sõbraliku veebivärava kaudu, paremini kasutada e-foorumi võimalusi.

Soovitused mittetulundusühendustele ja huvirühmadele:

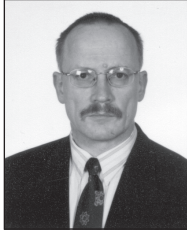
- et läbipaistvus on oluline ka kodanikeühenduste puhul, olla valmis selgitama, keda esindatakse ja mida taotletakse;
- hoolitseda, et huvirühmasiseste otsustusprotsesside paindlikkus oleks küllalt suur võimaldamaks organisatsioonil kiiresti reageerida ja osaleda;
- kontrollida, et huvirühma/mittetulundusühenduse andmed Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Registris oleksid kehtivad.

Kokkuvõttes peaksid huvirühmad ise aktiivselt jälgima otsuste ja õigusaktide koostamist ja vastuvõtmist ning kontakteeruma õigusakti ettevalmistajatega, mitte ootama, et neid arvamust avaldama kutsutakse. Huvirühmade esindajad peavad vastutama selle eest, milliseid ettepanekuid ja kelle nimel nad esitavad või milliseid kohustusi võtavad.

Kasutatud kirjandus

- Bishop, P., Davis, G. (2001).** Mapping Public Participation in Policy Choices. Consultation Workshop Papers. APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.
- Bohman, J. (1998).** Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. – The Journal of Political Philosophy, Vol 6, No 4, pp 400–425.
- Caddy, J. (2003).** Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Mapping the experience of OECD countries. Oct 2003, Public Administration International, UK.
- Casey, J. (1998).** Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain. Doctoral Thesis. Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Casey, J. (2004).** Third Sector Participation in the Policy Process: A Framework for Comparative Analysis. – Policy and Politics, Vol 32, No 2, pp 241–257.
- Catt, H., Murphy, M. (2003).** What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation. – Australian Journal of Political Science, Vol 38, No 3, pp 407–421.
- Commission of the European Communities (2000). The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership. Discussion Paper. Brussels: European Commission.
- Commission of the European Communities (2002). Business impact assessment pilot project. Final Report - Lessons learned and the way forward. Enterprise papers, 9/2002. Brussels: Enterprise Directorate-General.
- Dahl, R. (1989).** Democracy and its Critics. London: Yale University Press.
- Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) (2002). – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=10182>.
- Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks kinnitamine. – Riigi Teataja L 2004, 19, 312.
- Habermas, J. (2001).** Avalikkuse struktuurimuutus. Uurimused ühest kodanikuühiskonna kategooriast. Avatud Eesti Fond.
- Kaasamisvormid: ülevaade ja kasutusvõimalused (2005). Tallinn: Praxis.
- Lepa, R., Illing, E. et al (2004).** Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Praxis.
- OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation.
- OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies. Paris.
- OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.
- OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris.
- OECD (2003). Regulatory Governance Initiative in South East Europe. Seminar on the Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence. Proceedings of a Seminar in Bulgaria 23–24 January 2003. Paris.
- Pratchett, L. (1999).** New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy? – Parliamentary Affairs Vol 52, No 4, pp 616–633.
- PUMA (2001). Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. PUMA Policy Brief 10, July. Paris: OECD.
- Rueschemeyer, D. (1998).** The Self-Organization of Society and Democratic Rule. – D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer, B. Wittrock (eds). Participation and Democracy: East and West. London: M. E. Sharpe.
- Walters, L. C., Sudweeks, R. R. (1996).** Public Policy Analysis: The Next Generation of Theory. – Journal of Socio-Economics, Vol 25, No 4, pp 425–453.
- Vergez, C. (2002).** Citizens as Partners. Engaging citizens in policy making. Seminar on Regulatory Transparency. The Use of Public Consultation to Improve the Business Climate, Nov 2002, Greece.

Eesti kodakondsuspoliitika ja Kodanike Euroopa



Rein Ruutsoo
Tallinna Ülikooli
riigiteaduste osakonna
poliitikateooria professor



Leif Kalev
Tallinna Ülikooli
riigiteaduste osakonna
õiguspoliitika assistent

Ajal, mil Eestis taastati kodanikkonna järjepidevuse alusel rahvusriiki, on mujal üha olulisemaks muutunud demokraatliku, kõiki elanikke kaasava Kodanike Euroopa mõtteviis. Kuidas on Eesti valmis aruteluks Euroopa Liidu kodakondsuse arengu üle?

Euroopa Liidu arenemine Kodanike Euroopa või Euroopa kodanike riigi suunas on hoogustunud viimasel kümnendil – ajal, mil Eestist sai liidu liige. See on tähendanud põhimõtetlist muutust suhtumises 20. sajandil väljakujunenud ühiskonna põhistruktuuri alusesse – rahvusriiklusse. Ajaga, mil Eestis rahvusriiki taastati, on vanades liikmesriikides end juba harjutatud Euroopa poliitilise lõimumise mõttega.

Areng on toimunud suunas turukodanikust Euroopa kodanikuks. Inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumine on olnud Euroopa lõimumise peaesmärke ning valdavalt saavutatud. Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste sündis 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Mitmed õigused (nt liikuda vabalt ja elada kõigis

liidu liikmesriikides) olid aga olemas juba enne seda. Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 8A sätestas eesmärgi "luua sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on kindlustatud, 31. detsembriks 1993".

Maastrichtis Euroopa Liidu lepingusse lülitatud Euroopa kodakondsuse mõiste ei kehtestanud otseselt uusi reegleid, vaid lõi eeldused, kuidas liikmesriikide kodanikud saaksid ennast ühenduse institutsioonidega identifitseerida (Olsen 2003). Selle kehtestajad toetusid kaalutlusele, et kodakondsus loob emotsionaalse seose Euroopa Liidu ja liikmesriikide kodanike vahel, motiveerib olema lojaalne ühenduse struktuuridele ja neid toetama. Euroopa kodakondsusele loodetakse anda sisu Euroopa rahvaid ühendava kultuurilise alge ja ühtse kultuuripärandi kaudu. Kuid samas hoiatatakse ka euronatsionalismi ohu eest (Barber 2002).

Euroopa kodakondsuse sisu

Tegelikult kannab sõnapaar Euroopa kodakondsus endas mitmeid eri tähendusi (vt ka Heater 1999,115–154), seetõttu võime sellest rääkida vähemalt kolmel viisil:

- 1) kui teatud väärtussisuga ideest (inimõigused, Kodanike Euroopa jt; vt nt Lacroix 2002);
- 2) kui Euroopa riikide kodakondsuste kogumist (nt Hansen, Weil 2001) ja
- 3) kui Euroopa Liidu kodakondsusest (nt O'Leary 1996, Oppermann 2002).

Mis on tänase Euroopa Liidu kodakondsuse sisu? Kõigepealt täiendab ta riiklikku: liidu kodanikuks saab üksnes liikmesriigi kodakondsuse omandamisega ning liikmesriigi kodakondsuse kaotus tähendab automaatselt liidu kodakondsuse kaotust. Teiseks sisaldab ta peale turuõiguste mõningaid poliitilisi, ennekõike küll Euroopa Liidu institutsioonidega seotud õigusi.

Kokkuvõtlikult võib Euroopa Liidu kodakondsust esitada järgmiselt:

- tööjõu, teenuste ja kaupade vaba liikumine jm siseturu reegleist tulenev;
- võrdse kohtlemise põhimõte;
- üldine elukohaõigus liidu piires;
- passiit, piirikontrolli kaotamine (*Schengen*), politseikoostöö (*Europol*);
- ühtne pagulasmääratlus;
- laiendatud diplomaatiline kaitse;
- kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimise õigus;
- õigus pöörduda petitsioonideks Euroopa Parlamendi ja Euroopa Parlamendi ombudsmani poole;
- õigus pöörduda kirjalikult igas ühenduse ametlikus keeles kõigi Euroopa Liidu institutsioonide poole ja saada samas keeles vastus;
- õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (Oppermann 2002, 564–568).

Kokkuvõttes katab Euroopa Liidu kodakondsus praeguses ja ka põhiseaduslepingu tulevases sätestuses suhteliselt väikest küsimusteringi ning, olles küll riigiülene ehk supranatsionaalne, toimib liikmesriikide kodakondsuse alusel määratletuna ja seda täiendavana (Kalev 2004a, 104–105). Seega ei tähendanud praegune Euroopa kodakondsuse sätestus põhimõttelist pööret Eesti kodakondsuspoliitikas, küll aga märkimisväärsed muutusi.

Küsimus tulevikunägemuste taga

Eestis reguleerib Euroopa kodakondsuse rakendamist Euroopa Liidu kodaniku seadus. Pärast ühinemist Euroopa Liiduga käsitletakse siserännet Euroopa Liidu kodanike ühe põhiõiguse realiseerimisena. Liidu kodanikuga koos võib elama asuda Eestisse ka tema perekonnaliige (-liikmed). Seega muutus Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oluliselt liikmesriikide kodanike õiguslik seisund Eestis. Migratsiooniamet ei prognoosi lähiaegadel ulatuslikku siserännet, küll aga suurt huvi tõusu Eesti kodakondsuse ja nüüd ka Euroopa Liidu kodakondsuse omandamiseks (vt

kodakondsus- ja migratsiooniameti arengusuunad).

2004. aasta juunis võtsid kakskümmend viis riigipead ja valitsusjuhti Brüsselis vastu Euroopa põhiseaduse lepingu, mille eelnõu oli välja töötanud Euroopa Konvent. Põhiseadusleping kinnitab liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi ja jätkab nende täiendamist – eelkõige sellega, et lõimib lepingusse põhiõiguste harta. Harta sätestab, et Euroopa Liit "kajastab Euroopa kodanike ja riikide tahet ehitada ühist tulevikku". Selline kahekordne legitiimsus, mille annavad liidule nii tema kodanike tahe kui ka liikmesriigid, annab tunnistust liidu süvenevast konsolideerumisest.

Edasine areng tuleneb tõenäoliselt Euroopa Liidu alusmõtetest nagu osalusdemokraatia, lähimus, inimõiguste kaitse jms, samuti sotsiaalvaldkonna aktidest, mis mõjutavad institutsioonide tegevust ning kahtlemata ka liikmesriike. Eeldatav on sotsiaalsete kodanikuõiguste mitmekülgsem väljaarenemine. Viimaseil aastail on järjest suurema tähenduse omandanud arutelu nn Kodanike Euroopa üle, mis tähendab tugevnevat survet üleeuroopalise demokraatliku ruumi kujundamiseks (vt nt Raik 2003). Euroopa Komisjon kasutab üha enam sõnapaari euroopalik ühiskonnamuudel asemel väljendit Euroopa sotsiaalne mudel (Rumford 2003, 33).

Euroopa Komisjon annab iga kolme aasta järel parlamendile, nõukogule ning majandus- ja sotsiaalkomiteele aru Euroopa Liidu kodakondsuse edasiarendamise kohta ning esitab vastavasisulisi ettepanekuid (asutamislepingu artikkel 8e, nüüd 22). Viimasel ajal on näiteks räägitud liidu kodakondsuse laiendamise kolmandate riikide kodanikele, kes on Euroopa Liidu alal pikka aega püsivalt elanud.

Erinevate tulevikunägemuste taga on küsimus, mis peaks Euroopa kodakondsusest lõpuks saama. Kas see jääbki täiendama liikmesriigi kodanike õigustekomplekti või on selle taga esimene samm maailmakodakondsuse kehtestumisele (Heater 2002)? Aga võib-olla on tegu hoopis eelmänguga uue Euroopa

superrriigi tavalisele kodakondsusele? Vastused neile küsimustele kujunevad üleeuroopalise arutelus, milles ka Eesti on osaline. Iga riigi aktiivne osalemine arutelus sõltub tema seisukohtade läbimõeldusest ja mõistetavusest Euroopa tähendusruumis. Kuidas oleme selleks valmis meie?

Kodakondsus uuringute peeglis

Väiksuse ja haavatavuse tunnetamine võib kaasa tuua Eesti ühiskonna suurema lõimumise. Teisalt võib Euroopa kodakondsuse tugev sisustamine tähendada seda, et hakatakse kartma rahvusliku sõltumatuse ja eesti kultuuri säilimise pärast, millel on tänases Eestis kahtlemata oluline tähendus. Niisugune areng võib süvendada tõrjuvaid ja välistavaid hoiakuid (Kalev 2004a, 96–98).

Sotsioloogide andmeil on Euroopa Liiduga ühinemise protsessis (ajavahemikus 1997–2002) eestlaste soov säilitada riiklikku sõltumatust vähenenud ligi kaks korda ja jõudnud lähedale mitte-eestlaste positsioonile (Kirch 2002). Eesti ja Euroopa Liidu tajumises, kui mitte arvestada, et Eestit tajutakse siiski rohkem omana, on väga palju ühist. Samas osutavad mitmed viimastel aastatel tehtud rahvusvahelised uuringud, et postkommunistlikud riigid ehk nn Uus Euroopa ja nn Vana Euroopa erinevad ka veel tosin aastat pärast nõukoguliku elukorralduse kokkuvarisemist demokraatia mõtmes oluliste omaduste poolest.

Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Monitooringu Keskus (ERKMK) korraldas 2003. aastal uuringu, mille järgi paistis Eesti silma (postkommunistlikest riikidest kõrvuti lätlaste ja tšehhidega) eitavama suhtumisega mitmekultuurilisse ühiskonda (Uba 2005). Ligi 51% eestlastest vastustas multikultuurilist ühiskonda kui arenguperspektiivi. Euroopa Liidus keskmiselt oli seda meelt ainult 21,5% vastanuist. Kontrast on sügav just Põhja-maadega võrreldes.

Teistest postkommunistlikest riikidest, ka Leedust, eristab Eestit (ja Lätit) väga suur nende inimeste osakaal, kes pole nõus

andma legaalsele immigrantidele kodanikuõigusi (kodanikuõiguste sisu küsitlusest küll ei selgu, aga ilmselt peetakse silmas riikkondlust). Negatiivselt häälestatud inimesed moodustavad vastajaist 56% (Lätis koguni 68%) ning lisaks soovib 59% vastanuist (Euroopa Liidu keskmine 45%), et immigrandid peaksid adapteeruma kohalike seaduste ja kommetega (ERKMK veebileht: <http://www.eumc.eu/int> – 9.04.2005). Seega on eurooplaste nägemus ühinenud Euroopa ühiskonnast (eriti Belgia, Saksamaa ja Taani on silmapaistvalt immigrandiprobleemsed) tervikuna vägagi kommunitaarne.

Silmatorfav erinevus

Eesti ja Läti elanike teravam reaktsioon multikultuurilisusele on vastus hoopis teist tüüpi elusituatsioonile ja seega ka küsimusele, kui sellele andis näiteks vastuse soomlane nii oma sotsiaalse konteksti kui ka individuaalse kogemuse mõttes (Kunovich 2002, 55). Eesti ja Läti demograafiline olukord kinnitab, et siin on tegemist pigem postimperiaalsete riikide põlisrahvaste reaktsiooniga eksistentsiaalsetele probleemidele. Seetõttu rassismisüüdistusteks alust pole. Ligi poole eestlastest võib liigitada sallimatuks just Eesti kontekstis (Pettai 2005). Projekti "Mitmik kodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile (DCE)" raames tehtud küsitlus osutas samuti, et põhimõttelist sallimatust pole: küsitatud eestlastest peab 90–95% kultuure, keeli ja religioone võrdseks ning rahvaid võrdselt töökaks (DCE küsitlus 2004).

Ennatlikke järeldusi Balti riikide üldisemast sügavamast postkoloniaalsest traumast või arengupeatusest leevendab kõrvutus Leeduga. Leedulaste hoiakud on (ERKMK) uuringu põhjal lähedased Kesk- ja Ida-Euroopa maade elanike hoiakutele. Mõned uuringud osutavad ka põhjustele: katoliiklus on ka postkommunistlikes riikides üks sallivust lisav tegur (Katnik 2002). Siiski pole Eestis ja Lätis nähtavasti traumas, mis võiks pikema aja jooksul ohustada Kodanike Euroopa teket. (Propagandistlik esitus Eesti

lõimumisest Euroopa Liitu kui siirdumisest lihtsalt "ühest liidust teise" peegeldab teatud hoiakuid, mille tegelikkuses on ikkagi nõrk kandepind.) Omariikluse kogemuse nõrkus, ebakindlus, vaesus jms hakkavad kindlasti teravdama suhtumist ka uusimmigrantidesse, kelle suhtes eestlastel veel kogemus puudub. Uusimmigrandid võivad muuta keerulisemaks soovi integreerida impeeriumi lagunemisel pärandiks saadud sinne suur kolonisatsioonivähemus.

Lisavalgust Euroopa Liidu kodakondsuse problemaatikale võimaldab heita Euroopa Liidu viienda raamprogrammi uuring "Mitmik-kodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile", milles vaadeldi Eesti, Saksa, Soome, Portugali, Prantsuse, Inglise, Kreeka ja Iisraeli otsustajate suhtumist. Ühe selle tööjärguna küsitleti Eesti otsustajaid – parlamendiliikmeid, kõrgemaid ametnikke, omavalitsuse töötajaid ja vabatahtlingute esindajaid (kokku 208 inimest).

Uuringu kohaselt (DCE küsitlus 2004) erineb Eesti suhtumises mitmikkodakondsusse silmatorkavalt vanadest Euroopa riikidest, nagu Prantsusmaa ja Saksamaa, aga ka Suurbritanniast ja Portugalist (kuivõrd need on endised koloniaalimpeeriumide isandad, komplitseerib see märgatavalt kodakondsushoiakute võrreldavuse hindamist) ning Soomest. Kreeka ja Iisraeli positsioonid on Eestiga sarnasemad, kuid mõlemad riigid, eriti Iisrael, esindavad ka

õiguslikus plaanis üsna spetsiifilist juhtumit. Eestlaste suhtumine mitmikkodakondsusse on oluliselt tõrjuvam, minnes eriti seadusandjate rühmas kuni selle keelamiseni.

Esiplaanil mure kultuuri pärast

Sellisele positsioonile on mitu seletust. Meenu-tagem, et Eesti seadused mitmikkodakondsust ei luba, teiste riikide omad aga teatud juhtudel küll (vt nt Aleinikoff ja Klusmeyer 2000, 2001, 2002). Kogu Euroopa kodakondsushoiakuid iseloomustab legalism. Tõrjuvat hoiakut toetavad ka praktilised kalkulatsioonid, sest Eesti kontekstis on mitmikkodakondsusel vastaja silmis konkreetne sisu – mitmikkodakondsuse lubamine on olnud üks Venemaa nõudmisi Eestile. Oluline erinevus nn Vana Euroopa riikidest seisneb tõigas, et kui nende mured on seotud tööpuuduse, kuritegevuse, narkokaubanduse jms lisandumisega (Amin 2004, Kunovich 2002), siis Eestis on esiplaanil mure kultuuri pärast (seda kinnitavad ka teised uuringud). Kuigi mitmikkodakondsus arvatakse rikastavat kultuuri, tajutakse seda ka kui märgatavat ohtu rahvuskultuurile, võimalikku migrantidest johtuvat majanduslikku koormat jne.

Et mitmikkodakondsus võib tähendada privileegi ja et see on samas ka potentsiaalne konfliktiallikas, pole iseenesest võõras nägemus. Kuni 1970. aastateni oli see Euroopas valitsev seisukoht ja mitmikkodakondsust püüti

Tabel 1. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodaniku seisundi õigustatusesse ja poliitilistesse õigustesse 2004. a (%)

Väide	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	jah	ei	jah	ei
Mitmikkodanikel peaks olema õigus hääletada parlamendivalimistel	71,4	28,6	53,8	46,2
Mitmikkodanikel peaks olema õigus hääletada kohalikel valimistel	55,1	44,9	77,0	23,0
Ümberasumisel kolmandasse riiki tuleks mitmikkodanikult kodakondsus ära võtta	26,4	73,6	58,6	41,4
Raske kuriteo sooritamisel tuleks mitmikkodanikult kodakondsus ära võtta	22,0	78,0	70,2	29,8

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 206.

piirata nii rahvuslike seaduste kui ka rahvusvaheliste lepetega (vt Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioonid). Koos piiriülese koostöö edenemisega ja Euroopa Liidu sisu avardamisega on mitmikkodakondsuse teatud piirini lubamine muutumas normiks (2004. aastal otsustas näiteks mitmikkodakondsust lubada Soome). Praegu on mitmikkodakondsuse lubamise eesmärk vältida kodakondsuseta isikute tekkimist, mitte lihtsalt mitmikkodanike ringi suurendamine.

Praktilistel kaalutlustel oleks ootuspärane, et mitmikkodakondsuse omajad saaksid oma õigusi realiseerida eelistatavalt elukohariigis. Eesti otsustajad peavad enam lubatavaks mitmikkodanike osalemist parlamendivalimistel päritoluriigis (s.t originaalse/algse kodakondsuse omandamise paigas) ja mitte elukohariigis (vt tabel 1). Kohalikele valimistele on nad mitmikkodakondsuse omajaid nõus lubama eelkõige elukohajärgselt. See hoiak on kooskõlas Eesti praeguste seadustega, mis lubavad mitmekodanikel hääletada kohalike omavalitsuse volikogude valimistel.

Immigrandile elukohariigis ka parlamendivalimistel valimisõiguse andmist tajutakse potentsiaalse ohuna rahvuse suveräänsusele. Elukohariigi kodakondsuse äravõtmine on kooskõlas ratsionaalse kalkulatsiooniga – sellega vähendatakse asuka ohtlikkust (kuni elimineerimiseni). Päritoluriigi kodakondsuse äravõtmise lubatavuse osas on Eesti otsustajad

keelduvad. See langeb kokku meie kodakondsusideoloogiaga, mille kohaselt päritolulist/sünnijärgset kodakondsust ei saa ära võtta (juriidilised nüansid pole siinkohal väga olulised).

Tähelepanuväärne on tõik, et Eesti otsustaja ei näe mitmikkodakondsuse lubamist kaaludes Euroopa Liidu ja mitte Euroopa Liidu kodaniku vahel olulist vahet ja on mõlema suhtes skeptiline, nähes mõlemas üsna sarnaselt ohtu (DCE küsitlus 2004). See tähendab, et Euroopa Liidu identiteet ja uue reaalsuse tunnetamine koos võimalike probleemide tajumisega on praktiliste kalkulatsioonide tasemel aeglane kujunema.

Seadusandjad kõige alalhoidlikumad

Võrreldes teiste DCE projektis osalenud riikidega, eristab Eesti otsustaja palju enam õigusi, mida ta annaks oma kaaskondlasele päritolu- ja elukohariigi järgselt (vt tabel 2). Elukohariigis pakutavad õigused ja kohustused on enam-vähem tasakaalus, välja arvatud kaitsevæteenistus. Nähtavasti väljendab kohustustes/õigustes elukohariigi eelistamine tunnustust kodakondsuse sügavamale sidemele asukohaga ja valmisolekut integreerida kodakondsuseta alalisi elanikke Eesti ühiskonda. See võib olla ka alles arengujärgus olevate sotsiaalset kodakondsust puudutavate seisukohtade kajastus (Kalev 2004b).

Tabel 2. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodanike kohustustesse ja sotsiaalsetesse õigustesse 2004. a (%)

Väide	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	jah	ei	jah	ei
Mitmikkodanikud:				
peaksid maksma makse nagu iga teine kodanik	46,2	53,8	96,9	3,1
peaksid täitma kaitsevæteenistuskohustust nagu iga teine kodanik	58,8	41,2	65,0	35,0
peaksid omama õigust tervishoiuteenustele nagu iga teine kodanik	69,4	30,6	94,7	5,3
peaksid omama õigust avalikele sotsiaalteenustele nagu iga teine kodanik	68,4	31,6	87,9	12,1
peaksid omama õigust tasuta ja kohustuslikule haridusele nagu iga teine kodanik	82,8	17,2	87,4	12,6

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 205.

Tabel 3. Kas liikmesriigi (Eesti) kodakondsus tuleks asendada Euroopa Liidu kodakondsusega? (2004. a; %)

	Nõustun täiesti	Nõustun	Ei nõustu	Üldse ei nõustu
Rahvaesindajad	0,0	3,2	19,4	77,4
Valitsusametnikud	6,0	10,0	26,0	58,0
Kohaliku omavalitsuse töötajad	5,1	6,8	23,7	64,4
Mittetulundusühenduste juhid	18,5	3,7	18,5	59,3
Muud	7,1	14,3	32,1	46,4
Kokku	6,7	7,7	24,1	61,5

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 204.

Suhtumine Euroopa Liidu ühiskodakondsusse ja Eesti kodakondsuse tulevikku pole üheselt seotud kindlate praktiliste kalkulatsioonidega. See on valdavalt poliitilise valiku/otsuse piirkond – kas Eesti riik (rahva kontroll oma tuleviku üle) on väärtus või mitte. Kaudselt tähendab see vastust nõustumise või mitte-nõustumisega Euroopa Liidu arenemiseks unitaariigi suunas.

Ligikaudu kuuendik Eesti otsustajaid on valmis asendama rahvusliku kodakondsuse Euroopa Liidu kodakondsusega (vt tabel 3). Kõige jäigemalt vastustavad sisuliselt rahvusliku suveräänsuse kadumist – Euroopa Kodanike Riigi kujunemist (s.t unitaariigi tekkimist) – rahvaesindajad. Kõige altimad on sulandumise osas vabahingute juhid, üsna liberaalselt on meelestatud ka valitsusametnikud. Kuna mõlemas rühmas moodustavad nooremad kui 40-aastased vastanud enamuse, võib ealist tunnust pidada peamiseks teguriks: valdavalt juba iseseisvas Eesti Vabariigis küpsenud noored on jõudnud suurel määral saada Euroopa kodanikuks.

Põhimõtteliselt üsna sarnase, Eesti kodakondsuse vajalikkust deklareeriva vastuse andis ka suhtumine väitesse, et "isegi juhul, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestatakse, ei tohiks see asendada rahvuslikku või mitmik-kodakondsust, kuna neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks" (vt tabel 4). Mida pidasid küsimustiku koostajad silmas väljendiga "neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks", jääb ebaselgeks, kuid selle peamine sisu saab olla rahvusühiskonna säilimine, sest kodakondsustsensus eristab täna kohalikku omavalitsust rahvuslikust parlamendist. Ligi 75% otsustajaid pooldas rahvusliku kodakondsuse säilimist, sealhulgas kõige konservatiivsemad olid rahvaesindajad, kes erandita pooldasid riikluse püsimist.

DCE projekti üks üllatav tulemus oligi järeldus, et mis tahes muudatuste sisseviimisel õiguskorda, mis nõrgendaks Eesti rahvusriiklust või annaks täiendavaid õigusi mitme kodakondsuse omajatele, osutusid kõige konservatiivsemaks rühmaks seadusandjad. Kõige liberaalsemad olid vabahingute esindajad

Tabel 4. Otsustajate suhtumine rahvusriiklikku, transnatsionaalsesse ja mitmik-kodakondsusse (%)

	Nõustun	Ei nõustu
Eesti kodakondsus tuleb asendada Euroopa kodakondsusega	13,6	86,4
Kui kehtestatakse Euroopa kodakondsus, pole liikmesriigi ja mitmik-kodakondsus enam vajalik	25,1	74,9
Isegi siis, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestatakse, ei tohiks see asendada rahvuslikku ega mitmik-kodakondsust, sest neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks	73,3	26,7

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 204.

(küsitlesime neid mittetulundusühinguid, mis puutuvad kokku vähemuste, migratsiooni, kodanikuõiguste kaitse jms probleemidega). Kohalike omavalitsuste esindajate vastuste rühmitamisel "Tallinn" ja "muud" (Lõuna- ja Lääne-Eestis on mitte-eestlaste ja nende probleemidega vähem kokkupuudet) ning nende suhtumise kõrvutamisel mitmikkodakondsuse lubatavuse küsimustes selgus, et teistest hoopis tõrjumad olid Tallinna omavalitsustegelased. Et tegelikest probleemidest vähem informeeritud ja neid vähem kogenud Eesti sisemaa omavalitsuste ametnikud osutusid liberaalsemaks, viib mõttele, et ka eestlaste suhtumine Euroopa Liiduga kaasnevatesse probleemidesse võib kogemuse kaudu areneda ootamatutes suundades.

Pidurdavad ja soodustavad tegurid

Postkoloniaalse Eesti lõimumise protsessi Kodanike Euroopasse on mitmeti keerulisem kui paljudel teistel Euroopa Liidu värsketel liikmetel. Eestlaste skepsises võimendavad üksteist mitu uue olukorra teadvustamist mõjutavat tegurit.

Kodanike Euroopat toetava mentaliteedi arengu pidurid Eestis on järgmised.

1. Eesti kodakondsustraditsioon on *ius sanguinis* e põhine ja naturalisatsiooni nõue toetab kommunitaarseid arusaamu rahvusühiskonnast (rahvusriiklusest). Eestlaste – nagu ka laiemalt eurooplaste – õigustamisarutluste alusstruktuure kujundab legalistlik mõttelaad, s.t kehtivad normid mõjutavad olemuslikult suhtumist praktikatesse ja arutlusviisidesse. Viimasel kümnendil aset leidnud märgatav liikumine *ius soli* kaaskasutuse suunas seadusregulatsioonis (Kalev 2004a, 98–99) ja seega taandumine senistest kodakondsuspoliitika põhimõtetest pole valitsevat mõtteviisi veel märgatavalt mõjutanud.
2. Keskne roll, mida Eesti kodakondsus täitis Eesti riikluse ja iseseisvuse taastamisel (*restitutio in integrum*), on omandanud olulise kaalu kodaniku ja kodakondsuse probleemi tajumisel, selle substantssiali-

seerival etniseerimisel (vs kodakondsuse instrumentaliseerimine), sealjuures eriti vanema põlvkonna silmis. See kogemus on kujundanud tänase seadusandja maailmapildi.

3. Kodakondsuse avardamise, sealhulgas mitmikkodakondsuse probleeme tajutakse olulisel määral mitte veel Euroopa Liidu kontekstis, vaid defineeritakse suuresti vastusena nn olulise teise (*significant other*) ehk neoimperialistliku/revanšistliku Venemaa poliitikale. Immigrantide probleem ei teadvustu mitte vähemuste probleemina, vaid Venemaa aktiivse nn kaasmaalastepoliitika taustal, s.t *irredenta* või viienda kolonni malli vahendusel. Seda konteksti on uurimistulemuste tõlgendamisel mõttekas arvestada.
4. Eesti kodakondsus (kodanikuks olemine) võib lähitulevikus kaotada palju oma väärtusest nii utilitaristlike kalkulatsioonide objektina kui ka identiteedi alusena. Natsionalistliku etatismi, mis on kodakondsusele sisu andmisel vanema põlvkonna silmis oluline tegur, mõõduandvus taandub. Rahvusriigi õigustuslikud argumendid siirduvad enam praktiliste küsimuste poolele. Samas nõrgendab minimaalriik noorema põlvkonna sidet Eesti riiklusega ja suurendab huvi Euroopa kodakondsuse täiemahulise rakendamise vastu.
5. Tänapäevase Eesti kodaniku suhtumist Euroopa Liidu kodakondsusse kujundavad veel nõrgalt kogemused, mis iseloomustavad nn uusimmigratsiooniga kohanevat Euroopat ja mida saadab teravnev konkurents tööjõuturul, multikulturalismi arenemine kristlikul ning mittekristlikel kultuuridel rajanevate ühiskondade konkurentsiks.

Kodanike Euroopa mentaliteeti tugevdavad järgmised arengud.

1. Eesti kodakondsuse seos riikliku poliitilise identiteediga on nõrk. Nõukogude okupatsiooni aeg sisendas muljet kodakondsuse kui poliitilise institutsiooni fiktiivsusest ja halduslikust repressiivsusest. Taastatud iseseisvus pole suutnud riigi sümbolise

- väärtuse tõusu kõrval elavdada meie riikluse republikaanlikke elemente – rahvuslikku konstitutsioonilist patriotismi. Inimeste kõrgendatud ootused hooliva riigi suhtes, kuluka ja ebatõhusa Eesti administratsiooni legitiimsuse vähenemine jms võivad neid positiivselt häälestada Euroopa konstitutsioonilisuse suunas.
2. Taasiseseisvunud Eesti ühiskond on teravalt segmenteerunud ja samal ajal on kodakondsuse institutsioon väga habras. Euroopa Liidu kodakondsuse sisu, mis hõlmab nn Marshalli alusmudeli olulisi elemente, on vastuolus minimaalriigi ideoloogiaga. Eestis on omandamas selgemaid piirjooni samad tendentsid, mis iseloomustavad kodakondsuse nn ärauhumist Läänes. Eesti tulevikule võivad neil arengul olla dramaatilised tagajärjed.
 3. Oluliseks teguriks Kodanike Euroopa mentaliteedi tugevnemisel kujuneb ilmselt põlvkondade vahetus. Euroopa Liidu tuumiku ja Eesti arengu majanduslik tasakaalustamatus jääb püsima veel põlvkondadeks. Nn võitjate põlvkond näeb oma laste tulevikku Euroopas – ligi neljandik on valmis andma oma lastele haridust inglise või mõnes muus keeles. Tähelepanuväärsel kombel on eestimaalastest noorte elavikus rahvusest sõltumata olulisel kohal USA (Vihalemm 2004).

Kasutatud kirjandus

- Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B.** (eds) (2000). From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B.** (eds) (2001). Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B.** (eds) (2002). Citizenship Policies for an Age of Migration. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace and Migration Policy Institute.
- Amin, A.** (2004). Multi-ethnicity and the Idea of Europe. – Theory, Culture and Society, Vol 21, No 2, pp 1–24.
- Barber, W. N.** (2002). Citizenship, Nationalism and the European Union. – European Law Review, Vol 27, No 3, pp 241–259.
- DCE küsitlus 2004 = **Kalev, L., Ruutsoo, R.** (2004). Dual Citizenship, Governance and Education: A Challenge to the European Nation-State (DCE). Report on survey among national policy makers, authorities and NGO representatives. Estonia. (Mitmikkodakondsus: Euroopa Liit ning rahvusriigi tulevik [DCE] küsitlus Eestis [n=208]; käsikiri autorite valduses.)
- Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioonid:
Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 6.05.1963). European Treaty Series No 43.
Protocol Amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 24.11.1977). European Treaty Series No 095.
Additional protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 24.11.1977). European Treaty Series No 096.
European Convention on Nationality (Strasbourg, 6.XI.1997). European Treaty Series No 166.
- Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud sõnastus). Eesti Õiguskeele Keskus. – http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=I&m=000&query=euroopa+%FChenduse+asutamisleping (25.10.2004).
- Hansen, R., Weil, P.** (eds) (2001). Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU. – Houndmills, New York: Palgrave.
- Heater, D.** (1999). What is Citizenship? Cambridge, Maldon, MA: Polity Press.
- Heater, D.** (2002). World Citizenship. Cosmopolitan Thinking and Its Opponents. London, New York: Continuum.
- Kalev, L.** (2004a). Minimaalriik, rahvustervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas. – Acta Politica, nr 1, lk 89–110.
- Kalev, L.** (2004b). Estonian Citizenship Policy and the Membership in the European Union. Presentation in the 3rd Baltic Readings Conference, Tallinn, Estonia, 30.10.2004. [Käsikiri autori valduses.]
- Katnik, A.** (2002). Religion, Social Class and Political Tolerance. A Cross-National Analysis. – International Journal of Sociology, Vol 32, No 1, pp 14–38.

- Kirch, M. (2002).** Identiteet ja rahvuslikud hoiakud. – A. Valk (koost). Eesti ja eestlased võrdlevas perspektiivis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 87–101.
Kodakondsus- ja migratsiooniarengusuunad. – http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/KMA_arengusuunad.
- Kunovich, R. M. (2002).** Social Structural Sources of Anti-immigrant Prejudice in Europe. – International Journal of Sociology, Vol 32, No 1, pp 39–57.
- Lacroix, J. (2002).** For a European Constitutional Patriotism. – Political Studies, Vol. 50, pp 944–958.
- O’Leary, S. (1996).** European Union Citizenship. The Options for Reform. London: Institute for Public Policy Research.
- Olsen, P. J. (2003).** What is a Legitimate Role of Euro-citizens? – Comparative European Politics, No 1, pp 91–110.
- Oppermann, T. (2002).** Euroopa õigus. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- Past, A., Vihalemm, P. (2004).** Euroopa Liidu imago Eestis enne ja pärast euroreferendumit. – Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Toim V. Kalmus, M. Lauristin ja P. Pruulmann-Vengerfeldt. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 183–198.
- Pettai, I. (2005).** Eestis ei ole rassismi. – Eesti Päevaleht, 29. märts.
- Raik, K. (2003).** Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia’s Democracy and Integration into the European Union. Tartu: Tartu University Press.
- Rumford, C. (2003).** European Civil Society or Transnational Social Space? Conceptions of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: An Emerging Agenda. – European Journal of Social Theory, Vol 6, No 1, pp 25–43.
- Uba, K. (2005).** Eestlased ei ole rassistid, vaid ebatolerantsed. – Postimees, 22. märts.
- Vihalemm, P. (2004).** Maailm Eestist väljaspool: kogemus ja kontaktid, huvid ja hoiakud. – Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Toim V. Kalmus, M. Lauristin ja P. Pruulmann-Vengerfeldt. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 75–80.

Eesti põllumajanduse konkurentsivõime: olukord ja tulevikuväljavaated



Janno Reiljan
Riigikogu liige, Eestimaa
Rahvaliid, Tartu Üli-
kooli välismajanduse
erakorraline professor



Dorel Tamm
Tartu Ülikooli rahvus-
vahelise ettevõtluse
õppetooli doktorant

Arvestades põllumajanduse tähtsaid sotsiaalseid funktsioone, sealhulgas asustuse ja tööhõive tagamist maapiirkondades, võiks selle majandusharu osatähtsus Eestis olla märksa suurem.

Põllumajandus ja sellel põhinev toiduainetööstus on majandusharud, millesse riik kogu maailmas suurel määral sekkub. Paljudes riikides toetatakse põllumajandust, et selle kaudu lahendada maapiirkondade asustuse ja loodushoiu ning ka sotsiaal- ja piirialade arengu probleeme. Põllumajandussaaduste tootmine ja esmane töötlemine on maaelu ja regionaalarengu majandusliku aluse tähtsaimaid komponente.

Eesti viljeles aastail 1991–2000 põllumajanduses ja toiduainetööstuses arenenud riikidele vastupidist poliitikat. Valitsus ei eraldanud 1998. aastani neile majandusharudele riiklikke toetusi ega rakendanud 2000. aastani negatiivsete välismõjude kaitseks piiranguid ja barjääre. Seetõttu olid Eesti põllumajandus ja toiduainetööstus Euroopa Liitu integreerumiseni sunnitud tegutsema sise- ja

välisurul peamistest partneritest tunduvalt halvemates konkurentsitingimustes. See mõjutab eriti põllumajandust, mis omakorda avaldas regionaalarengu tasakaalustamatuse ja tööpuuduse kasvu kaudu negatiivset mõju kogu ühiskonna heaolule.

Eesti põllumajanduse konkurentsipositsiooni hindamiseks on vaja kindlaks teha, kas riigi ja rahvusvahelise keskkonna muutused parandavad või halvendavad pikema aja jooksul Eesti põllumajanduse konkurentsitingimusi ja -võimet. Et majandusharu on konkurentsivõime analüüsi aspektist spetsiifiline ja keeruline subjekt, sõltuvad pikaajalised majandustulemused peamiselt ettevõtete tõhusamast tööst ja riigi tegevusest majanduspoliitilise keskkonna kujundamisel kodumaal ja suhtlemisel väliskonkurentidega.

Samal ajal võiksid ja peaksid majandusharusse kuuluvad ettevõtted arendama intensiivset ja laiaulatuslikku tegevust nii ühiste teenuste süsteemi väljaarendamiseks kui ka lobi-tööks majanduspoliitilise keskkonna kujundamisel.

Kõigepealt peab majandusharu lülituma harmooniliselt koduriigi majandussüsteemi, et tagada suurim tööhõive ja majanduskasv. Koduturg on iga majandusharu peamine tegevuspiirkond, kus ta võitleb väliskonkurentidega müügituru pärast ja teiste majandusharudega toimetuleku nimel. Tulemuste paranemine siseturul võimaldab tugevamatel ettevõtetel tungida välisurule. Riigisisese konkurentsivõime kasv loob eeldused ka rahvusvahelise konkurentsivõime tekkimiseks.

Põllumajanduse positsioon Eestis

Majandusharu konkurentsivõime taset ja dünaamikat iseloomustab kõige üldisemalt tema positsioon teiste tegevusalade suhtes,

seada näitab haru osatähtsus sisemajanduse koguproduktis (SKP) ja töökohtade loomisel. Eesti põllumajanduse osatähtsus väärtuse loojana ja tööandjana on pärast taasiseseisvumist kiiresti vähenenud: 1993. aastal andis põllumajandus (koos jahindusega) 12,5%, 2003. aastal üksnes 4,3% SKP-st. Põllumajanduse osatähtsus tööhõives on 1992. aastast alates vähenenud enam kui kahe kolmandiku võrra – 7,8%-lt 2,3%-le.

Põllumajanduse osatähtsus on märgatavalt vähenenud ka teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, kuid Poolas ja Sloveenias rakendati proteksionistlikumat väliskaubanduspoliitikat ning suudeti ulatuslikum langus ära hoida. Arenenud tööstusriikidega võrreldes vähenes Eestis põllumajanduse osatähtsus liiga järsult. Näiteks moodustas põllumajandussektor 1975. aastal Euroopa Liidu tööhõives 7,7% (Thirty Years... 2001, 2) ja 2002. aastal 4,3% (Eurostat Yearbook 2002, 246). Erinevalt

arenenud riikidest, kus teised sektorid kasvasid põllumajandusest kiiremini, kaotas Eesti põllumajandus oma tähtsust peamiselt tootmise füüsilise mahu vähenemise tõttu.

Tabelis 1 on põllumajanduse osatähtsust tööhõives ning SKP-s iseloomutavad andmed mõnede Kesk- ja Ida-Euroopa ning vanade Euroopa Liidu liikmesriikide kohta. Sellest nähtub, et hõivatute osakaalu poolest sarnaneb Eesti vanade Euroopa Liidu liikmesriikidega. 2002. aastal oli Eestis põllumajanduse osatähtsus tööhõives 6,5%, Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmine 15,4% ning Euroopa Liidu (15) keskmine 4%. Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest eristub selgesti Rumeenia, kus hõivatute osakaal oli vaatlusalusel perioodil ligikaudu 40%. Euroopa Liidu 15-s tõusid põllumajanduses hõivatutega esile Kreeka ja Portugal. Põllumajanduse osakaalu SKP-s võrreldes ei ole Euroopa Liidu uute ja vanade liikmesriikide erinevused nii suured. Lätis ja

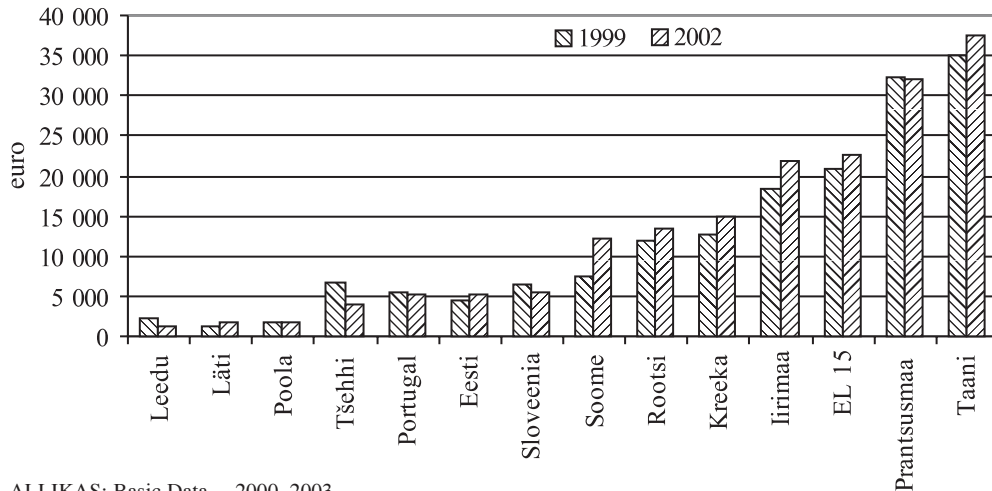
Tabel 1. Põllumajanduse osatähtsus SKP loomisel ja tööhõives aastail 1999–2002 (%)

	Põllumajanduse osatähtsus tööhõives			Põllumajanduse osatähtsus SKP-s		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002
Bulgaaria	26,6	26,2	10,7	17,6	15,8	9,7
Eesti	8,8	5,2	6,5	5,1	3,6	2,9
Leedu	20,2	18,4	18,6	7,9	6,9	2,1
Läti	15,3	13,5	15,3	3,6	4,0	2,9
Poola	18,1	18,7	19,6	3,3	2,9	2,5
Rumeenia	41,7	42,8	37,7	13,9	-11,4	-
Sloveenia	10,2	9,6	9,7	3,2	-2,9	2,1
Tšehhi	5,2	4,5	4,9	3,4	3,4	1,2
Iirimaa	8,6	7,9	6,9	2,9	2,6	2,0
Kreeka	17	17,0	15,8	7,1	6,8	6,5
Portugal	12,7	12,5	12,5	3,3	2,4	2,5
Prantsusmaa	4,3	4,2	4,1	2,4	2,3	2,1
Rootsi	3,0	2,9	2,5	0,7	0,7	0,6
Soome	6,4	6,2	5,5	0,9	0,9	1,2
Taani	3,3	3,7	3,2	2,0	2,0	1,8
Euroopa Liit (15)	4,5	4,3	4,0	1,8	1,7	1,6
Kesk- ja Ida-Euroopa riigid	18,3	17,4	15,4	7,3	6,4	3,3

ALLIKAS: Basic Data... 2000, 2001, 2003.

Märkus: Tabeli 1 andmed Eesti kohta erinevad eespool mainitud 2002. aasta andmeist, sest tabelis on koos põllumajandusega peale jahinduse ka metsandus ja kalandus.

Joonis 1. Põllumajanduse produktiivsus (lisandväärtus töötaja kohta) eurodes



ALLIKAS: Basic Data... 2000, 2003.

Leedus on põllumajanduses hõivatuid Eestist mitu korda rohkem, kuid haru osatähtsus SKP loomisel Eestiga võrdne (Lätis) või koguni madalam (Leedus).

Tootismahu vähenemisest hoolimata on Eesti põllumajanduse tootlikkus ja efektiivsus Kesk- ja Ida-Euroopa kõrgeimaid (vt joonis 1), selle põhjus on tööjõu kiire äravool põllumajandusest. Samal ajal on tootlikkus ühe töötaja kohta vanades Euroopa Liidu riikides ja Euroopa Liidu (15) põllumajanduses keskmiselt Eestiga võrreldes mitu korda kõrgem.

Eesti põllumajanduses saavutati tootmise mahu kõrgeim tase 1980. aastate algul (tabel 2), siis kuulus Eesti põhiliste toiduainete tootmiselt ühe elaniku kohta maailma parimate

hulka. Kui kartuli ja köögiviljade tootmine välja arvata, suudeti seda taset hoida 1990. aastate alguseni. Üleminekuperioodil vähenes Eestis toiduainetega isearustamine tunduvalt, suure osa tarbimisest katab importtoodang. Kui nüüd Euroopa Liidu liikmeks olles Eesti põllumajanduse rahvusvaheline konkurentsipositsioon tugevneb, võib järgmistel aastatel tootmistase tõusta ja riigi toiduainetega isearustumus paraneda.

Riigi toiduainetega isearustamise näitajad väljendavad selgelt Eesti põllumajanduse tootmispotentsiaali kasutamata jätmist. Samal ajal oli väiksema põllumajandusliku tootmispotentsiaaliga laienemiseelse Euroopa Liidu (15) riikides kõigi tähtsamate toiduainetega isearustumus üle 100% (tabel 3). Eestis see-

Tabel 2. Eesti põllumajandustoodang elaniku kohta aastail 1980–2003 (kg)

Aasta	Teravili	Kartul	Köögivili	Liha	Piim	Munad, tk
1980	644	775	84	110	791	366
1985	473	542	82	117	820	344
1990	610	394	67	116	770	349
1995	357	374	40	47	492	227
2000	509	344	39	39	460	186
2001	409	252	40	42	501	204
2002	386	155	29	50	450	186
2003	374	181	43	50	452	173

ALLIKAS: Eesti Statistikaameti on-line-andmebaas.

Tabel 3. Toiduainetega isevarustumus Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikides, vanades Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis (kodumaise toodangu osakaal tarbimises) (%)

Riik	Teravili	Piim	Loomaliha	Sealiha	Linnuliha
KIE	93	107	108	101	107
EL 15	116	108	103	110	109
Eesti	95	135	81	67	28

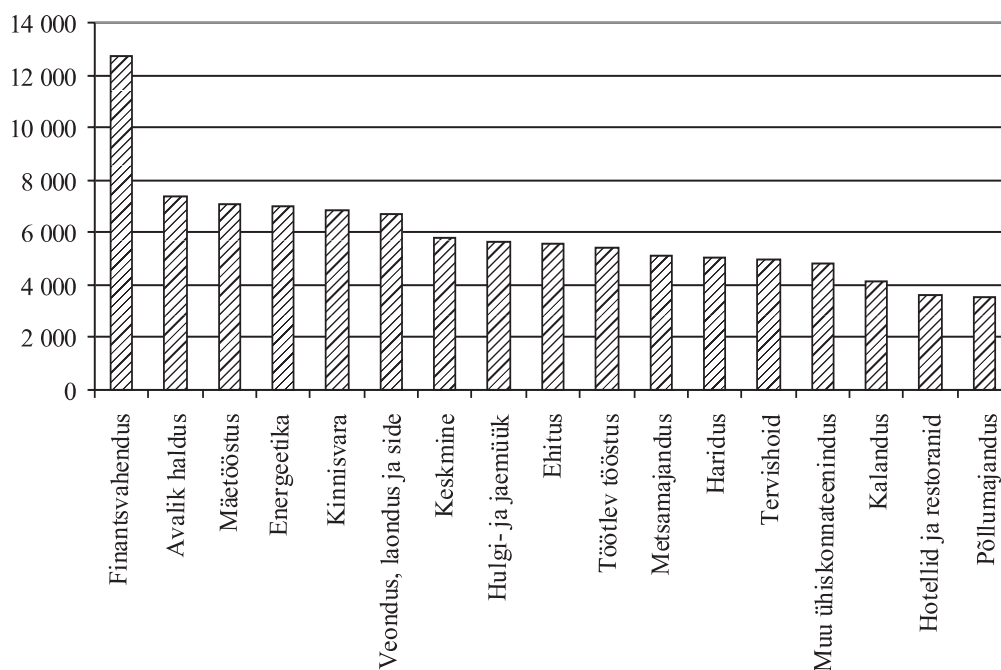
ALLIKAD: Hein, Maadvere 2002, 3; Self-sufficiency... 2001; Pouliquen 2001, 10.

vastu on üksnes piima ja kartuliga isevarustamine suhteliselt hea. Teiste toiduainetega varustamisel jääb Eesti märgatavalt alla ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmisele. Arvestades põllumajanduse tähtsaid sotsiaalseid funktsioone (asustuse ja tööhõive tagamine maapiirkondades, rahva kindlustamine oma toodetud põhitoiduainetega, maastikuhooldus jms), võiks meie põllumajanduse osatähtsus SKP loomisel ja tööhõives olla tunduvalt suurem.

Konkurentsivõime ressursiturul

Eesti põllumajanduses on veidi rohkem kui kümne aasta jooksul kadunud üle 100 000 töökohta ehk ligikaudu kolm neljandikku töökohtadest (Maaelu arengu kava 2005). See on tekitanud maapiirkondade tööjõuturul erilise olukorra: suhteliselt madala töötasu eest saab palgata kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid. Samal ajal kannatab just sellesama madala palga tõttu põllumajandusettevõtete töötajate motiveeritus ja püsivus.

Joonis 2. Eesti keskmine brutokuupalk aastail 2000–2003 põhitegevusalade järgi (kroonides)



ALLIKAS: Eesti Statistikaameti on-line-andmebaas.

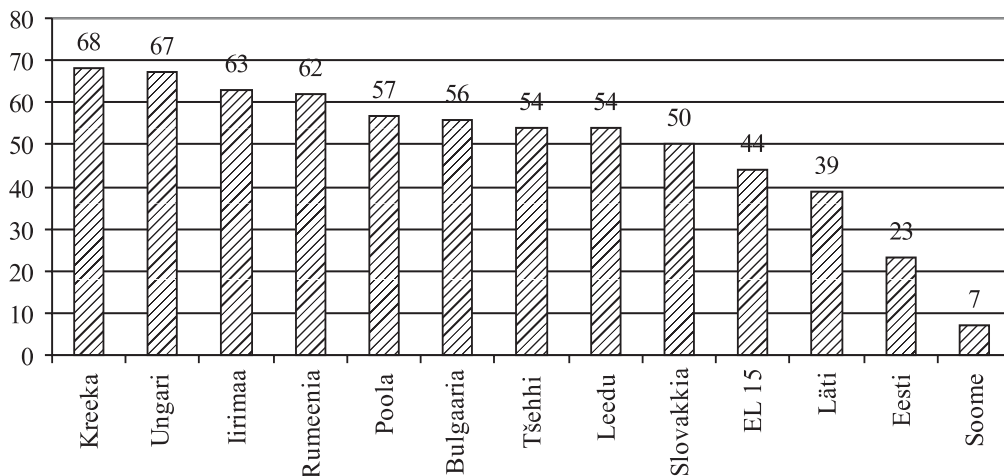
Palgatasemelt on põllumajandus Eesti majandusharude hulgas viimasel kohal (vt joonis 2). Palgatingimustelt on põllumajandus allpool rahvamajanduse keskmist taset juba 1992. aastast, kui keskmine töötasu põllumajanduses ulatus 71%-ni Eesti keskmisest brutopalgast. 2003. aastal oli põllumajanduse brutopalk ainult 61,2% rahvamajanduse keskmisest. Seega on põllumajandussektori brutopalk ja majandusharu konkurentsivõime tööjoturul pidevalt vähenenud. Kuid põllumajandussektori väikesed palgad pole üksnes Eesti probleem. Ka Poolas, Sloveenias, Saksamaal, Austrias ja Hollandis jäävad põllumajandustöötajate palgad riigi keskmisest palgast märgatavalt allapoole (Einkommen... 2002; Wages 2000; Löhne und Gehälter... 2002). Majandusharu konkurentsivõime avaldub kõige kiiremlt ja selgemini kapitaliturul, sest kapital kui mobiilne tootmistegur otsib pidevalt teed suurema kasumlikkusega majandusharudesse. Suur osa põllumajandusettevõttest peab majandustegevuse arendamisel peaprobleemiks finantsvahendite kättesaadavust. Probleemi teravust kinnitab üheselt otseste välisinvesteeringute liikumise statistika Eesti majandusharude lõikes. Aastail 2000–2003 kahanes põllumajandusse tehtud välisinvesteeringute osatähtsus 1,3%-lt kõigist Eesti majandusse tehtud välismaistest

otseinvesteeringutest 0,3%-le. Seega on Eesti põllumajandus välisinvestoreile väheatraktiivne valdkond.

Põllumajandusettevõttele on probleeme ka krediitiasutustest laenude saamisega, kuid selle kohta täpseid andmeid pole. Võrrelda saab investeeringuid põhivarasse, mis peegeldavad kokkuvõtlikult nii omavahendite akumuleerimise võimalusi kui ka välismaiste investorite huvi ja laenukapitali kättesaadavust. Põllumajanduse osatähtsus investeeringutes põhivarasse on ligikaudu sama suur kui SKP loomisel. Investeeringute osas on olukord põllumajanduses paranenud 2000. aastast alates, kui SAPARD-i programmi raames hakati põllumajandusettevõtete investeeringuid kuni 50% ulatuses kaasfinantseerima Euroopa Liidu rahaga (SAPARD-i kronoloogia... 2005). Põllumajandusootumisse tehtavad investeeringud väärtustavad ka sidusaladesse (eelkõige põllumajandussaadusi töötlevatesse ettevõtetesse Euroopa Liidu tunnustuse saamiseks) tehtud investeeringuid.

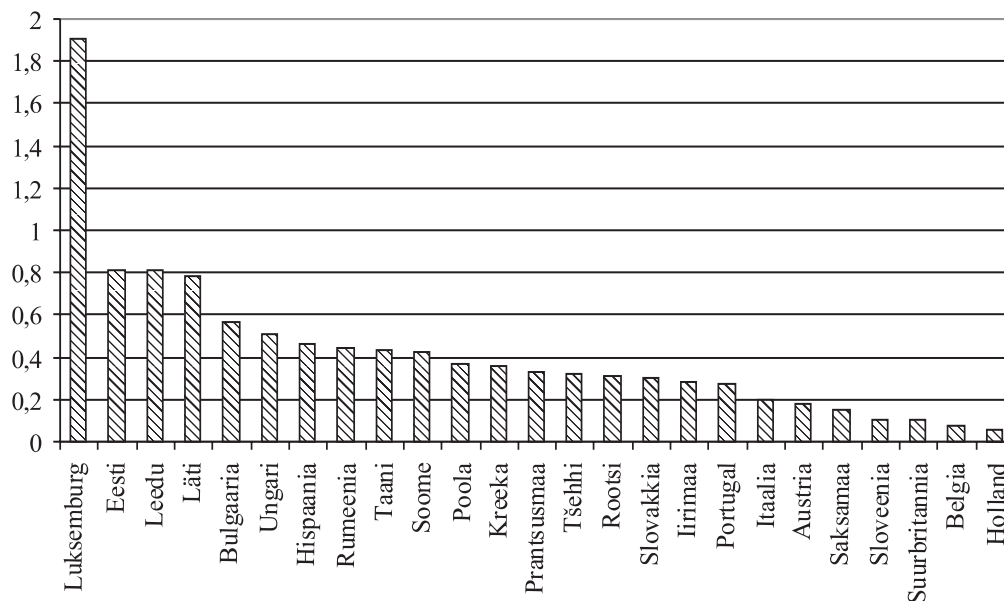
Väikese asustustiheduse tõttu on Eestis maaressurss inimese kohta suurem kui maailmas keskmiselt. Põllumajanduse seisukohast on tähtsaim loodusvara haritav maa. Euroopa Liidu teiste liikmesriikidega võrreldes on Eestis haritava maa osatähtsus riigi pindalas suhteliselt väike (joonis 3). Peaaegu kõigis

Joonis 3. Haritava maa osatähtsus riigi pindalas 1999. a (%)



ALLIKAS: Eesti statistika aastaraamat 2002, 427.

Joonis 4. Haritav maa inimese kohta 2000. a (ha)



ALLIKAS: Population ... 2004.

teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on põllumajandusmaa osatähtsus pindalas üle Euroopa Liidu keskmise taseme, Eestis aga ligi kaks korda väiksem.

Suhteliselt hõreda asustuse tõttu on Eestis vaatlusaluste riikidega võrreldes palju haritavat maad (hektarites) inimese kohta (joonis 4). Samal ajal on siin suur hulk maad kasutamata. 2001. aastal oli Eestis kasutusest väljas 24% põllumajandusmaast (autorite arvutused "Põllumajandus ja maaelu areng..." 2002, 6 alusel). Eestis peaks seega olema head tingimused väiksema intensiivsusega tootmise, sealhulgas mahepõllumajanduse arendamiseks.

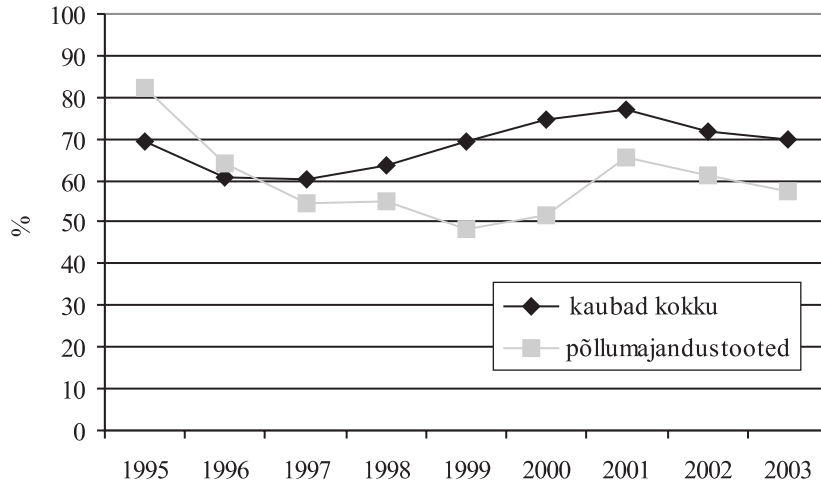
Kokkuvõtvalt võib öelda, et Eesti põllumajandus ei ole konkurentsivõimeline tööjõu- ja kapitaliturul. Kõige suurem on tema konkurentsivõime maarekursiturul. Haritava maa osatähtsus riigi pindalas on Eestis üpris väike. Haritava maa poolest inimese kohta on Eesti aga üks esimesi Euroopa Liidus.

Konkurentsivõime müügiturul

1992. aasta rahareformiga sisseviidud Eesti kroon oli esialgu tugevasti alla hinnatud. Seda näitas rahareformijärgne kõrge inflatsioonitase

(tarbijahinnad tõusid 1993. aastal 89,8%, 1994. aastal 47,7%, 1995. aastal 29% ja 1996. aastal 23,1% (Hinnaindeksid... 1999)). Fikseeritud vahetuskurs (1 DEM = 8 EEK ehk 1 EUR = 15,6466 EEK) toetas esialgu väljavedu ja kujutas endast raskesti ületatavat tõket importkaubale. Ekspordivõimalused jäid Eesti põllumeestel kasutamata, sest idaturg kuivas NSV Liidu lagunemise tagajärjel kokku ja arenenud tööstusriikide turgu kaitseks kõrged tollitõkked. Siseturg oli aga esialgu kaitstud ning põllumajandussaaduste väliskaubanduse saldo oli 1994. aastani positiivne. Rahareformile järgnenud inflatsioon tõstis siseturul tootmiskulud ja hinnad mitmekordseks, sealhulgas põllumajandussaaduste kulud hindadest kiiremini. Järk-järgult kadus siseturu monetaarne kaitse, väliskaubanduslikke kaitsemeetmeid (impordikvoodid ja -tollid, tehnilised regulatsioonid) Eestis kasutusele ei võetud ning põllumajandussaaduste turg avanes ühepoolsetl väliskonkurentidele. Üha rohkem tuli Eestisse välisriikide (eelkõige Euroopa Liidu) subsideeritud toiduaineid, millega Eesti tootjad ei suutnud hinnas konkureerida. Välisriikidest pärit subsideeritud impordi voog on 1995. aastast

Joonis 5. Eesti ekspordi ja impordi mahu suhe aastail 1995–2003



ALLIKAD: Eesti Statistikaameti *on-line*-andmebaas; autorite arvutused.

alates ületanud üha enam Eesti põllumajandustoodete ekspordi. Peamiselt liberaalse väliskaubanduspoliitika tõttu kujunes kogu Eesti väliskaubanduse ja ka põllumajandustoodete väliskaubandusbilans negatiivseks. Eesti suutis põllumajandussaadusi mõningal määral ekspordida oma traditsioonilisele turule endise NSV Liidu alal, kuhu veeti ligikaudu 75% põllumajandustoodetest. Venemaa rahakriisi tõttu 1998. aasta augustis (rubla devalveeriti enam kui 70% ulatuses) saabus põllumajandustoodete väljaveo sellel suunal madalseis 1999. aastal. Veel 1995. aastal moodustasid toiduained Venemaa-suunalisest ekspordist 37,5%, kuid 2002. aastal oli nende osa kahanenud 10,2%-ni. Tähtsa sihtturu ootamatu kadumine põhjustas suuri majandusraskusi toiduainetööstuse ettevõtteis, mitmed neist pankrotistusid. Toiduainetööstus omakorda surus põllumajandussaaduste kokkuostuhinnad nii alla, et ka paljud põllumajandusettevõtted olid sunnitud tootmise lõpetama.

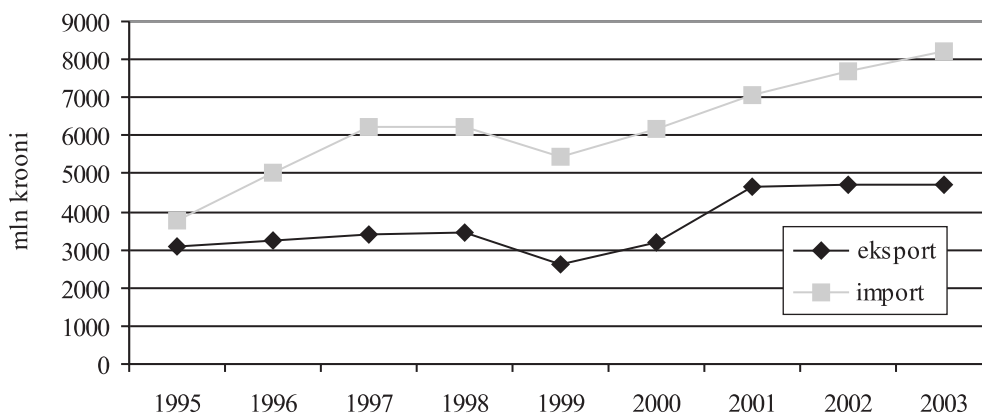
Bilansi defitsiitseks muutumisest hoolimata oli Eesti põllumajandustoodete ekspordi ja impordi mahu suhe veel aastail 1995 ja 1996 parem riigi koguekspordi ja -impordi mahu suhtest, pärast seda on Eesti põllumajanduse välismajanduslik konkurentsivõime jäänud tunduvalt allapoole rahvamajanduse keskmist

välismajandusliku konkurentsivõime taset. Madalseis saabus 1999. aastal, kui põllumajandussaaduste väljaveo maht moodustas vähem kui poole selle tootegrupi sisseveo mahust (joonis 5).

2000. aastal muutus Eesti põllumajandussaaduste kaubandusrežiim Euroopa Liiduga soodsamaks, sest Euroopa Liit loobus Eesti turule tungimisel mõne toiduaine ekspordisubsiidiumidest ja suurendas Eesti toiduainete tollivaba impordi kvoote. Samal ajal kehtestas Eesti imporditollid toiduainete sisseveole vabakaubanduslepingutega haaramata riikidest. Selle tulemusel paranes aastail 2000 ja 2001 põllumajandussaaduste ekspordi ja impordi mahu suhte koguekspordi ja -impordi mahu suhtest veidi kiiremini. Rakendatud meetmete mõju ei olnud aga piisav ning aastail 2002 ja 2003 näitas ekspordi ja impordi mahu suhe taas välismajandusliku konkurentsivõime langust, seejuures on põllumajanduse konkurentsivõime langenud rahvamajanduse keskmisest kiiremini.

Põllumajandustoodete väliskaubandusbilansi saldo muutus negatiivseks 1995. aastal ning seejärel suurenes defitsiit 1999. aastani. Põllumajandussaaduste ekspordi ja impordi mahu paralleelne vähenemine 1999. aastal tulenes asjaolust, et Eesti toiduainetööstus

Joonis 6. Põllumajandustoodete ekspordi ja impordi maht aastail 1995–2003



ALLIKAS: Eesti Statistikaameti on-line-andmebaas.

tegeles eelmistel aastatel suures mahus sisseveetud põllumajandussaaduste töötlemisega ekspordikaubaks, ning Venemaa turu kadumisest. Seejärel saavutati paariks aastaks mõningane tasakaal, sest sisse- ja väljavedu kasvasid ligikaudu ühesuguses mahus. 2002. aastast alates on põllumajandustoodete väliskaubandusbilansi defitsiit jälle suurenenud, sest väljaveo maht on seiskunud ja sisseveo maht kasvanud (joonis 6).

Sissetulekud hakkavad suurenema

Tootjahindade võrdluse põhjal võib väita, et Eestil on Euroopa Liidu partnerriikide ees suhteline eelis järgmiste peamiste põllumajandustoodete osas: piim, või, veiseliha, rukis, kaer ja oder. Soomega võrreldes on suhteline eelis ka sealih ja nisu osas. Hinnamoonutuste tõttu põllumajandustoodete turul (Euroopa Liidu kõrged imporditõkked) jäid aga Eesti konkurentsieelised enamiku teraviljatoodete (v.a rukis) ning sea- ja loomaliha puhul realiseerimata.

Põllumajandusturu rahvusvahelisi hinnamoonutusi iseloomustab kõige paremini tootjatoetuse hinnang (*producer subsidy estimate*, PSE). Sellega mõõdetakse toetuse määra, mis koosneb maailmaturu ja kodumaise hinna erinevusest (turuhinnatoetus) ning mitmesugustest otsetoetustest. Tabelis 4 on OECD

arvutatud Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euroopa Liidu 15 liikmesriigi jaoks protsentuaalne PSE 1996., 1998., 2000. ja 2001. aasta kohta.

Tabelist 4 nähtub, et Eesti PSE on olnud üsna kõikum. Kõige kõrgem oli see 1998. aastal – 20%. Eesti olukord erines suuresti Euroopa Liidu omast, sest Euroopa Liidus on põllumajandustoodete hinnad proteksionismi ja toetuste tõttu kõrgemad kui maailmaturul (Riik *et al* 2002). Näiteks 2001. aastal oli põllumajanduse PSE Eestis 13% ja Euroopa Liidus 34%. Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest oli aga PSE kõige kõrgem 2001. aastal Sloveenias (40%).

Euroopa Liiduga ühinemise tõttu Eesti PSE tõuseb. Selleks on mitu põhjust. Kõigepealt rakendub Euroopa Liidu interventsioonisüsteem, mis seisneb põllumajandustootjaile maailmaturu hinnast kõrgemate hindade tagamises. Teiseks alustatakse ühtse pindalamakse (*single area payment*) maksmist: kõik seni makstud otsetoetused (loomakasvatuse-, piima- ja teraviljatoetused) integreeritakse tootmisest sõltumatu makse alla, mis jätab talu kohta tuleva toetussumma muutumatuks (aastate 2000–2002 keskmine). Eestis makstakse ühtset pindalatoetust esimest korda ajavahemikus 1.12.2004–30.04.2005 (Varblane *et al* 2003).

Tabelis 5 on toodete PSE Eestis aastail 1995–2001. Taimsete saaduste PSE on vaa-

Tabel 4. Tootjatoetuse hinnang (PSE) Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ning Euroopa Liidus aastail 1996, 1998, 2000 ja 2001 (%)

	1996	1998	2000	2001
Bulgaaria*	-55	2	1	3
Eesti*	7	20	7	13
Leedu*	1	16	6	11
Läti*	3	20	15	16
Poola	19	28	15	15
Rumeenia*	12	30	19	24
Slovakkia	0	32	25	16
Sloveenia*	27	42	39	40
Tšehhi	11	26	17	23
Ungari	11	25	22	22
EL 15	35	38	34	34

ALLIKAD: Producer and Consumer Support Estimates; Agricultural Policies in ...; OECD andmebaasid.

* Sisaldab esialgseid andmeid 2000. aasta ning hinnangulisi andmeid 2001. aasta kohta.

Tabel 5. Tootjatoetuse hinnang (PSE) Eestis aastail 1995–2001 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*
Nisu	1	2	14	33	28	15	5
Rukis, oder, kaer	17	12	19	42	30	9	-2
Õliseemned	17	-2	-1	17	29	23	20
Piim	9	20	20	27	6	14	20
Veise- ja vasikaliha	-59	-42	-65	-36	-58	-69	23
Sealiha	-4	-9	-20	16	21	16	2
Kanaliha	43	41	33	21	23	13	6
Munad	12	10	20	20	37	19	30
Kõik saadused kokku	0	7	6	20	6	7	13

ALLIKAD: Agricultural Policies in ...; OECD andmebaasid.

* Sisaldab esialgseid andmeid 2000. aasta ning hinnangulisi andmeid 2001. aasta kohta.

Tabel 6. Tootjatoetuse hinnang (PSE) Euroopa Liidus aastail 1986–1988 ja 1999–2001 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Nisu	44	35	37	49	55	46	47	43	46
Rukis, oder, kaer	59	43	47	66	63	50	52	50	53
Õliseemned	49	48	42	41	37	44	42	33	34
Piim	54	51	50	57	51	42	42	49	51
Veise- ja vasikaliha	53	59	67	67	67	65	72	74	77
Sealiha	14	16	17	17	33	26	22	21	24
Kanaliha	48	43	34	29	41	36	35	38	37
Munad	9	7	3	9	13	4	2	3	2
Kõik saadused kokku	38	35	34	38	40	34	34	35	37

ALLIKAD: Producer and Consumer Support Estimates; OECD andmebaasid.

* Sisaldab esialgseid andmeid 2003. aasta kohta.

deldava perioodi vältel olnud kõrgem kui veise- ja sealihal. Tabelist on näha, et veise- ja vasikaliha tootmine ei olnud Eestis 2000. aastani konkurentsivõimeline ning tootjad pidid peale maksuma. Põhjuseks võib pidada seda, et Eesti veise- ja vasikaliha kokkuostuhinnad olid maailmaturu hinnast märgatavalt madalamad. Olukord paranes 2001. aastal, kui PSE saavutas positiivse väärtuse. Tabelist 5 on ka näha, et vaatlusperioodi algul kanalihatootjaile makstud suured toetused on perioodi lõpus vähenenud. Samuti on näha, et mitme toote puhul oli Eesti PSE negatiivne. Euroopa Liidus seevastu pole ühelgi põllumajandussaadusel negatiivset PSE-d (tabel 6). Tootjatoetuse hinnang on seal Eestiga võrreldes enamasti mitu korda kõrgem. Ainult munade PSE oli Eestis 1999.–2001. aastal kõrgem kui Euroopa Liidus.

Tabeleis 5 ja 6 toodud PSE näitajate põhjal võib teha olulise järelduse Eesti tootjahindade muutuse kohta pärast Euroopa Liiduga ühinemist: et Eestile rakendusid kõik Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika meetmed, läheneb Eesti PSE kindlasti Euroopa Liidu tasemele, see tähendab põllumajandustootjaile suuremaid sissetulekuid.

Eesti põllumajanduse välismaajandusliku konkurentsivõime analüüs näitas, et väljavedu ületas sissevedu ainult piima- ja kalasaaduste puhul. Tervikuna oli Eesti põllumajanduse väliskaubandusbilans suure negatiivse saldoga. Kuigi mitme Eesti põhilise põllumajandussaaduse (loomaliha, kaer, oder) tootjahindade võrdlus näitas Eesti konkurentsieelist Euroopa Liidu ees, ei õnnestunud seda realiseerida euroliidu subsiidiumidest, imporditollidest ja tehnilistest piirangutest esilekutsutud turumoonutuste tõttu. Olukord muutus Eesti astumisega Euroopa Liitu, sest enamik eespool nimetatud turumoonutusi Eesti põllumajandust enam ei piira ning võrdsetes tingimustes peaks maksvusele pääsma konkurentsieeliste mõju.

Hea looduslik ressursibaas

Iga majandusharu kui riigi majanduse lahutamatu komponendi konkurentsivõime ja

jätksuutlikkus sõltub lõppkokkuvõttes tema positsioonist riigi rahvamajanduses. Eesti põllumajandus on 1990. aastast alates järkjärgult kaotanud ligikaudu kolmveerandi oma osatähtsusest nii SKP loomisel kui ka inimeste töökohtadega kindlustamisel, see näitab põllumajanduse kui majandusharu jätkusuutlikkuse pidevat langust.

Jätksuutlik areng on tagatud, kui majandusharu on konkurentsivõimeline nii müügi- kui ka ressursiturul. Majandusharu konkurentsivõime aluse moodustab tema võime vajalikke vahendeid kaasata. Ressurssidest on maa absoluutselt immobiilne, tööjõud valdavas osas immobiilne ja kapital mobiilne. Ettevõtjate päritoluriik sõltub suuresti majandusharust (põllumajandusettevõtjad on valdavalt kohalikud) ning laenukapitali saavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (põllumajanduslikud kuuluvad nende hulka) sisemaistelt krediitiasutustelt.

Konkurentsivõime avaldub peamiselt võistluses müügiturgude pärast analoogsete saaduste tootjatega nii oma riigis kui ka välismaal. Edu või ebaedu müügiturul väljendab majandusharu tegelikku võimekust ainult siis, kui võisteldakse võrdsetel majanduspoliitilistel tingimustel. Konkurentsitingimusi kujundavad riigid subsiidiumidega oma tootjaile ning regulatsioonide (kvoodid, litsentsid, tehnilised normatiivid, märgistamine) ja koormistega (impordimaksud) välismaistele tootjatele. Subsiidiumid peavad sageli aitama riigil põllumajanduse abil lahendada mõningaid arenguprobleeme (asustus, regionaalareng, sotsiaalsed raskused), seejärel tasakaalustavad teised riigid subsiidiumidest tingitud turumoonutused välismaajanduslike regulatsioonide abil. Eesti põllumajandus oli konkurentsitingimuste poolest erandlikult halvas olukorras, sest Eestis ei rakendatud avatud ja liberaalset majanduspoliitikat järgides peamiste partnerriikidega võrreldaval tasemel subsiidiume ega tasakaalustavaid regulatsioone ja koormisi.

Tootjatoetused põllumajandusele tervikuna olid Eesti peamistes partnerriikides mitu korda suuremad. See andis väliskonkurentidele Eesti

põllumeeste suhtes eelise nii oma maal kui ka Eesti turule tungimisel. Ainult munade osas oli Eesti tootjatoetuste hinnang (PSE) Euroopa Liidu riikides rakendatust kõrgem. Kuigi piima ja õliseemnete tootmist toetati Eestis teistest valdkondadest märksa rohkem, oli PSE selleski osas vähem kui pool Euroopa Liidu keskmisest tasemest. PSE dünaamika näitab, et 1998. aastal oli Eesti siiski asunud põllumajanduses välja arendama euroopalikku toetussüsteemi.

Eesti tootjatoetused on teiste Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euroopa Liidu riikidega võrreldes madalaimaid. Et mujal kaitsesid välisurgu peale tootjatoetuste ka imporditollid, puudus Eesti põllumeestel võimalus seal konkureerida, kuigi madalamad tootjahinnad löid selleks vajaliku eelise. Imporditolle ei rakendatud Eestis 2000. aastani, seetõttu jäid välispartneritele antud tootjatoetused ja ekspordisubsiidiumid siinsel turul tasakaalustamata. Eesti põllumajandus oli ka oma siseturul halvemates konkurentsitingimustes. Sellele püüti vastu seista madalate palkade ja varasemate investeeringute amortiseerimise abil alandatud hindadega, mis paraku muutis meie põllumajanduse konkurentsivõime tuks ressursiturgudel. 2000. aastal Eestis kehtestatud imporditollidest on mõningal määral kasu olnud üksnes teravil-

jaturu kaitsmisel väljastpoolt Euroopa Liitu tuleva sisseveo vastu.

Eesti põllumajandusel on hea looduslik ressursibaas. Kuigi põllumaa osatähtsusest pindalast jääb Eesti Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisest allapoole, on hõreda asustuse tõttu põllumaad ühe inimese kohta tunduvalt rohkem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Ka on maa Eestis arenenud riikidega võrreldes suhteliselt odav. Muudel võrdsetel asjaoludel looks selline hea maaga varustatus Eesti põllumajandusele konkurentsieelise. Paraku on ligikaudu veerand põllumajandusmaast vahepeal kasumliku kasutusvõimaluse puudumise tõttu käibest välja langenud.

Madal tulukus viis põllumajanduse konkurentsivõime madalale ka teistel teguriturgudel. Tööjõuturul on esialgu veel varem välja koolitatud ja eluaseme kaudu maa külge kinnistatud kogenud spetsialiste, kuid põllumajandustöötajate järelkasv madala palga ja prestiiži ning raskete töötingimuste tõttu puudub. Laenukapitali turul olid Eesti põllumajandusettevõtted madala tulukuse tõttu samuti pikka aega konkurentsivõimetud. Muudatuse paranemise suunas on toonud Euroopa Liidu toetused – SAPARD-i programm Euroopa Liiduga ühinemise eel ning otse- ja muud toetused pärast ühinemist.

Kasutatud kirjandus

Agricultural Policies in OECD Countries: Measurement of Support and Background Information 1998 (1998). Paris: OECD.

Agricultural Policies in OECD Countries: PSE Tables and Supporting Material. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture (2001). Paris: OECD.

Basic Data – Key EU Agricultural Statistics. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2000. – http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2000/table_en/en2012.pdf.

Basic Data – Key EU Agricultural Statistics. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001. – http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/en2012.pdf.

Basic Data – Key EU Agricultural Statistics. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2003. – http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/en2012.pdf.

Eesti Panga *on-line*-andmebaas. – <http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/statistika>. Dets 2004.

Eesti statistika aastaraamat 2002. Tallinn: Statistikaamet.

Eesti Statistikaameti *on-line*-andmebaas. – <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Database/Majandus/Majandus.asp>.

Einkommen. – Statistisches Jahrbuch 2002. Statistik Austria. – <http://www.statistik.at/jahrbuch/deutsch/k09.shtml>.

Eurostat Yearbook 2002. The Statistical Guide to Europe. Data 1990–2000. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Hein, P., Maadvere, E. (2002). Kohalik tootmine ja toidu import ning seda mõjutavad tegurid. Ettekanne seminaril "Tarbija eelistuste muutumise mõju põllumajandustootjale" 10.05.2002.

- Hinnaindeksid, 1992–1998 (1999). – Eesti statistika aastaraamat 1999. Tallinn: Statistikaamet.
- Löhne und Gehälter. Statistisches Bundesamt Deutschland. – http://www.destatis.de/themen/d/thm_loehne.htm.
- Maaelu arengu kava. – http://www.pria.ee/SAPARD/Est/index_uus.htm (17.01.2005).
- Population Action International. Data Tables. – http://www.populationaction.org/resources/publications/peopleinthebalance/pb_data.php (21.11.2004).
- Pouliquen, A. (2001).** Competitiveness and Farm Incomes in the CEEC Agri-food Sectors. Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database 1986–2003. – http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_201185_32264698_1_1_1_1,00.html.
- Põllumajandus ja maaelu areng. Ülevaade 2002 (2002). Tallinn: Põllumajandusministeerium.
- Riik, H., Sellio, R., Toming, K. (2002).** Euroopa Liiduga ühinemise mõju Eesti põllumajandussektorile. Tartu: Tartu Ülikooli Euroopa kolledž, Tartu Ülikooli Kirjastus.
- SAPARDi kronoloogia. Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet. – http://www.pria.ee/SAPARD/Est/index_uus.htm (22.02.2005).
- Self-sufficiency in Certain Agricultural Products. – Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001. – http://europe.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/en383.pdf.
- Thirty Years of Agriculture in Europe: Changes in Agricultural Employment. Eurostat. Statistics in Focus, Theme 5-14/2001. – http://www.eu-datashop.de/download/EN/sta_kurz/thema5/nn_01_14.pdf (23.08.2001).
- Wages 2000. – Statistical Yearbook 2002. Statistical Office of the Republic of Slovenia. – <http://www.sigov.si/zrs/eng/index.html> (10.09.2001).
- Varblane, U., Toming, K., Tamm, D., Sellio, R. (2003).** Euroopa Komisjoni poolt esitatud ühise põllumajanduspoliitika reformi ettepanekute mõju Eesti põllumajandusele. Teadusliku uurimuse lõpparuanne. Tartu Ülikool.

Ökoloogiline maksureform ja jätkusuutlik areng



Tea Nõmmann
Turu Åbo Akademi
doktorant

Ökoloogilises maksureformis peituvad võimalused ohjeldada tarbimisühiskonda ja kujundada tarbimiskultuuri jätkusuutlikuma ühiskonna suunas.

Eesti maksupoliitikat on nii kritiseeritud kui ka rahvusvahelisel tasandil eeskujuks toodud. Ettevõtete reinvesteeringute tulumaksuvabastus ja tulumaksu vähendamine on loonud erasektorile soodsa investeerimiskliima ning motiveerinud töötajaid. Samas pole süstemaatilisel hinnatud võimalusi vähendada saastamise ning loodusvarade liigse ja ebaefektiivse tarbimise mõju elukeskkonnale. Lahendust nähakse ökoloogilises maksureformis, mille eesmärk ongi mõjutada majanduslikku käitumist säästva arengu mudeli suunas.

Praegu ei toimi tarbimismaksud tarbimisharjumuste muutmise mõjusa vahendina. Nii käibemaksul kui ka aktsiisidel pole tõhusat seost inimesele ja keskkonnale kahjulike tegevuste vähendamiseks, sest maksumäärad ei sõltu toote ja teenuse (keskkonna) ohtlikkusest (Nõmmann, Kärnsa jt 2003). Seni pole keskkonnamõjust olenevat tarbimismaksude diferentseerimist süsteemselt rakendatud. Siiski on mõned näited, kus saasteainete vahetu maksustamine on tarbimise keskkonna- ja tervisesõbralikumaks muutmisel tõhusaks osutunud (nt pliibensiin vs pliivaba bensiin). Loodusvarade kasutamise ja saasteainete vahetu maksustamine, kajastamaks toote ja teenuse hinnas nende väliskulu kogu ühiskonnale, tõhustaks kaugemas perspektiivis

riigi majandust, andes märku tehnoloogiliste uuenduste ja tarbimisharjumuste muutmise vajadusest. Põhjustatud ressursi- ja saastemaksude puhul, kui lõpetatakse ka loodusvarade kaevandamise ja kasutuse riiklik subsidimine, võiksid otsesed tarbimismaksud ilmselt madalamadki olla.

Riigi fiskaalpoliitika ja ökoloogilise maksureformi raamistiku kujundamisel ja mõjude analüüsimisel võiks kasutada rahvusliku rikkuse kontseptsiooni, mis aitab süsteemselt hinnata maksude mõju toodetud, loodus-, inim- ja sotsiaalkapitalile ning ühiskonna kogurikkusele tervikuna. Rahvuslik rikkus sõnapaarina esineb poliitikute ja ametnike kõnepruugis sagedamini kui kunagi varem. Sõltuvalt kõnelejast on rahvusliku rikkuse interpretatsioon ja rõhuasetus erinevad. Rahvusliku rikkuse all mõistetakse enamasti majanduskasvu, mida mõõdetakse sisemajanduse kogutoodangu (SKT) abil. Ühiskonna heaolu ja tulevikku suunatud arengueelduste hindamisel osutub SKT kasutus piiratuks. SKT baseerub suures osas teenuste ja toodete tarbimises tekkival rahalisel käibel ning ei erista, kas sedakaudu ühiskonna heaolu suureneb või hoopis väheneb (Nõmmann, Luiker, Eliste 2002).

Riigi arengu jätkusuutlikkus

Maailmapanga hinnangul on riigi areng jätkusuutlik, kui kogu rahvuslik kapital ja rikkus ei vähene, vaid püsib või suureneb. Tagamaks ühiskonna kogurikkuse suurenemist ning jätkusuutlikku sissetulekute voogu, tuleb regulaarselt investeerida erinevatesse kapitali vormidesse (toodetud, loodus-, inim- ja sotsiaalkapitali), vähemalt nende kulumi võrra (Expanding the Measure... 1997).

Heaolu ja selle aluseks oleva rahvusliku rikkuse muutust ajas kajastab jätkusuutlik säästmine (suhtena SKT-sse), mis näitab,

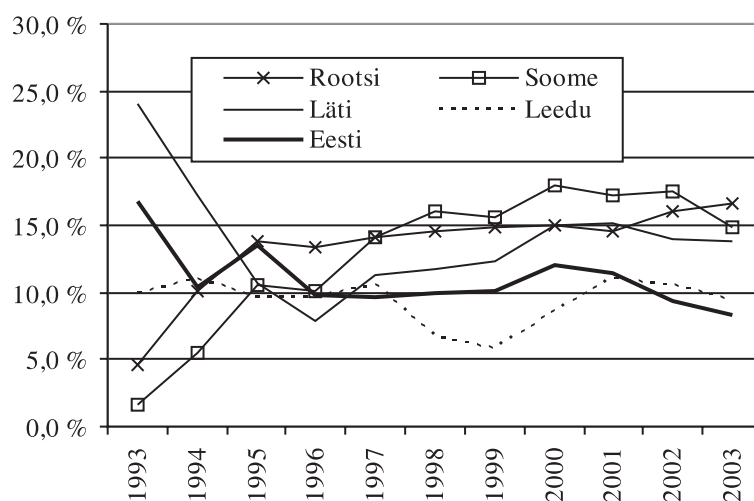
kuidas rahastatakse riigi praegust arenguprotsessi (majanduskasvu) ning milline on majanduskasvu alternatiivkulu (loodusvarade vähenemine, keskkonnareostus, halvenev tervis, ebapiisavad investeeringud haridusse jms). Jätkusuutlik säästmine on termini *genuine saving* tõlge, esialgu kasutas seda Maailmapank. Nüüd on Maailmapank kasutusele võtnud termini *net adjusted saving*, mis eesti keeles võiks olla kohandatud säästmine.

Jätkusuutlik säästmine = SKT – tarbimine – põhivahendite kulum – looduskapitali netokulum + inim- ja sotsiaalkapitali netoinvesteeringud. Kuna majandusnäitajana kasutatakse ka puhassäästmist, saab sama võrrandi välja kirjutada lühemalt: jätkusuutlik säästmine = puhassäästmine – looduskapitali netokulum + inim- ja sotsiaalkapitali netoinvesteeringud. Positiivne jätkusuutlik säästmine iseloomustab majanduse jätkusuutlikku arengusuunda, mille tulemusena riigi kogurikkus ja heaolu püsivad või suurenevad. Tuleb jälgida ka kapitalide muutust, sest positiivse kogukapitali väärtuse varjus võib üksiku kapitali väärtus langeda. Negatiivne jätkusuutlik säästmine viitab sellele, et ühiskond tarbib praegust kapitalibaasi tulevase majandusarengu arvel, s.t areng ei ole jätkusuutlik (Nömmann, Luiker, Eliste 2002).

Maailmapank hindab riikide jätkusuutlikku säästmist 1997. aastast, enamiku riikide aegread algavad 1990. aastaist, osal juba 1970. aastate algusest.

Eesti jätkusuutlik säästmismäär on languses (vt joonis 1), moodustades 2003. aastal 8,3% SKT-st. Lähiriikidega võrreldes on Eesti jätkusuutlik säästmine madalaim. Oluline on rõhutada, et Maailmapanga näitajas on looduskapitali osas arvesse võetud üksnes metsaressursside ja mineraalide kasutamist ning süsinikdioksiidi heitmeid. Välja on jäänud mitu Eesti seisukohalt tähtsat loodusvara, näiteks turbavarud, mida Mati Ilometsa uuringu kohaselt kaevandatakse viis korda üle loodusliku taastumise (Ilomets 2005). Samuti on inimkapitali investeeringuna arvestatud kogukulutusi haridusse (v.a investeeringud hoonetesse), mis hõlmavad ka kulutusi teaduse arendusse, milles on Eestis veel palju arenguruumi. Joonis 1 annab Eesti olukorrast optimistlikuma pildi, kui see tegelikult on. Langustrendis olev jätkusuutlik säästmine viitab otseselt sellele, et Eesti riigi poliitikal (nende koosmõju) ei toeta pikaajalist arengut ning rahvusliku rikkuse hoidmise ja akumuleerimise asemel vähenevad Eesti ühiskonna kogukapitali väärtus ja suutlikkus tulevikus heaolu luua.

Joonis 1. Jätkusuutlik säästmine (% SKT-st)



ALLIKAS: Maailmapank.

Tõhustada looduskapitali majandamist

Eesti põhiseaduse kohaselt on loodusvarad rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Loodusvarade majandamisel tuleb silmas pidada mitut aspekti. Tähtis on loodusvarade hind. Loodusressursi hind peaks katma selle ammutamise ja kasutamisega kaasnevad kogukulud (sh väliskulud). Kuna ressursi ammutamine vähendab tuleviku tulusid, tuleks ka sellega arvestada. Loodusvarade maksustamise eesmärk ongi õige ressursihinna kujundamine, mis omakorda mõjutab ressursi tarbimist.

Loodusvarade väärtuse määramise meetodeid on mitu. Maailmapank ja teised institutsioonid kasutavad loodusvara kasutuskulu (*resource rent*) meetodit (Bolt, Matete, Clemens 2002; SEEA 2003). Loodusvara kasutuskulu = (ressursi toodetud kogus) x (ressursi hind – keskmine tootmiskulu ressursi ühiku kohta). Kasutuskulu puhul on lihtsustatult tegemist loodusvara nn amortisatsiooniga ning ressursimaks võiks seega väljendada amortisatsioonimakset, mida riik kogub, et seda looduskapitali (või ka mõne muu kapitali) väärtuse hoidmiseks edasi investeerida. Ressursi kasutuskulu on vahe ressursi turuväärtuse ja kaevandamisega seotud kogukulude vahel. Kogu kaevandamiskulu sisaldab endas tööjõukulu, põhivahendite amortisatsiooni ja põhivahendite alternatiivkulu. Kogu ressursi kasutuskulu on seega võrdne kaevandamise majandusliku kasumiga.

Loodusvarad on enamasti riigi omandis. Riik võib loodusvara ise hallata ja majandada või selle eraettevõtetele delegeerida, andes viimastele loa loodusvara kaevandada ning töödelda. Oma eesmärkide järgi loodusvara majandamisel ja haldamisel saab riik otsustada, milline maksumäär ressursile kehtestatakse ning kuidas jaotub looduskapitalist saadav tulu avaliku ja erasektori vahel. Sõltuvalt sellest ja kindlasti ka kehtivast õiguslikust ja institutsionaalsest ülesehitusest võivad riigi valikud olla erinevad. Hea loodusvarade maksustamise ja subsideerimise ning poliitika prioriteetsuse näide on Norra (SEEA

2003). Norra valitsus korjab loodusvarade kasutuskulu tagasi maksude näol (naftatööstus), teeb tasaarveldusi (metsandus) või maksab regionaalpoliitika prioriteetidest lähtudes peale (kalandus). Eestis tuleks teha asjakohaseid loodusressursside uuringuid, et selgineksid poliitikate alternatiivkulud.

Riik on eelkõige tema kodanikud. Seega võime kodanikena pidada end Eesti loodusvarade omanikeks, mis on laiem käsitlus kui üksnes maksumaksja. Nende rollide tunnetamisel on oluline mõju suhtumisele looduskapitali tõhusamasse majandamisse ning ökoloogilise maksureformi arengusse.

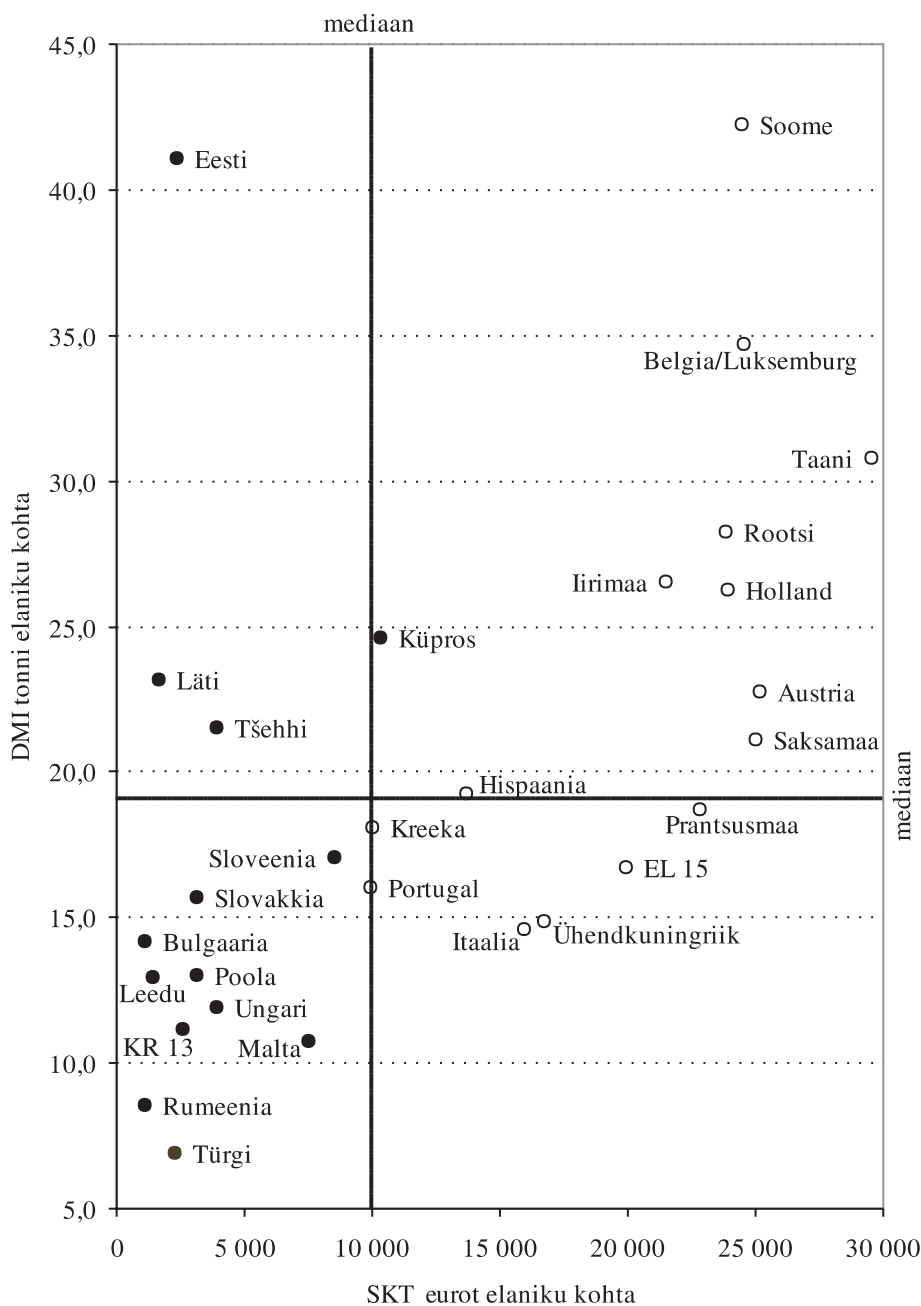
Majanduse kõrge materjalimahukus

Eesti majanduse suur energiamahukus on meile teada. Kuid peale energia tarbib majandus veel palju muid looduslikke ja töödeldud materjale. Eesti eristub teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest väga kõrge materjalimahukuse ja madala kogutoodangu (SKT) poolest elaniku kohta. Mõtlemata paneb joonis 2, kus on võrreldud Euroopa Liidu vanade (2000. a andmed) ja uute liikmesriikide (1999. a andmed) materjalimahukust (mõõdetuna DMI-s: *direct material input* – otsene materjalisisend) (Resource Use in... 2003). DMI kajastab kodumaist fossiilse kütuse, mineraalide ja biomassi kogust ning imporditud materjale, mida toodete ja teenuste tootmisel kasutatakse (nii kodumaiseks tarbeks kui ka väljaveoks).

Euroopa Liidu liikmesriikidest on üksnes Soomel (42,3 tonni) Eestist (41,1 tonni) suurem materjalimahukus inimese kohta, kuid Soome SKT inimese kohta on kümme korda kõrgem (24 460 eurot Eesti 2357 euroga võrreldes). Rootsi vastav DMI näitaja on 28,3, Lätil 23,2 ja Leedul 13 tonni. Võrreldud 28 riigi keskmine DMI inimese kohta oli 22 tonni ning mediaan 19 tonni. Võrreldud riikide keskmine SKT inimese kohta oli 13 068 eurot ning mediaan SKT 10 147 eurot inimese kohta.

Eesti majanduse materjalimahukuse ja SKT kasvu lahus hoidmiseks (majanduse tõhus-

Joonis 2. Otsene materjalisend (DMI) majandusse, võrreldes SKT-ga inimese kohta (1999. ja 2000. a)



ALLIKAS: Resource Use in... 2003.

Märkus: KR – kandidaatriigid

tamiseks) on vaja põhjalikult inventeerida Eesti loodusvarad, nende varud ja kasutamine ning hinnata ressursi rahalist vääringut ning varade majandamisega kaasnevat riigipoolset halduskulu ja kogukulu ühiskonnale. Tuleb lõpetada riiklikud subiidiumid, kehtestada adekvaatsed varade kaevandamise ja kasutuse maksud ning saastemaksud.

Keskkonnasaaste ulatus ja kulu

Loodusvarade tarbimisel tekib palju jääkaineid. Kasutades keskkonnaruumi tootmisjääkainete sidumisallikana, vähendame samuti looduskapitali, mille taastamine toob meile otsesid rahalisi kulutusi, olgu selleks investeeringud keskkonnakaitseks (mille võrra peame vähendama tarbimist või reaalinvesteeringuid) või täiendavad kulutused tervishoidu, säilitamiseks inimkapitali kvaliteedi taset (Nõmmann, Luiker, Eliste 2002).

Euroopa Komisjon koostab kuuenda keskkonnategevuskava raames loodusvarade jätkusuutliku kasutamise pikaajalist (25 aastat) strateegiat. Selles rõhutatakse, et "erinevalt üldlevinud seisukohast on tänase loodusvarade kasutamise peamine probleem nende kasutamisest tekkiv keskkonna mõju, mitte osa taastamatute loodusvarade võimalik defitsiit". Nii Eesti kui ka maailma seisukohalt on oluline saasteaine süsinikdioksiid (CO₂). Eesti CO₂ heitkoguste kulu ühiskonnale on hinnanud Maailmapank jätkusuutliku säästmise näitaja käigus. Eesti võrdlus lähiriikidega on joonisel 3. Meie CO₂ heitkogused on väiksemad kui kümme aastat tagasi, kuid CO₂ põhjustatud kulu (maksumus) ühiskonnale on 2% SKT-st ning suurem kui lähiriikidel. CO₂ tekitatud kulu ühiskonnale võib tõlgendada kui looduskapitali amortisatsiooni. Kui kõrge peaks olema CO₂-maks, et ühiskonnale tekitatud kulu katta ning milline oleks asjaomase maksumäära mõju kogu majandusele?

CO₂ saastetasu maksavad praegu ainult energeetikaettevõtted, mille saasteallika põletusseadmete nimisoojusvõimsused on kokku üle 50 megavati. Suured energeetikaettevõtted ning majandus- ja kommunikatsiooniministee-

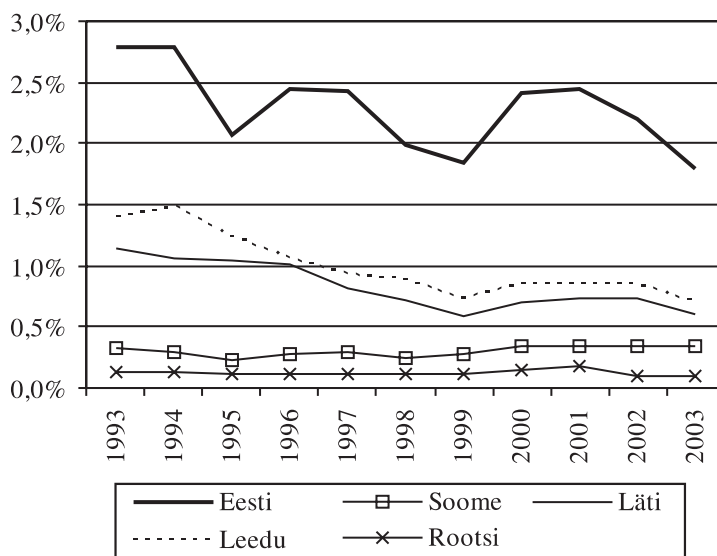
rium väidavad, et saastetasu vähendab suurte energiatootjate konkurentsivõimet ja loob põhjendamatu eeliseid väiketootjatele. Alternatiivina soovitakse, et jõustataks energiamaks, mida maksavad kütuste ja elektri tarbijad ning mis kehtestatakse kõigile kütustele ja elektrile.

Üldtasakaalu mudel maksumõjude analüüsimiseks

Lähtudes ökoloogilise maksureformi ettevalmistamise vajadustest ja Euroopa Liidu energiatoodete maksustamise direktiivist, mis kehtestab Euroopa Liidus ühtsed energiatoodete aktsiisimaksu miinimummäärad, ning vajadusest analüüsida Eestis kehtiva CO₂ saastetasu määra tõstmist (kehtiv saastetasu on 11,3 krooni / CO₂ t) ja maksubaasi laiendamist kõigile kütustele, tellisid keskkonnaministerium, majandus- ja kommunikatsiooniministerium ning Eesti Energia rahvusvahelistelt ekspertidelt analüüsi "Süsinikdioksiidimaksu kehtestamise makromajanduslik mõju Eestile". Analüüsi teostas Strateegiliste Algatuste Keskuse (SAK) juhtimisel kokkupandud töörühm, kuhu kuulusid professorid Anil Markandya (Maailmapank ja Bathi ülikool), Olga Kiula (Varsavi ülikool), Alvar Kangur (Eesti Pank), Marek Lambing ja Madis Laaniste (majandus- ja kommunikatsiooniministerium), Tea Nõmmann (Läänemere Linnade Liidu keskkonnakomisjon) ja Sulev Nõmmann (SAK-i projektijuht).

CO₂-maksu kehtestamise makromajandusliku mõju hindamiseks koostati üldtasakaalu mudel, mis on praktiline maksumäärade sensitiivsusanalüüsi tegemisel, võimaldades jälgida CO₂-maksu kehtestamisel energiasektoris aset leidvate muutuste mõju teistele sektoritele ja agregeerituna kogu majandusele. Üldtasakaalu mudeliga leitakse kõigepealt toodangu hinnad ja tootmismahud, mille puhul on rahvamajanduse nõudlus ja pakkumine kõigi tegevusalade lõikes tasakaalus. Seejärel mõjutatakse mudelit välise muutujaga/šokiga (CO₂-maksu kehtestamine) ning leitakse uus tasakaaluolukord. Uut tasakaalu esialgsega

Joonis 3. Süsinikdioksiidi kulu ühiskonnale (% SKT-st)



ALLIKAS: Maailmapank.

võrreldes saadaksegi maksu mõju majandusele. Tegemist on nn baasudeliga Eesti majanduse analüüsimise jaoks, mis ei võta veel arvesse kõiki nüansse (demograafia, tehnoloogia, säästukaldumus jne), kuid mida on edaspidi mudeli täiustudes võimalik arvestada. Antud prototüüpi saab edasi arendades ja kohandades kasutada ka teiste loodusressursi- või saatemaksude rakendamise mõjude analüüsimiseks makromajanduse tasandil.

Üldtasakaalu mudeli koostamiseks oli vaja rahvamajanduse sisendi-väljundi tabelit. Analüüsi ajaks oli Eesti Statistikaamet avaldanud sisendi-väljundi tabeli 1997. aasta kohta, mis valiti analüüsi baasastaks. Mudeli koostamine oli raskendatud. Suurimaid probleeme valmistasid kodumajapidamiste andmed, sest statistikaameti avaldatud kodumajapidamiste kulutuste struktuur ei ühildunud mudeli struktuuriga. Kodumajapidamiste nõudluse analüüsil kasutati Poola andmeid. Üldtasakaalu mudelis vajatakse ka erinevaid elastsusi (asenduselastsused ning ekspordi hinnaelastsused sektorite lõikes), mida Eestis pole veel hinnatud. Seetõttu kasutati põhiliselt Hollandi analoogilisest üldtasakaalu mudelist pärinevaid elastsusi. Detailsete CO₂

emissiooni andmete hankimine oli keeruline aastate jooksul muutunud kogumismetoodika ja tööstuste klassifikatsiooni tõttu. CO₂ emissioon peamiste allikate ja sektorite kaupa arvutati 1997. aasta energiabilansi alusel. Energiatarbimise informatsioon erineva sisetulekuga kodumajapidamiste kohta tuletati 2000. aasta andmete põhjal.

Alternatiivsete süsinikdioksiidimaksu stsenaariumide analüüs

CO₂-maksu kehtestamise makromajanduslikku mõju analüüsiti kuni 2012. aastani. Koostati 14 stsenaariumi, mille lühikirjeldus on tabelis 1. Baasstsenaariumi (BAU) puhul kehtib CO₂ saastetasu vaid üle 50 Mwh võimsusega energiatootjaile. 1997. aastal oli CO₂ saastetasu 0 krooni/t, 2003. aastast alates kasutatakse mudelis saastetasu 7,5 krooni/t. Kütuste keskmine aktsiisimäär oli 1997. aastal 10% hinnast, 2003. aastast alates 20%. Teiste maksude määrad (sh käibemaks) on samad. Et Eesti CO₂ heitkogused ei ületa Kyoto protokollis kokkulepitut, siis täiendava CO₂ heitkoguse vähendamise eesmärgiga (piiranguga) ei arvestata.

Tabel 1. Süsinikdioksiidimaksu kehtestamise makromajandusliku mõju analüüsi 14 stsenaariumi

CO ₂ -maksu määra stsenaarium	CO ₂ maksutulude kasutamise stsenaarium		
	A. Kasutatakse 100% eelarve suurendamiseks	B. Suunatakse 100% ettevõtetele, rahastades keskkonnasõbralikke tehnoloogiaid ja energiasäästuprogramme	C. Kasutatakse 100% majanduses sotsiaalmaksu vähendamiseks
BAU 2012	BAU		
I. BAU+ CO ₂ -maks 11,1 krooni/t	IA	IB	IC
II. BAU+ CO ₂ -maks 80 krooni/t, kütuseaktsiis 30%	IIA	IIB	IIC
III. BAU+ CO ₂ -maks 210 krooni/t, kütuseaktsiis 10%	IIIA	IIIB	IIIC
IV. BAU + 2012. a CO ₂ emissiooni piirang – 10% 1997. a tasemest ehk 20 miljonit tonni	IV_BAU		
IV. Stsenaarium IV + II	IV_IIA	IV_IIB	IV_IIC

Esimene stsenaarium (I) erineb baasstsenaariumist selle poolest, et 2005. aastal kehtima hakkav CO₂ saastetasu 11,3 krooni/t rakenduks kõigile kütustele ja energiatootjatele. Saastetasu tõus ise on väike. Teise stsenaariumi (II) puhul arvestati CO₂-maksu määraks kõigile kütustele ja energiatootjatele kuni 80 krooni/t ning kütuseaktsiisiks võeti 30% hinnast, mis on lähedane Euroopa Liidu energiadirektiivi aktsiisimääradele. Kolmanda stsenaariumi (III) puhul tõsteti CO₂-maksu määra kõigile kütustele ja energiatootjatele tasemele 210 krooni/t ehk ligikaudu Euroopa Liidu energiadirektiivi miinimumtasemele. Kütuseaktsiis alandati 10%-le hinnast. Analüüsiks võimaliku poliitilise otsuse – vähendada Eesti CO₂ heitkogust – mõju majandusele, koostati täiendav baasstsenaarium (IV BAU). Selles seati eesmärk vähendada 2012. aastaks CO₂ heitkogust 10%-le 1997. aasta tasemest, s.t 20 miljoni CO₂ tonnini. Seda CO₂ emissiooni piirangut analüüsiti II stsenaariumi puhul, kui CO₂-maks oleks 80 krooni/t ja kütuseaktsiis 30%. Erinevatele

maksumääradele ja CO₂ emissiooni piirangule lisaks vaadeldi kolme alternatiivi sellest aspektist, kuidas maksutulude kasutamine mõjutab majandust:

- A (I, II, III, IV), kasutatakse riigieelarvetulude suurendamiseks;
- B (I, II, III, IV), suunatakse tagasi ettevõtetesse, toetades investeeeringuid keskkonnasõbralikesse tehnoloogiatesse ja energiasäästu programmidesse;
- C (I, II, III, IV), kasutatakse tööjõumaksude, näiteks sotsiaalmaksu vähendamiseks.

Stsenaariumides ei vaadeldud eraldi võimalust, kus CO₂-maksu tulused suunatakse kodumajapidamiste energiaefektiivsuse parandamisse.

Süsinikdioksiidimaksu mõju majandusele

Baasstsenaariumi puhul (1997–2012) suurenevad CO₂ heitkogused umbes 4 miljonit tonni ehk 27%. Peamised CO₂ heitkoguste allikad on soojusmajandus (54%), kodumajapidamised

(37%), kommertstegevus ja elektritootmine (24%). SKT suureneb 30 miljardit krooni ehk 48%, mis vastab aastasele kasvule 3% 15 aasta jooksul. Tööhõive suureneb 77 000 töötaja võrra ehk 12%. Tulemused erinevate CO₂-maksu määrade mõju kohta majandusele on tabelis 2.

CO₂-maksu mõju SKT-le on väike. Kehtestades CO₂-maksu määraks kõigile kütustele kuni 210 krooni CO₂ tonni kohta (peale selle kütuseaktsiis 10%), mõjutab see kogutoodangut kord positiivselt, kord negatiivselt. Mõju SKT-le on positiivne, kui maksutulud kasutatakse investeringuteks kesk-

Tabel 2. Erinevate süsinikdioksiidimaksu määrade mõju peamiste makromajandusnäitajate osas baasstsenaariumiga võrreldes (%)

Stsenaarium	Kogu lisandväärtus	Kaudne tarbimine	Kogutoodang	Kogu pakkumine	SKT	Tööhõive	CO ₂ heitmete vähendamine
	miljard krooni (1997. a hindades)					tuhat inimest	miljon tonni
1997	64,00	92,12	156,00	212,83	64,00	617	22,5
BAU 2012	75,10	109,35	184,50	248,67	93,60	689	28,2
	%	%	%	%	%	%	%
IA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	<1
IB	-0,18	-0,23	-0,21	-0,19	-0,60	0,29	<1
IC	-0,18	-0,11	-0,14	-0,11	-0,20	0,00	<1
IIA	-0,57	-0,37	-0,45	-0,36	-0,40	0,15	2
IIB	4,95	0,63	2,39	1,55	0,20	1,16	3
IIC	-0,66	-0,43	-0,52	-0,41	-0,22	0,44	2
IIIA	-1,16	-0,84	-0,97	-0,76	-1,10	0,15	4
IIIB	5,78	0,89	2,88	1,91	0,82	0,87	4
IIIC	-0,70	-0,56	-0,62	-0,48	-0,19	0,29	3
IV_BAU	0,13	-0,32	-0,14	-0,08	1,09	-0,29	3
IV_IIA	0,20	-0,26	-0,07	-0,03	1,46	-0,29	4
IV_IIB	4,93	0,35	2,22	1,44	0,66	1,02	4
IV_IIC	0,06	-0,35	-0,18	-0,11	1,56	0,15	3

konnasõbralikesse tehnoloogiatesse, näiteks toetused erasektorile (IIB ja IIIB) ja suhteliselt üllatuslikult ka juhul, kui riigi CO₂ heitkogusele 20 miljoni tonnini (IV) seatakse konkreetne piirang ning seda kõigi kolme maksutulu taaskasutuse stsenaariumi puhul. Muutused tööhõives on samuti suhteliselt väikesed, parimal juhul ca 1%. Suurim mõju tööhõivele avaldub kõrgema CO₂-maksu puhul stsenaariumides IIB, IIIB ja IV_IIB, mis on pisut üllatav, sest mõju tööhõivele on suurem tehnoloogiliste investeringute (toetuste) kui sotsiaalmaksu vähendamise kaudu. See seos vajab edasist kontrolli ja uuringuid. Oluline

on täheldada, et ka CO₂ emissiooni piirangu lisamine ei mõjuta märgatavalt tööhõivet. CO₂ heitkogus väheneb seda enam, mida kõrgem on maksumäär, ja vähendamine on suurim, kui maksutulud kasutatakse keskkonnainvesteeringuiks. Mõlemad tulemused on kooskõlas üldise majandusloogikaga. Tähtis on märkida, et CO₂ heitkogused vähenevad rohkem, kui kehtestatakse riiklik piirang (kohustus) CO₂ heitkoguse vähendamiseks. Tabel 2 kajastab üksnes CO₂ heitkoguste vähenemist, mis on tingitud kütuse tarbimise vähenemisest, ning ei kajasta CO₂ heitkogust, mida on vähendatud piirangu tõttu. Võttes arvesse piirangust

tuleneva CO₂ heitkoguse vähendamist, on viimase stsenaariumi (IV) CO₂ heitkogus 2012. aastal baasstsenaariumiga (BAU) võrreldes kahanenud 71%-ni. Mudelanalüüs ei hinda vähendatud CO₂ heitkoguse (8,2 miljonit t) väärtust, kuid arvestades CO₂ tonni hinnaks 65 krooni (umbes 5 USD), kujuneb aastaseks vähendatud CO₂ heitkoguse väärtuseks umbes 0,5 miljardit krooni.

Põlevkivi ja teiste kütuste hinnad tõusevad oodatult ning progressiivselt, liikudes kõrgema CO₂-maksu suunas. Kodumajapidamiste nõudlus kahaneb erinevate CO₂-maksu määrade puhul küllaltki märkimisväärselt, samal ajal on tootmise langus palju väiksem, mis väljendab ekspordi olulist rolli tootmise absorbeerimisel.

Mõju kodumajapidamiste heaolule (tabel 3) on negatiivne, kui ei arvestata keskkonnakvaliteedi paranemist. Mõju kodumajapidamiste heaolule analüüsiti, kasutades üldisi heaolu

hindamise meetmeid: samaväärne muutus (EV) ja kompenseeriv muutus (CV). EV ja CV tulemused tabelis 2 (tulbad 2 ja 3) on sarnased. Madala CO₂-maksu määra korral (IA, IC) on mõju väiksem. Kõrgem energiahind mõjutab kodumajapidamisi kõige rohkem, kui maksutuluseid kasutatakse keskkonna(tehnoloogia)investeeringuteks, ja vähem, kui maksutuluseid kasutatakse näiteks sotsiaalmaksu vähendamiseks. Koostatud üldtasakaalu mudel ei arvesta kasu, mida kodumajapidamised saavad paranenud keskkonnakvaliteedist. Kui arvestada paranenud keskkonnakvaliteeti, siis olukord muutub ning kõrgemad maksud on ka kodumajapidamistele soodsamad (IIIA, IIIC). Tuleb märkida, et stsenaariumides ei uuritud näiteks mõju heaolule, kui maksutuluseid kasutada kodumajapidamiste energiasäästu investeeringuteks (toetusteks). Samuti ei uuritud mõju erineva sissetulekutasemega kodumajapidamistele.

Tabel 3. Heaolu muutused (kasutades CV ja EV meetodit) ja kodumajapidamise kasu CO₂ heitkoguste vähendamisest

Stsenaariumid	Heaolu muutus baasstsenaariumiga võrreldes		Kasulikkuse muutus CO ₂ heitkoguse vähenemise kuludega/tuludega [mld krooni] arvestades		
	sissetulekute suhtes [%]	[mld krooni]	keskkonnakulutused baasstsenaariumi kohaselt	stsenaariumide keskkonnakulutused, arvestades CO ₂ -maksu reformiga	vea tase [%] keskkonnatulude mitteametamisel kasulikus funktsioonis
BAU	–	–	–	–	0,0
IA	0,1	0,03	0,1	0,02	0,2
IB	–5	–2,9	–0,05	–0,02	0,4
IC	–1	–0,9	–0,01	0,01	0,2
IIA	–6	–3,1	–0,05	0,16	2,6
IIB	–26	–12,1	–0,27	–0,00	3,3
IIC	–8	–4,2	–0,07	0,11	2,3
IIIA	–11	–5,7	–0,06	0,23	4,3
IIIB	–22	–10,3	–0,24	0,18	5,1
IIIC	–8	–4,2	–0,08	0,26	4,2
IV_BAU	0,9	0,5	0,02	0,29	3,3
IV_IIA	0,5	0,3	0,02	0,38	4,5
IV_IIB	–25	–11,4	–0,26	0,09	4,3
IV_IIC	–1,6	–0,93	0,00	0,33	4,1

Süsinikdioksiidimaksu võimalik mõju majandussektoreile

CO₂-maks mõjutab kütuste hinna tõusu kaudu märgatavalt põlevkivi- ja turbatööstust, aga ka toiduainetööstust, transpordisektorit ja soojatootmist. Tootmiskuludele on CO₂-maksul marginaalne efekt. Tootmiskulud tõusevad baasstsenaariumiga võrreldes üksnes mitteärilike teenuste (tervishoid, haridus, sotsiaalhoole) puhul ja turbatööstuses. Tarbijahinnad tõusevad CO₂-maksu määrast sõltuvalt kõige rohkem puidu- ja paberitööstuses, keemiatööstuses, soojusmajanduses ning maagaasil ja turbatööstuses, mis on otseselt seotud CO₂ emissiooniga. Emissiooni vähendamiseks tuleb kanda lisakulusid (proportsionaalselt toodete kasutusastmega).

Tarbija käitumine ei ole nii kergelt prognoositav. Analüüs näitab, et üldjuhul muudavad tarbijad oma tarbimisstruktuuri, suurendades nõudlust metallurgia-, kergetööstuse, toiduainetööstuse, põllumajandus-, soojatootmise ja elektritootmise sektori toodete järele ning vähendades nõudlust teistes sektorites. Tootmismahdade muutused on mõjutatud põhiliselt kodumajapidamiste nõudlusest ning tootmiskuludest, mille koosmõjul tootmine pidurdub sellistes sektorites, nagu transport, ärilike teenused ja turbatööstus, ning kasvab järgmistes sektorites: toiduainetööstus, põllumajandus, mitteärilike teenused, maagaas ja soojatootmine. Huvitav on märkida, et mitmes tööstusharus, mis on suured CO₂ emiteerijad (keemiatööstus, soojatootmine ja elektritootmine), tootmise märkimisväärset langust ei toimu.

Analüüsitud CO₂-maksu stsenaariumid ei anna parimat tulemust korraga kõigis kolmes aspektis: majandusareng, ühiskonna heaolu ja keskkonna kvaliteet. Ühest vastust maksustsenaariumi kehtestamise kohta seega anda ei saa. CO₂-maksu rakendamise viisi ja maksu-määrade valik sõltub eelkõige poliitilistest prioriteetidest.

Tehtud analüüsid on siiski veenvad CO₂-maksu rakendamise positiivsetest mõjudest. Antud uurimuse raames võib väita, et CO₂-

maks kuni 210 krooni tonni CO₂ kohta koos 10% kütuseaktsiisiga on põhjendatud. Kuni selle tasemeni ei avalda CO₂-maks majandusele negatiivset mõju ning motiveerib CO₂ heitkoguseid vähendama, suurendab majanduse energiatõhusust ja parandab keskkonnakvaliteeti. CO₂-maksu määrade täpsemaks kujundamiseks on vaja lisaanalüüse tundlike sektorite, võimalike leevendusmeetmete ja vajalike investeringute osas. Maksu rakendudes tõuseb kodumajapidamistes kasutatava energia hind ning kannatab nende majapidamiste maksevõime. Praegu pole aga kodumajapidamiste energia-kasutuse kohta piisavalt andmeid. Seega vajab see sektor eraldi lähenemist ja analüüsi, kaasa arvatud vajaliku sotsiaalse kaitse meetmed. Üldise tasakaalu mudeli kohaselt on rohkem mõjutatud ka põlevkivi ja turbatööstus, samuti toiduainetööstus ja transpordisektor. Konkreetseid mõjud vajavad täiendavaid analüüse.

Maksubaas ja maksutulud

Rahvusvahelise kogemuse ja mudelanalüüsi tulemused soovivad, et CO₂-maksu rakendamisel kasutataks võimalikult laia maksubaasi ning hõlmataks kõik majandussektorid ja kütused, mida on võimalik liigsete maksu administreerimise kuludeta kaasata. Seega võiks arvestada palju laiema maksubaasiga kui kehtival CO₂ saastetasul. Lai maksubaas võimaldab hoida maksumäärade suhteliselt madalal, saavutades samal ajal CO₂ heitkoguste tunduva vähenemise.

CO₂-maksust võiks vabastada taastuvad energiaallikad. Kui võimalik, tuleks hoiduda elektritarbimise maksustamisest, sest see maksustab tootmissisendit ning mõjub negatiivselt konkurentsivõimele. Elektritarbimise maksustamisel aktsiisimaksuga on tegemist topeltmaksustamisega, kui elektri tootmisel kasutatud kütust maksustatakse eelnevalt ka CO₂-maksuga. Sel juhul tuleks elektritootjad CO₂-maksust vabastada või see tagantjärele hüvitada.

Vältida tuleks erandeid ja maksuvabastusi (v.a

soojuse ja energia koostootmine) ning nii palju kui võimalik nn vabatahtlikke kokkuleppeid, millega tööstus taotleb endale eritingimusi ning vastutasuks lubab vähendada CO₂ heitkoguseid. CO₂-maksu rakendamine peab olema järkjärguline protsess, mille käigus maksumäära tõstetakse. Eestis puhul võiks soovitada viieaastast üleminekuaega, mille jooksul saavutatakse CO₂-maksu soovitud tase.

Oluline on maksutulude sihtotstarbelisus, sest see aitab antud olukorras kaasa maksu eesmärgi tõhusamale saavutamisele. Mudelanalüüsi tulemuste kohaselt on parim lahendus see, kui maksutulud kasutatakse keskkonna- ja energiasäästlike meetmete ning tehnoloogiate rahastamiseks, samuti taastuvenergia kasutuselevõtu toetusprogrammides. Maksutulude taaskasutamine tööjõumaksude alandamiseks ei tundu esialgu atraktiivne, sest samasuguse efekti annab CO₂-maksu tulude suunamine keskkonnatehnoloogiate investeerimisele.

Mudelanalüüs ei hõlmanud CO₂-maksu tulude osalist kasutamist näiteks kodumajapidamiste energiatõhususe programmide toetamiseks. Seda võimalust tuleks eraldi uurida, sest kõrgem maks mõjutab kodumajapidamisi negatiivselt. Üheaegselt CO₂-maksuga tuleb kindlasti aktiivselt rakendada meetmeid ja programme, mis mõjutavad tööstuse ja kodumajapidamise energia nõudlust ning teisi energiasäästu ja taastuvenergia poliitikaid ja tegevusi. Tuleb ette valmistada ja korraldada avalikkuse teadlikkuse tõstmise kampaniaid, mille hulka võiks kuuluda rohelist maksureformi tervikuna käsitleva kodulehe või infokeskuse loomine. Samuti on vaja analüüsida ja arvestada CO₂-maksu rakendamisel selle maksu seoseid paralleelsete meetmetega, mis mõjutavad CO₂ emissioone (nt kütuse ja mootorsõidukite aktsiisid, CO₂ emissiooni lubadega kauplemine, ühisraekendusmehhanismid, põlevkivi kaevandusõigusetasu muutmine, põlevkivi kaevandamise subsiidiumide (vee kasutustasu) lõpetamine jne).

Sõnum tarbijale ja tootjale

Milliseks kujuneb uue CO₂-maksu seos kütuseaktsiisidega, mille määra tuleb lähiaastail Euroopa Liidu energiadirektiivi kohaselt tunduvalt tõsta? Plaanitav CO₂-maks ja kütuseaktsiisid võivad koos toimida. Kummalgi maksul oleks tarbijale ja tootjale oma sõnum. Kütuseaktsiisid suurendavad tarbija teadlikkust: kütusearvimisega kaasnevad täiendavad välised sotsiaalsed kulud ning aktsiisidega saab need kulud osalt kütuse hinnas arvesse võtta. CO₂-maks juhiks tähelepanu ka kliima muutuse teemale, sest seda maksu rakendatakse kütuse süsinikusalduse kohaselt. Neid sõnumeid ja maksueesmärke tuleb tarbijatele maksu rakendamise ettevalmistamisel selgitada.

CO₂-maksu ja kütuseaktsiisi koostoimimisel konverteeritakse kütuseaktsiis ümber kütuse süsinikusalduse järgi. Kütuse A puhul, kui süsinikupõhine kütuseaktsiisimäär jääb soovitatavast CO₂-maksu määra madalamaks, rakendatakse puuduv osas ka CO₂-maksu. Kütuse B puhul, kui süsinikupõhine kütuseaktsiis ületab soovitava CO₂-maksu määra, vabastatakse kütus täiendavast CO₂-maksust.

Eestis kehtiv CO₂ saastetasu laekub riigieelarvesse sihtotstarbeliselt ning seda kasutatakse keskkonnakaitseprojektide rahastamiseks Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. Eraldi rakendatav CO₂-maks peaks olema samuti sihtotstarbeline, mille otstarbekohasust kokkulepitud aja jooksul uuesti hinnatakse. Eestis kehtivad kütuseaktsiisid laekuvad riigieelarvesse ning on 75% ulatuses sihtotstarbelised, mõeldud eelkõige transpordi infrastruktuuri korrashoiuks ja arendamiseks. Kui kütuseaktsiisi määrad oleksid vahetult seotud kütuste süsinikusaldusega (ehk süsinikupõhised) ja seadusega kehtestataks kütuseaktsiisile lisasihtotstarve, näiteks energiaefektiivsuse suurendamiseks ja alternatiivenergeetika arendamiseks/rakendamiseks, poleks argumentid eraldi rakendatava CO₂-maksu kasuks enam veenvad.

Poliitiliselt oluline eesmärk

Euroopa Liidu CO₂ emissiooni lubadega kauplemise süsteem katab väheseid majandus-sektoreid. CO₂-maks on seega põhjendatud ülejäänud sektorite puhul, mis samuti saastavad atmosfääri. Seda maksu võib rakendada ühel ajal lubadega kauplemise süsteemiga. Mõlema instrumendi toime majandusele on erinev. OECD soovib kasutada lubadega kauplemise süsteemi ja CO₂-maksu korraga ühes ja samas sektoris (OECD 2003).

Kui peaesmärk on konkreetse CO₂ heitkoguse vähendamine, on argumendid lubadega kauplemise poolel, sest lubade arvu määramisega seatakse CO₂ heitkogusele piirid. Heitkoguste vähendamise maksumus sõltub lubade hinnast rahvusvahelisel turul, mida pole võimalik ette näha. Seega puudub garantii, kui palju tööstused kauplemisest teenivad. Kui peaesmärk on majanduse energiaefektiivsuse suurendamine, tuleks eelistada maksustamist. Kindla maksumäära puhul on teada heitkoguste vähendamise piirkulu ettevõtetes tootmise, kulutuste ja investeringute paremaks planeerimiseks. Samal ajal ei ole võimalik täpselt ette näha, kui palju CO₂ heitmed antud maksumäära puhul vähenevad, kui palju see sõltub majandustegevuse aktiivsusest ning tehnoloogilise uuenduse kiirusest.

CO₂-maksul on täiendav poliitiline eesmärk: nimelt saab maksutulude taaskasutada majanduses energiasäästumeetmete rahastamisel või teiste maksude vähendamisel. Heitkogustega kauplemise puhul teevad kaupa omavahel ettevõtted, kes otsustavad ise, kuidas teenitud kasumit kasutada. Põhimõtteliselt võib lubadega kauplemise süsteemi kuuluvate sektorite CO₂-maksu vähendada, kuid kuna Eestil jagub kaubeldavaid heitkoguseid kõigile CO₂ emiteerivatele ettevõtetele, kujuneb lubadega kauplemine ilmselt tulusaks enamikule majandussektoreist. Seega puudub antud juhul Eestis vajadus lubadega kauplemise süsteemi kuuluvate sektorite CO₂-maksu määra alandada. CO₂-maksu kehtestamine

sektoreile, mis kuuluvad ka lubadega kauplemise süsteemi, motiveerib täiendavalt heitmete edasist vähendamist, mis võimaldab müüa täiendavaid heitkoguste lubasid teiste riikide ettevõtetele, mõjutades positiivselt jooksevkonto defitsiiti.

Kokkuvõttes näitab CO₂-maksu majandusanalüüs, et väliskulude arvestamine energEEKtikas ning tunduvalt kõrgema maksu rakendamine ei mõju majandusele tervikuna negatiivselt. Pigem aitab see Eesti majandust tõhusamaks muuta. Majanduse tugevnedes peaks raha vähetõhusatest majandussektoritest vabanema teiste sektorite ja valdkondade, näiteks hariduse, sotsiaalhooldde jaoks. Samal ajal tuleb hakata süstemaatiliselt ja regulaarselt koguma seostatud andmeid tootmise, tootmise ja transpordi saasteainete, loodusvarade ning kodumajapidamiste kohta. Kodumajapidamiste maksevõime vajaks täiendavat analüüsi, et välja töötada toetavad meetmed. Mis puutub loodusvarade kasutustasude ja saasteainete maksude mõju analüüsimise mudelisse, siis oleks seda mõttekas edasi arendada juba hilisema, näiteks 2003. baasaastaga, sisendi-väljundi tabelite ning Eesti spetsiifiliste kodumajapidamise ja energia (jt ressursside) kasutuse andmetega. CO₂-maksu analüüsi stsenaariumide tulemused rõhutavad ka vajadust hoolikalt ette valmistada maksutulude kasutamine. Kui keskkonnaga seotud maksudega tahetakse muuta tootmis- ja tarbimisharjumusi, tuleks ühel ajal maksude tõstmisega luua täiendavaid võimalusi tarbimise ja nõudluse muutmiseks, näiteks soodustada keskkonnasõbralikumate kütuste kasutamist, toetada ühistransporti, elumajanduse energiaauditeid ja energiasäästu programme.

Paralleelselt looduskapitaliga seotud maksude ümberhindamisega tuleb jätkata inimkapitali mõjutavate maksude detailset analüüsi ning maksude koosmõju ökoloogilise maksureformi raames. Kavandataval ökoloogilisel maksureformil on eeldusi suurendada Eesti majanduse tõhusust, konkurentsivõimet ning rahvuslikku kogurikkust.

Kasutatud kirjandus

- Bolt, K., Matete, M., Clemens, M. (2002).** Manual for Calculating Adjusted Net Savings. The World Bank. – <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/GreenAccountingAdjustedNetSavings>.
- Estimating National Wealth: Methodology and Results (1998). K. Kunte, K. Hamilton, J. Dixon, M. Clemens. Indicators and Environmental Valuation Department, World Bank, Washington, D.C.
- Expanding the Measure of Wealth (1997). Indicators of Environmentally Sustainable Development. ESSD Studies and Monograph Series No 17. World Bank, Washington, D.C.
- Ilomets, M. (2005).** Turba juurdekasv Eesti soodes. Lõpparuanne Keskkonnainvesteeringute Keskuse rakenduslikule uurimisprojektile. Tallinna Ülikooli Ökoloogia Instituut.
- Nõmmann, S., Kärsna, O., Tammert, P., Oro, L., Tomson, A., Nõmmann, T. (2003).** Maailma maksunduse trendid. Tallinn: Strateegiliste Algatuste Keskus.
- Nõmmann, T., Luiker, L., Eliste, P. (2002).** Eesti arengu alternatiivne hindamine – jätkusuutlikkuse näitajad. Tallinn: Poliitikauringute Keskus PRAXIS.
- OECD (2003). The Use of Tradable Permits in Combination with Other Environmental Policy Instruments. July.
- Resource Use in European Countries (2003). Zero Study for the European Commission under the Thematic Strategy on the Sustainable Use of Resources. European Topic Centre on Waste and Material Flows (ETC-WMF). Copenhagen.
- SEEA (2003) = Handbook of National Accounting – Integrated Environmental and Economic Accounting. Final draft circulated for information prior to official editing. United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organisation of Economic Co-operation and Development, World Bank. – <http://www4.statcan.ca/citygrp/london/seea2003.pdf>.

Eurobaromeeter Euroopa ühiskonna infoallikana



Jaanika Hämmal
Emori sotsioloog

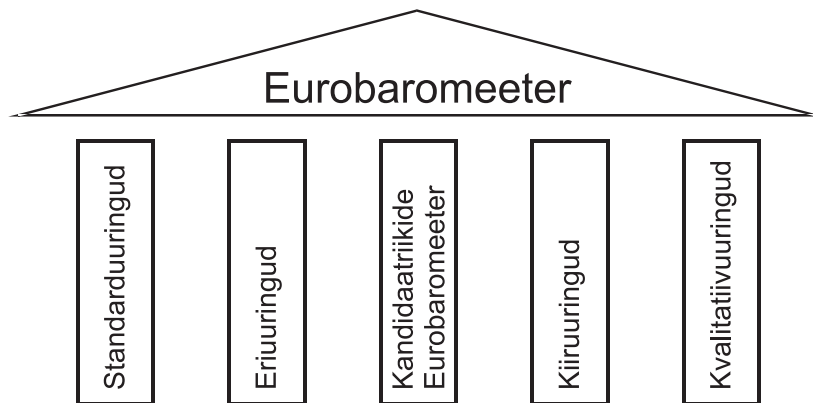
Eurobaromeetri uuringud aitavad paremini mõista kodanike arvamusi ja hoiakuid ning annavad lisateavet uute poliitikate väljatöötamiseks.

Üheks demokraatliku valitsemise alustalaks võib pidada teadmispõhist poliitikat, mida on defineeritud kui "poliitikat, mis aitab teha sisukaid otsuseid poliitikate, programmide ja projektide kohta, sest poliitika kujundamise ja rakendamise kese on uuringute abil saadav parim tõlgendus tegelikkusest" (Davies 1999, viidatud Davies 2004). Mida eripalgelisem on tegelikkus, seda rohkem on tajumisvõimalusi. Juba riigi tasandil on väga oluline, kui adekvaatselt valitsejad tegelikkust tajuvad. Riikide liitude puhul, nagu seda on Euroopa Liit, muutub inimeste hoiakute, seisundite, ootuste,

meelsuste ja teadmiste tunnetamine veelgi vajalikumaks.

Euroopas on ammu aru saadud, et uuringud aitavad tegelikkust adekvaatselt tõlgendada. Avalikku arvamust on uuritud Euroopa Liidu loomisest alates. Süstemaatiliseks muutusid uuringud rohkem kui kolmkümmend aastat tagasi, kui 1974. aastal hakati regulaarselt tegema Eurobaromeetri uuringuid. Idee algataja Jacques-René Rabieri sõnul on see üks vahend Euroopa integreerimiseks ning avaliku arvamuse tutvustamiseks ja kujundamiseks tekkiva mõttevahetuse käigus (Rabier 2003). Selle artikli eesmärk on tutvustada Eurobaromeetrit metodoloogilisest küljest, tuua välja kajastatud teemasid ja näiteid selle kohta, millist infot on ühiskonnahuvilistel võimalik neist mahukaist kogudest ammutada. Neljandasse kümnendisse jõudnud Eurobaromeeter on pidevalt küpsemaks muutunud. Esialgu üksikuid riike hõlmavast elanikkonnauuringust on välja kasvanud mahukas, paljusid teabevõimalusi pakkuv uuring. Eurobaromeetri uuringute väljatöötamisel on lähtutud eelkõige vajadusest koguda informatsiooni eri sihtrühmadelt erineva kiiruse ja süvenemisastmega (vt joonist).

Joonis. Eurobaromeetri liigid



Eurobaromeetri uuring ei keskendu üksnes eurooplaste arvamustele ja hoiakutele, vaid tutvub ka nende tegeliku eluoluga. Eurobaromeetri alla koonduvate uuringute üldeesmärgid on järgmised:

- efektiivsema kommunikatsiooni väljatöötamine, mis eeldab faktipõhist teadmist selle kohta, milliseid otsuseid on Euroopa tasandil valesi mõistetud ja millised võiksid olla paremad kommunikatsioonikanalid;
- lisateabe saamine uute poliitikate väljatöötamiseks, sest kuigi poliitilised otsused ei johtu otseselt uuringutulemustest, aitavad uuringud paremini arvesse võtta kodanike vaateid ja ootusi;
- juba rakendatud poliitikate hindamine;
- avalike arutelude tekitamine, struktureerimine ja tugevdamine.

Eurobaromeetri standarduuringud

Standarduuringut (*Standard Eurobarometer*) tehakse kaks korda aastas – kevadel ja sügisel, ta on vanim ja mahukaim Eurobaromeetri uuring, mis keskendub eelkõige riigi ja Euroopa Liiduga seotule. Näiteks on kajastamist leidnud järgmised teemad:

- rahulolu isikliku elu aspektidega ning riigi majanduse, tööhõive jmt valdkondadega;
- ootused nii isikliku kui ka riigi tuleviku osas;
- usaldus riiklike institutsioonide vastu;
- Euroopa Liidu institutsioonide tundmine ja usaldamine;
- Euroopa Liidu tähendus, maine ja kasutegur, suhtumine Euroopa Liitu kuulumisse;
- Euroopa Liitu puudutavad teadmised ning infoallikad;
- suhtumine Euroopa Liidu põhiseadusesse, Euroopa Liidu võtmepoliitikatesse (nt ühisesse välis- ja julgeolekupoliitikasse), Euroopa Liidu edasisse laienemisse ja rolli maailmas;
- Euroopa Liidu areng ja tulevik;

- otsustusvaldkondade jaotumine riikide valitsuste ja Euroopa Liidu vahel;
- geopoliitilise olukorra tajumine.

Eurobaromeetri standarduuring ei keskendu mitte niivõrd päevakajalistele sündmustele, kui-võrd pikemaajalise tähendusega teemadele. Rangetele teaduslikele rahvusvaheliste uuringute nõuetele tugineva Eurobaromeetri atraktiivsus seisneb selles, et ta võimaldab võrrelda avalikku arvamust ajas (erinevate trendiküsimuste kaudu) ja ruumis (riikide vahel). Uuringusse kaasatud riikide arv on järjest suurenenud: alustati 9 riigiga, 1995. aastal oli riike 15 ning 2004. aasta kevadel lisandus veel 10 tollast kandidaatriiki. 2004. aasta sügisel tehtud uuring hõlmas juba ka praegusi kandidaatriike: Bulgaariat, Rumeeniat, Horvaatiat ja Türgit ning lisaks Põhja-Küprost.

Rahvusvaheliste uuringute puhul on tähtis tulemuste võrreldavus. Selle tagamiseks kasutatakse ühtset meetodikat ja kooskõlastatakse küsimuste tõlked. Trendiküsimuste ehk uuringust uuringusse korduvate küsimuste tõlge (nagu ka kõigi ülejäänud küsimuste tõlge) peab vastama inglise- ja prantsuskeelsetele lähteküsimustikele ning neid tõlkeid ei tohi muuta. Küsimuste tõlked läbivad mitmekordse kontrolli, riikides tehtud tõlked vaadatakse üle ning vajaduse korral korrigeeritakse. Tõlke adekvaatsuse eest vastutab siiski kohalik uurimisinstituut, Eestis TNS Emor.

Eurobaromeetri viib läbi nelja aasta jooksul (2004. aasta sügisest alates) uuringufirmade kett TNS, tööd koordineerib Brüsselis asuv TNS-i omandusse kuuluv uuringufirma EOS Gallup Europe.

Koordineerija valmistab koostöös Euroopa Komisjoni direktoraatidega ette küsimustikud, kooskõlastab need, ühtlustab ja jälgib küsitlust ning aruandlust uuringuis osalevais riikides. Iga uuring on riigiti esinduslik, hõlmates 15-aastasi ja vanemaid alalisi Euroopa Liidu riikide kodanikke, kes on võimelised vastama küsimustele kohalikes keeltes. Kuigi Eesti puhul on kohalikeks keelteks arvatud nii eesti kui ka vene keel, on siinkohal oluline

märkida, et antud loogika kohaselt ei uurita pärast Euroopa Liiduga ühinemist siinseid Vene ja muud kodakondsust omavaid inimesi ega neid, kelle kodakondsus on määramata. Seega jääb 2004. aasta sügisest korraldatavaist uuringuist paratamatult välja ligikaudu 20% Eesti alalisest elanikkonnast.

Eri- ja muud uuringud

Eurobaromeetri eriuuringud (*Special Eurobarometer*) põhinevad samal metoodikal kui standarduuringud ning neid korraldatakse nii iseseisvalt kui ka koos standarduuringutega. Kajastatavate teemade ringi määravad Euroopa Komisjoni direktoraatide vajadused. Viimase kolme aasta jooksul on uuringud hõlmanud laia teemaderingi: diskrimineerimine Euroopas, euroga seotud hoiakud, noorte hoiakud narkootikumide suhtes, biotehnoloogia, keskkonnaga seotud hoiakud, ühiskonna turvalisus ja kuritegevuse tajumine, füüsiline aktiivsus, tervis, elukestev õppimine, tarbijakaitse, toitumis- ja alkoholitarbimisharjumused. Nagu teistes uutes liikmesriikides, on ka Eestis uuritud elanike sportimisharjumusi, arvamusi ühtse põllumajanduspoliitika ja Lissaboni strateegia kohta, suhtumist arengubasse ja muid teemasid.

CCEB (*Candidate Countries Eurobarometer*) – kandidaatriikide Eurobaromeeter – kujutab endast uuringut, mis 2001. aasta kevadest kuni 2004. aasta kevadeni viidi läbi 13 kandidaatriigis ning mis 10 uue liikmesriigi puhul annab võimaluse vaadata tagasi elanike liitumiseelsetele arvamustele ja meeleoludele. Uuring sarnanes ülesehituselt liikmesriikides tehtava Eurobaromeetriga, ent sisaldas vähem teemasid ja keskendus eeskätt Euroopa Liiduga seotule. Samas on uuringud käsitletud ka laste Interneti-kasutust ning sellega seotud riskide tunnetamist, finantsteenuste kasutamist, noorte inimeste eluolu, hoiakuid Euroopas ühtsete tarbijakaitsereeglite kehtestamise suhtes, meediakasutust, rahulolu avalike ja elukondlike teenustega, samuti teaduse ja tehnoloogia ning üleilmastumisega seotut.

Flash Eurobarometer – Eurobaromeetri kiiruuringud – tähendab, nagu nimigi viitab, kiiruuringuid, mille abil saab operatiivselt kätte sihtrühmade arvamused. Need uuringud on *ad-hoc*-tüüpi ning lähtuvad Euroopa Komisjoni ning muude Euroopa Liidu institutsioonide ja agentuuride vajadustest. Kiiruuringuid kasutatakse nii kogu elanikkonna kui ka sihtrühmade uurimiseks, nagu näiteks Euroopa noored, ettevõtjad/otsustajad või üksnes ühe riigi elanikud (nt hoiakud Euroopa Liidu põhi-seaduse suhtes Hispaanias).

Uuringu kiiruse tagab telefoniküsitluse metoodika kasutamine (erinevalt Eurobaromeetri standard- ja eriuuringuist, mis viiakse läbi vastajate kodudes), uuringu lähteülesande ja andmefaili valmimise vahele jääb ainult kaks nädalat. Kiiruuringus keskendutakse lühidalt ja konkreetselt ainult ühele teemale, standard- ja eriuuringud kajastavad korraga mitut teemat. Kuigi uuringud on pisut enam suunatud päevakajalistele teemadele, sisaldab suur osa neist trendiküsimusi ning ühel ja samal teemal korraldatakse teatud aja järel ka kordusuuringuid. Kiiruuringud, millesse on olnud kaasatud ka Eesti, on mitmel korral keskendunud Euroopa Liidu põhi-seaduse, Euroopa Parlamendi valimise ja euroga seotud teemadele, samuti on uuritud elanike ettevõtlusvaimu, ettevõtjate kogemusi innovatsiooni alal (Innobarometer 2004) jms.

Kvalitatiivuuringud

Eurobaromeetri kvalitatiivuuringud annavad võimaluse tutvuda põhjalikumalt avaliku arvamusega, nad täiendavad kvantitatiivuuringuid. Kui protsentjaotused jäävad tihtipeale lakooniliseks ja mittemidagiütlevaks, siis mitme osalejaga vestlusrühmad või näost näkku tehtavad süvaintervjuid annavad võimaluse inimestelt küsida, miks just nii arvatakse. Mitme teema puhul on kombineeritud kvalitatiivset ja kvantitatiivset lähenemist: näiteks elanike ühtekuuluvustunnet Euroopa ja eurooplastega on uuritud nii Euro-

baromeetri elanikkonnaküsitlustes kui ka rühmavestlustes.

Kvalitatiivuuringud aitavad ette valmistada uusi kvantitatiivuuringuid teemal, mille kohta teatakse liiga vähe selleks, et koostada ankeeti, mis mõõdaks seda, mida mõõta soovitakse. Eesti elanikke hõlmavad uuringud on puudutanud näiteks hoiakuid Euroopa ja Euroopa Liidu, majanduspoliitika, õigussüsteemi erinevate aspektide (turvalisus, tsiviil- ja äriõigus, immigratsioon, asüül) ja Euroopa Liidu välispoliitika kohta, samuti rahulolu avalike ja elukondlike teenustega ning kogemusi piiriüleste otuste sooritamise puhul.

Uuringutulemuste avalikustamine

Uuringutulemuste esitamisel on mõeldud nii neile, kes tahavad kiiresti kätte saada neid huvitava konkreetse info, kui ka neile, kes soovivad rohkem süveneda. Vormi poolest võib eristada:

- täisarundeid, kus on kogu uuringu tulemused ja põhitulemuste kokkuvõte (Eurobaromeetri standarduuringu puhul on kättesaadavad ka riigi aruanded – Eesti kohta eesti keeles 2004. aasta kevadest alates –, Eurobaromeetri eriuuringuid, kiiruuringuid ja kvalitatiivuuringuid avalikustatakse üksnes kõiki riike hõlmavate koondaruannetena);
- Interneti-põhiseid animeeritud tulemusi, mis on mõeldud eelkõige neile, kes pikka teksti ja protsentide jadasse ei jõua või ei taha süüvida ning kes eelistavad saada infot ülevaatlisest graafikuist (Eestit hõlmavaist uuringuist on olemas tulemused eurooplaste ja spordi teema ning europarlamenti valimiste järeluuringu kohta);
- Eurobaromeetri interaktiivset otsingusüsteemi, mis mõne hiireklikiga aitab moodustada huvipakkuva graafiku ning võimaldab kahesugust otsingut: ühe teema ja ajahetke lõikes riike võrrelda ning ühe teema lõikes ajalist trendi ühes riigis vaadelda (selle süsteemi puuduseks

on see, et andmebaas hõlmab ainult EL-15 riike ning pärast 2001. aastat on andmeid lünklikult).

Uuringutulemused teeb kättesaadavaks Pressi ja Kommunikatsiooni Peadirektoraat ning eespool mainitud uuringutulemusi tutvustab Euroopa Komisjoni veebileht http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm. Eurobaromeetri andmefaile säilitatakse keskarhiivis ning neile pääseb ligi CESSDA Database'i veebilehe <http://www.nsd.uib.no/cessda/europe.html> kaudu (värskematele andmetele ligipääs siiski puudub).

Uuringuteemade planeerimise ning uuringutulemuste avalikustamise nõrk külg on avaliku informatsiooni puudumine. Uuringuteemade ajakava varasemat avalikustamist on ehk palju nõuda, kuid ülevaade käikuläinud uuringute teemade ja nende tulemuste avalikustamise plaanidest võimaldaks arvamusuuringute tellimist paremini planeerida ning dubleerimist vältida: näiteks võib tuua ministeeriumide tasandil tellitud arvamusuuringut välisabi kohta, mida käsitles ka 2004. aasta sügisel tehtud Eurobaromeetri eriuuring, samuti elanike ettevõtlikkuse uuringut, millele keskendus *Flash Eurobarometer* 2004. aasta kevadel. Paraku puudus mainitud uuringute avalikustamise kohta eelnev avalik info.

Eesti Euroopa kaardil

Selle artikli eesmärk on anda põgus ülevaade uuringutulemustest, teadvustamaks, milline on Eesti koht teiste Euroopa Liidu riikide seas. Alustame eluga rahulolust. Mujal Euroopas on inimesed keskmiselt oma isikliku eluga rohkem rahul kui riigiga, eestlased seevastu paistavad silma vastupidisega: riigi üldist arengut hinnatakse pigem kõrgemalt kui isiklikku elu. Nii näiteks hinnatakse Eestis üsna kõrgelt üldist majandusolukorda: 51% kodanikest peab seda heaks ja 46% viletsaks. Euroopa Liidus keskmiselt on positiivselt meelestatuid ainult 34% ning kümnes uues liikmesriigis keskmiselt 18%. Eestlastega samaväärselt näevad oma riigi

majandusarengut hispaanlased, sloveenid ja belglased, uutest liikmesriikidest on positiivsemad ainult Küprose elanikud.

Riigi majanduslikku olukorda viie aasta pärast hinnates kuulub Eesti koos teiste Balti riikidega Euroopa Liidu kõige optimistlikumate maade hulka. Nimelt usub 69% Eesti, 70% Läti ja 78% Leedu kodanikest selle veelgi paremaks muutumisse, mis on tunduvalt rohkem Euroopa Liidu keskmisest 48%. Majandusedu mõiste on suhteliselt abstraktne ning inimesed ei paista seda otseselt tunnetavat. Seetõttu hinnatakse üksikisiku tasandil konkreetsemalt tunnetatavat tööhõive olukorda juba tunduvalt pessimistlikumalt: üksnes 17% Eesti elanikest peab seda heaks ja kogunisti 81% viletsaks. Selle tulemusega on Eesti lähedane Sloveeniale ja Itaaliale, Euroopa Liidus keskmiselt peab oma riigi tööhõive olukorda heaks 22% elanikest.

Euroopa keskmisest suuremat rahulolematust näitavad ka teised isikliku eluga rahulolu peegeldavad indikaatorid. Näiteks hindab siinset sotsiaalset heaolu kehvaks 80% Eestis elavaist kodanikest (kõrgelt hindab seda 17%). Meiega üsna sarnaselt mõtleavad ungarlased ja leedulased. Veelgi rohkem on rahulolematuid Portugalis ning uutest liikmesriikidest Lätis, Poolas ja Slovakkias. Euroopa Liidus keskmiselt on rahulolematuid 53%. Kõige rohkem on oma riigi sotsiaalse heaoluga rahul meie põhjanaabrid soomlased, neist peab seda heaks 91%.

Isiklikku rahalist olukorda heaks ja halvaks hindajad jagunevad Eestis enam-vähem pooleks: vastavalt 50% ja 49%, üsna meie sarnased on Itaalia ja Kreeka. Samas hindab Euroopa Liidus oma majanduslikku olukorda kehvaks üksnes 38% elanikest. Murelikud ollakse ka oma vanaduspõlve suhtes: 55% eestlastest ei tunne end oma tulevasele pensionile mõeldes kindlalt (kindlaid on 37%). Samas tunneb eurooplastest kindlust keskmiselt ainult 23%, uutes liikmesriikides on see protsent veelgi madalam, ainult 19%. Uutest liikmesriikidest tunnevad end eestlastest veelgi kindlamalt ainult Küprose elanikud, vanadest

liikmesriikidest pigem väiksema rahvaarvuga riikide elanikud: hollandlased, taanlased, soomlased, iirlased ning luksemburglased.

Kokkuvõttes jääb eestlaste hinnang oma elukvaliteedile Euroopa keskmisest madalamaks: Euroopas hindab kolmveerand elanikkonnast (73%) seda heaks, Eestis ainult 61%. Sarnasusi võib jällegi leida Lõuna-Euroopa riikide, Kreeka ja Itaaliaga. Üldiselt tundubki Eesti kodanikkond rahulolu poolest lähenevat Euroopa Liidu vaesemaile, lõunasse jäävaile riikidele. Samas on see vaid kodanikkonna arvamus, siinsete alaliselt elavate mittekodanike hinnangud on eelnevate uuringute põhjal tunduvalt pessimistlikumad.

Seega on poliitilises retoorikas levinud Eesti majandusliku edukuse pidev rõhutamine kodanike teadvuses hästi kinnistunud, samal ajal kui inimeste isiklik rahulolu ning sellele antavad hinnangud viitavad edu nautimise võimalustele tunduvalt vähem. Olukord, kus paljud tunnetavad, et edu viljad ei jõua nendeni, on kahtlemata üks poliitilise võõrandumise tekitaja, mis õhnestab toetust riiklikul tasandil tehtavale poliitikale.

Eestlased Euroopa kodanikena

Euroopa Liidu üks eesmärke on liidu kodakondsuse mõiste sisseviimine. Juba Maastrichti lepingus märgiti, et "iga Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust omav inimene on ka liidu kodanik". 1997. aasta Amsterdamis leping täpsustas seda mõistet veelgi, öeldes, et "Euroopa Liidu kodakondsus täiendab, mitte ei asenda rahvuslikku kodakondsust". Eesti võttis pärast taasiseseisvumist suuna Euroopaga taasühinemise poole. Selle taustal on huvitav vaadata, kuid võrd Euroopaga seotuna on eestlased end tundnud.

Liitumiseelne Eurobaromeetri uuring (CCEB 2003.4) näitas eestlaste vähest geograafilise seotuse tunnet Euroopaga: suuremal või vähemal määral seotuna tundis end 38% elanikest, samal ajal kui Euroopa Liidu 15 liikmesriigi keskmine oli 82% ning liituvate riikide keskmine 74% (vt tabelit). Nüüdsetest

Tabel. Seotus Euroopaga (%)

	Tunneb seotust Euroopaga			Tunneb uhkust eurooplaseks olemise üle		
	Eesti	EL 15	kandidaat-riigid (10)	Eesti	EL 15	kandidaat-riigid (10)
2001	–	–	–	48	62	66*
2002	–	–	–	49	62	79
2003	38	82	74	47	61	77

* Need andmed kajastavad 13 kandidaatriigi elanike arvamusi: peale praeguste uute liikmesriikide olid kaasatud ka Rumeenia, Bulgaaria ja Türgi. Madal protsent on tingitud türklaste vastustest (uhkeid eurooplaseks olemise üle 41%).

liikmesriikidest tundsid end eestlastest veel vähem Euroopasse kuuluvana Küprose elanikud (33%) ja leedulased (32%). Need tulemused on võrreldavad EL-15 skeptilisemate riikidega: Ühendkuningriigi (ühtekuuluvustunnet tundis 41%) ja Hollandiga (29%). Väiksemat seotust tunduvadki tajuvat just Euroopa nn äärealade elanikud.

Euroopalikkust ei tunnetata eriti selgelt ja tugevalt ka identiteedi tasandil. Kuigi 51% eestimaalastest mainib end vähemalt mingis kontekstis tundvat eurooplaseks (EL 15 keskmine 56%), siis see on eelkõige Eestis elavate muulaste mõju, kellest pidas end eurooplaseks ainult 19%. Neist, kes mainisid tajuvat euroopalikku identiteedi, tundis enamik end eelkõige loomulikult eestimaalaseks ja alles siis eurooplaseks. Nõrga euroopaliku identiteedi tunnetamise poolest paistavad Vanas Euroopas silma britid (vaid 35% mainib seda suuremal või vähemal määral tunnetavat), ka soomlased ja rootslased.

Kvalitatiivuuringud Euroopa identiteedi teemal on välja toonud Euroopa jagunemise nn Suureks Lõunaks (Lõuna- ja Kesk-Euroopa riigid, "impeeriumide Euroopa") ja Väikeseks Põhjaks (peamiselt Skandinaavia, osalt ka Saksamaa, Holland; protestantlike väärtuste kandjad). Kui esimestel on euroopalikkuse tunnetus palju sügavam ning tugineb Euroopa ajaloo ja kultuuri ühisjoontele, siis põhja pool mõeldakse sellisele alusele tuginevatele sarnasustele vähem. Pigem tuntakse end eripärasemate ühiskonnamuudelite viljelejana, millel ei pruugi olla palju ühisjooni teiste Euroopa ühiskondadega. Nii tunduvad mõtlevalt

britid (kelle nõrk Euroopa identiteet kajastub ka kvantitatiivuuringuis), hollandlased, ka taanlased ning vähemal määral rootslased (Debomy jt 2001).

Midagi sarnast võib hilisemate uuringute põhjal pidada ka eestlaste nõrga euroopalikkuse tunnetuse põhjuseks: kuigi peetakse end eelkõige arenenumate, hästi organiseeritud Põhja-Euroopa ühiskondade sarnaseks, tuntakse end suhteliselt iseolijaina ning oma Euroopa identiteeti tunnetatakse eelkõige teatud ühiskondadele (eeskätt Venemaale, mõnevõrra ka USA-le) vastandudes.

Pärast esimest poolaastat liikmena

2004. aasta sügisel tehtud uuringu kohaselt arvab pisut üle poole (52%) Eesti kodanikest, et Euroopa Liitu kuulumine on hea asi. See on suhteliselt lähedal Euroopa Liidu keskmisele (56%), ent jätab Eesti siiski liikmesriikide nimistu teise poolde. Meie lõunanaabrid lätlased kõhklevad rohkem, sest üksnes 40% neist suhtub Euroopa Liitu kuulumisse positiivselt ja 43% ei oska seisukohta võtta. Samas on eestlaste suhtumine üsna pragmaatiline: 51%-le oleks ükskõik, kui liit laguneks.

Euroopa Liitu ei seostata kuigi olulise tegijana riigi elanike jaoks kõige enam muret valmistavates valdkondades, nagu kuritegevus, tööpudus ja tervishoid. Pigem oodatakse, et Euroopa Liidu abiga paraneks Eestis keskkonnakaitse, tugevneks välis- ja kaitsepoliitika. Huvitav on siinkohal märkida, et üldse toetavad eestlased Euroopa Liidu kujunemist

poliitiliseks liiduks pisut enam kui seda Euroopas keskmiselt tehakse: toetus vastavalt 62% ja 59%. See on küllaltki huvitav areng, sest kvalitatiivuuringute põhjal võib öelda, et Euroopa Liit on eestlastele tähendanud pigem majandusliitu kui midagi muud. Endiselt kardetakse, et liikmeks olek mõjub negatiivselt hinnatõusule, inflatsioonile, maksudele ja sisserändele.

Eestlased ja sport

Eesti kuulub Euroopa riikide vähem sportivate riikide kolmandikku. Üksnes 30% eestlastest tegeleb spordiga vähemalt kord nädalas. Selle poolest sarnanevad eestlased lätlaste ja leedulastega ning Lõuna-Euroopa riikidest Itaalia ja Kreekaga, Euroopa Liidu keskmisele jäävad aga alla 8%-ga. Kõige spordilembesemad on Skandinaaviamaad: Soome, Rootsi ja Taani, kus nädalas spordib korra vähemalt kaks kolmandikku elanikest. Ja kuigi mittesportiva elanikkonna osakaalu poolest

(40%) kuulub Eesti Euroopas keskmiste hulka, on see eestlaste terviseprobleeme (kõrge suremus südame- ja veresoonekonnahaigustesse, meeste madal keskmine eluiga) arvestades siiski suur osakaal.

Kui eestlane spordib, siis teeb ta seda suure tõenäosusega mujal kui spordiklubis, spordisaalis või koolis (peamiselt vabas õhus). Selle oletatavaks põhjuseks võib pidada spordirajatiste viletsat kättesaadavust ja ka raha nappust, mis ei võimalda iga kuu sportimise eest maksta. Uuringutulemusi vaadates tundub aga, et viimase võimukoalitsiooni ajal arutatud ja soiku jäänud sportimistoetuste sisseviimine võiks küll muuta juba sportivate inimeste harjumusi (nt kohavaliku mõttes), kuid inimesi juurde see ilmselt ei too. Spordiga mitte-tegelemise põhjustena nimetatakse peamiselt ajanappust, aga ka seda, et sportimine lihtsalt ei meeldi. Rahapuudus on suhteliselt väheoluline tegur. Seega tuleks raha suunata pigem sportimisharjumuste kujundamise maast-madalast.

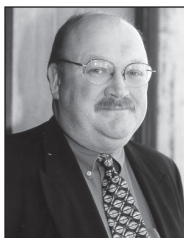
Kasutatud kirjandus

Davies, P. (2004). Is Evidence-Based Government Possible? To be presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washinton D.C. 19. February 2004. – <http://www.policyhub.gov.uk/home/JerryLeeLecture1202041.pdf> (30.03.05).

Debomy, D., Bortun, M., Glaser, T., Mohedano-Brethes, R. (2001). Similarity and Diversity in European Attitudes. To be presented at ESOMAR's Conference, Budapest 28.–30. October 2001.

Rabier, J.-R. (2003) = Entretien avec M. Jacques-René Rabier, fondateur de l'Eurobaromètre. Mardi, 21 octobre 2003. – http://europa.eu.int/comm/public_opinion/docs/entretien_rabier.pdf (18.03.05).

Vaesuse kaotamine Suurbritannias



Mike Buckley
Suurbritannia Töö- ja
Pensioniministeeriumi
vanemnõunik



Katre Pall
Sotsiaalministeeriumi
hüvitiste ja toetuste
poliitika juht

Suurbritannia valitsuse peamine siht on anda kõigile inimestele võimalus vaesusest ja sotsiaalsest tõrjutusest pääseda, selleks on välja töötatud pikaajaline vaesusevastane strateegia.

Suurbritannia riiklik sotsiaalse kaasatuse tegevuskava (*UK National Action Plan on Social Inclusion*) 2003–2005 sisaldab valitsuse strateegiat vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega tegelemiseks. See on Suurbritannia panus Euroopa Liidu pikaajalise eesmärgi saavutamisse – kaotada aastaks 2010 vaesus kogu Euroopas (www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2003/nap/nap.pdf).

Aastal 1997, kui praegune valitsus ametisse valiti, elas iga viies laps peres, kus keegi ei töötanud. Tuhanded lahkusid koolist põhi- oskusteta, kolm miljonit tööealist olid olnud töötud ja sõltunud riiklikest toetustest üle kahe aasta.

Peaaegu kolmandik Suurbritannia lastest elas madala sissetulekuga peredes, mis oli arenenud riikide hulgas halvemaid näitajaid. Suhteliselt

madala sissetulekuga peredes elavate laste osakaal suurenes aastail 1979–1997 rohkem kui kaks korda.

Vaesuse tõttu ei ole inimesed saanud oma võimeid arendada ega rakendada ning neil on kogunenud majanduslikke kulusid ja sotsiaalseid probleeme tulevikuks. Ebasoodsates oludes üles kasvanud lastest on saanud madalapalgalistel töökohtadel töötavad või riiklike toetuste najal elavad täiskasvanud, kes ka pensionil olles on pidanud vaesuses edasi elama.

See puudusetsükkel hakkab nüüd katkema. Aastal 1999 seadis peaminister Tony Blair sihiks võrdsema ja integreerituma ühiskonna, kus kedagi ei piira ebasoodsad olud ega võimaluste puudumine. Suurbritannia valitsus tegeleb vaesuse põhjustega ning on vaesuse kõrvaldamiseks püstitanud pikaajalised eesmärgid:

- kaotada laste vaesus aastaks 2020;
- võidelda pikaajalise töötuse vastu, et igapähe, kes suudab, oleks võimalik töötada;
- tagada turvalisus töövõimetele;
- tagada turvalisus ja sõltumatus pensionäridele, võimaldada vanadel inimestel elada aktiivset ja täisväärtuslikku elu;
- pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, et igaüks saaks oma elu väärtuslikult elada.

Suurbritannia valitsus on püstitanud eesmärgi vähendada laste vaesust poole võrra aastaks 2010 ja kaotada see lõplikult aastaks 2020. See tähendab mitte ainult laste praeguse olukorra, vaid ka nende tulevikuväljavaadete parandamist. Eesmärk on kindlustada, et kõigil lastel oleks täisväärtuslik lapsepõlv ja nad saaksid täiskasvanuna oma võimeid rakendada.

Vaesus tähendab rohkemat kui madal sissetulek. Vaesus mõjutab inimeste elu – tervist,

eluaseme ja elukeskkonna kvaliteeti. Mõistes ennetava tegevuse tähtsust, suunab valitsus põhitähelepanu neile, kellel on kõige suurem oht oma elu võtmeetappidel vaesusse sattuda.

Laste vaesuse mõõtmine

Suhteliselt madala sissetulekuga peredes elavate laste hulk on kaua aega suurenenud. Esimese sammuna laste vaesuse kaotamiseks püstitati eesmärk vähendada 2005. aastaks madala sissetulekuga peredes elavate laste hulka vähemalt veerandi võrra. Töö selle eesmärgi nimel on olnud edukas hoolimata asjaolust, et keskmine palk on tugevasti tõusnud. Alustalad on olnud maksupoliitika ja töötamise tähtsustamine (Paxton, Dixon 2004). Perede rahalisse toetamisse tehtud investeeringud ja jätkuv edu töötuse vähendamisel näitavad, et valitsus on õigel teel. Saavutused eelmainitu muutmisel on leidnud laialdast heakskiitu.

Et valitsus on lubanud kaotada laste vaesuse ühe põlvkonna jooksul, siis tahab ta tagada, et vaesust mõõdetakse tõhusate meetmete abil, mis näitavad täpselt, kas ja millisel määral on edu saavutatud.

Seetõttu algatas valitsus 2002. aasta aprillis konsultatsioonid "Laste vaesuse mõõtmine", mille raames arutati, kuidas laste vaesuse pikaajalisel mõõtmisel kõige paremini tarvitada olemasolevaid vahendeid (Department for Work... 2002). Kasutati Suurbritannia ja välismaa teadlaste ning vaesuse ekspertide pakutud lahendusi. Samuti kaasati otsese vaesusekogemusega inimesi, saamaks teada täiskasvanute, noorte ja laste seisukohti.

2003. aasta detsembris tehtud kokkuvõttes toodi välja valitsuse meetmed laste vaesuse pikaajaliseks mõõtmiseks, mida edasise tegevuse hindamisel kasutatakse. Laste vaesust mõõdetakse kolme näitaja abil:

- absoluutne madal sissetulek – mõõdetakse kõige vaesemate perede sissetulekute tegelikku kasvu;
- suhteline madal sissetulek – mõõdetakse, kas kõige vaesemate perede sissetulekud

peavad sammu üldise sissetulekute kasvuga;

- materiaalse puuduse ja suhtelise madala sissetuleku kombinatsioon – üldiseks elustandardi mõõtmiseks.

Laste vaesuse mõõtmisel jälgitakse lapse elustandardit, palju ta on ilma jäänud materiaalsest heaolust, ning hinnatakse ka eluaseme kvaliteeti.

2004. aasta suvel teavitati eesmärgist vähendada suhteliselt madala sissetulekuga leibkondades elavate laste hulka poole võrra ajavahemikus 1998/1999 kuni 2010/2011 ning kaotada laste vaesus täielikult aastaks 2020. See on kõigist varasemaist ambitsioonikam eesmärk.

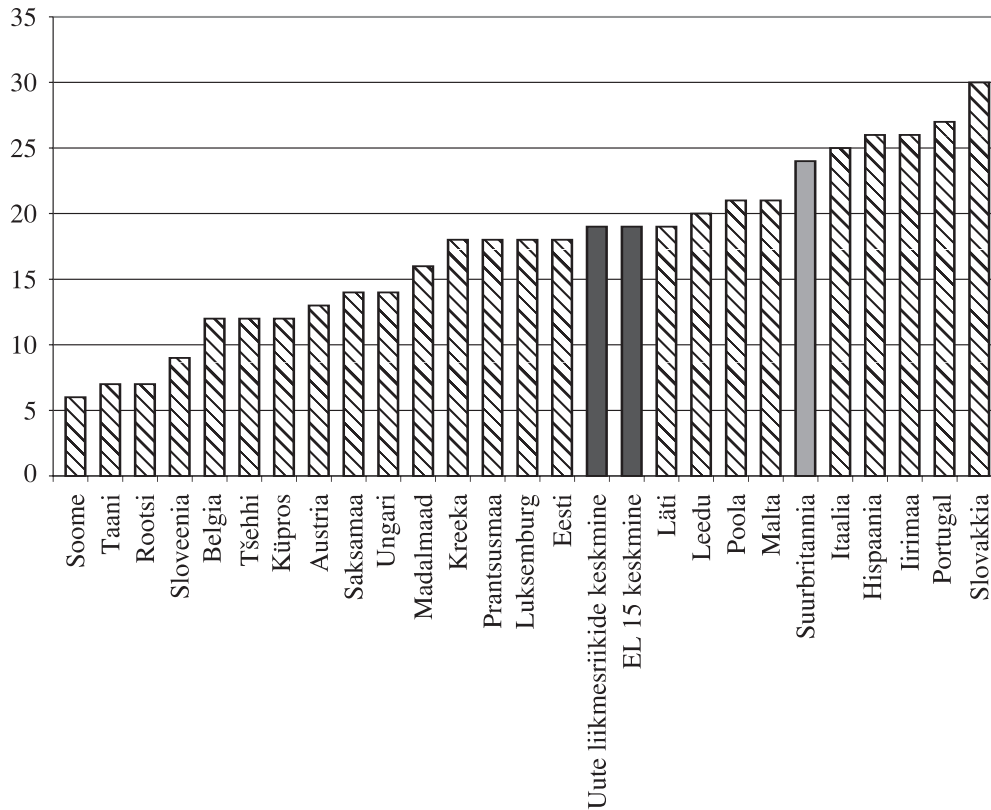
Vaesuse mõõtmisel on tähtis võrrelda Suurbritanniat teiste riikidega, sest valitsus püüab viia Suurbritannia laste vaesuse näitajate poolest Euroopa parimate riikide hulka, nagu Rootsi ja Taani. Kõige uuemate andmete kohaselt ongi Suurbritannia liikunud kõrgeima laste vaesuse näitajaga riigi kohalt 1990. aastate lõpus lähemale Euroopa Liidu (15) keskmisele näitajale (vt joonist).

Taskukohane laste päevahoid

Vaesuse peamine põhjus Suurbritannias on töötus. Korraliku palgaga töö aitab peresid ja üksikisikuid ning annab ka lastele elus paremaid võimalusi. Samuti võimaldab see inimestel oma tulevase pensioni heaks midagi ära teha. Seetõttu on valitsus viimase seitsme aasta jooksul ümber kujundanud sotsiaalhoolekandesüsteemi ja teinud sellesse investeeringuid, et muuta süsteem passiivsest aktiivseks, monoliitsest pluralistlikuks ning peale õiguste ka kohustustel põhinevaks.

Valitsus lähendab oma tegevust üksikisikute vajadustele, investeerides palju raha laste päevahoidu (üle 13 miljardi naelsterlingi alates aastast 1997), aitamaks vanemal tööd ja pereelu tasakaalustada. Kõrgekvaliteedilise, paindliku ja taskukohase laste päevahoiu kättesaadavus annab vanemaile, eriti üksikvanemaile, maksimaalsed võimalused tööle

Joonis. Lapsed (0–15 a) subteliselt madala sissetulekuga (alla 60% keskmisest) peredes EL 15-s (2001) ja uutes liikmesriikides (1997–2003)



ALLIKAS: Eurostat – European Community Household Panel ja riikide andmed.
Märkus: Uute liikmesriikide andmed varieeruvad aastate 1997–2003 lõikes.

naasta, täienduskoolitust läbida ja haridust omandada.

Selline investering ei loo paremaid võimalusi mitte ainult vanemaile, vaid sellest on pikaajaline kasu ka lastele. Kui laps saab häid kogemusi turvalises ja stimuleerivas keskkonnas, on tal paremad eeldused iseseisva elu alustamiseks. See omakorda aitab kaasa sellele, et tänastest lastest ei saa homseid sotsiaalhoolekandest sõltujaid. Hea kvaliteediga sotsiaalteenused varases lapseas on kasuks kõigile, kõige rohkem kehvades tingimustes kasvavaile lastele.

1998. aastal töötasid haridusministeerium ning töö- ja pensioniministeerium koos välja riikliku laste päevahoiu strateegia (*National*

Childcare Strategy; nüüd osa valitsuse hea alguse programmist), et kindlustada lastele 14. eluaastani ja puudega lastele 16. eluaastani kõikjal taskukohane ja kvaliteetne päevahoid. Koolitundide ning vanemate töö ja isiklike toimingute tõttu peab vanemal olema võimalik kasutada lastehoiuteenust päeval eri ajal.

Viimaseil aastail on valitsus laste päevahoiu rahastamist enneolematult palju suurendanud. 2004. aasta septembris oli 1997. aasta seisuga võrreldes registreeritud rohkem kui 1,2 miljonit uut päevahoiukohta, millest on kasu üle 2 miljonile lapsele. Kõrvuti muude pereteenustega pakutakse tiha enam mitmesuguseid laste päevahoiu teenuseid – lasteaedu, lapsehoidjaid, päevahoidu enne ja pärast

kooli. Igale neljandale alla 8-aastasele lapsele on registreeritud päevahoiukoht.

Valitsus on edendanud integreeritud teenuste väljatöötamist noortele, lastele ja peredele, käivitunud meetmeid teenuse kvaliteedi tagamiseks, sealhulgas riiklike standardite kehtestamine alla 8-aastaste laste päevasele lasteaiateenusele, mille kohaselt peavad seda teenust osutama vastavate oskustega, pühendunud ja hea väljaõppega töötajad, ning andnud madalama ja keskmise sissetulekuga peredele (2004. aasta juuli seisuga 340 000, neist 65% üksikvanemad) maksusoodustuse kaudu märkimisväärset abi laste päevahoiu kulude katmiseks.

Ühtne teenus kogu päevaks

Kuigi laste päevahoid on paranenud kogu riigis, on tähelepanu keskpunktis siiski ebasoodsates oludes piirkonnad ja pered, kus seesugustel programmidel on eriti suur mõju. Kõige kehvemates kogukondades käivitatud hea alguse kohalikud programmid (*Sure Start Local Programmes*) pakuvad mitmesuguseid teenuseid ligikaudu 400 000 alla 4-aastasele lapsele (ja nende peredele), sealhulgas kolmandikule vaesuses elavaist lastest. Peale selle on avatud üle 1200 nn naabruskonna lasteaiat (*Neighbourhood Nursery*), kus on rohkem kui 45 000 uut lasteaiakohta.

Nendest programmidest lähtudes luuakse lastekeskuste võrk. Siiani on keskusi loodud 71, aastaks 2008 planeeritakse neid kuni 2500, nii et kõik väiksed lapsed ja nende perekonnad puudustkannatavates piirkondades saaksid neid kasutada. Valitsuse kaugem eesmärk on rajada lastekeskus igale kogukonnale.

Tulevikus laieneb laste päevahoid ka koolides. See on osa integreeritud haridus- ja hoolekandepaketist, mis sobib hästi nii lastevanemaile kui ka lastele. Valitsus edendab aktiivselt haridust ja hoolekannet, pakkudes koolides päevahoiule lisaks muud teenuseid – nagu pereõpe ja vanemate tugiteenused – ning suurendades koolide arvu, mis annavad haridus- ja hoolekandeteenust kogu päevaks,

kella kaheksast hommikul kuni kella kuueni õhtul.

Hea alguse programm (*Sure Start*) on Inglismaa algatus. Niisuguseid kampaaniaid korraldatakse ka Suurbritannia teistes osades. Näiteks Šoti laste päevahoiu strateegia eesmärk on pakkuda kõigile lastele kättesaadavat, taskukohast ja kvaliteetset päevahoidu. Praegu kasutab lastehoiuteenust rohkem kui 243 000 last, see tähendab, et 85% 3-aastastest ja kõik 4-aastased lapsed saavad koolieelset haridust. Selle strateegia raames toimib ka Šoti hea alguse programm, mis on mõeldud kuni 3-aastastele lastele, ning töötab üle 1000 klubi, mis hoolitsevad laste eest pärast koolitunde.

Šoti strateegia raames püütakse taskukohast ja kättesaadavat lastehoidu pakkudes aidata puudustkannatavail lastevanemal haridust, täiendusõpet ja tööd saada. Töö perede heaks (*Working for Families*) on algatus, mis on suunatud kõige enam puudust kannatavais piirkondades ja rühmades elavaile lastevanemaile ning Šotimaa töötute peredes elavaile hoolealustele. Kaks Šoti piirkonda, Aberdeenshire ja Fife, on kaasatud ka Suurbritannia valitsuse pilootprogrammi, et uurida lastehoiu mõju töö saamise barjääride ületamisele sotsiaalalabist elavate üksikvanemate puhul.

Uue alguse (*New Deal*) programmide raames on miljon inimest uuesti töö leidnud, mis näitab, et abi on jõudnud kõige kehvemates tingimustes elavate rühmadeni – üksikvanemateni ja töövõimetustoetuse saajateni. Enne 1997. aastat ei arvanud keegi, et riiklikku toetust saavad üksikvanemad ja töövõimetustoetuse saajad mõtleksid tööotsingule või hakkaksid tööd otsima. Pealegi oli abi neile raskesti kättesaadav.

Töö muutmine tasuvaks

Uue alguse programm oli algelt suunatud pikaajalistele töötutele, nüüd aitab see tööotsingul ka neid, kes on töötud, kuid ei ole end töötuna registreerinud. Uue alguse lisaprogrammid, sealhulgas üksikvanemate uue alguse (*New*

Deal for Lone Parents) ja puudega inimeste uue alguse programm (*New Deal for Disabled People*), on märkimisväärselt suurendanud nende töösaamisvõimalusi, kes on tööturul ebasoodsas olukorras.

2004. aasta algul töö- ja pensioniministeeriumi avaldatud dokument "Uuest algusest edasi: kohalikud lahendused individuaalsete vajaduste heaks" (*Building on New Deal: Local Solutions Meeting Individual Needs*) osutab tööhõiveprogrammide edasisele suunale – rohkem otsustusõigust kohalikule tasandile (Department for Work... 2004). Paindlikumat lähenemist testitakse katsepiirkondades 2005. aasta lõpust alates ning plaanide kohaselt rakendub see hiljem kogu riigis.

Laste vaesuse kaotamise strateegia keskmes on lapse maksusoodustus ja töötaja maksusoodustus. 2003. aasta aprillis käivitatud lapse maksusoodustust (*Child Tax Credit*) saab lapse põhihooldaja. Toetuste süsteem on paindlik, hõlmab nii toetusi kui ka tööd. Nendest soodustustest saab kasu üle 6 miljoni perekonna (üle 20 miljoni inimese, sealhulgas 10,5 miljonit last).

2004. aasta oktoobris tõstis Suurbritannia valitsus täiskasvanud töötaja riiklikku alam-palka 4,85 naelsterlingini tunnis. 1999. aasta aprillist alates on tõus 1,25 naelsterlingit (peaaegu 35%). Ka 18–21-aastaste töötasu alammäär on tõstetud 3,80 naelsterlingilt 4,10 naelsterlingile tunnis. Peale selle makstakse esimest korda 16- ja 17-aastastele, kes enam ei ole koolikohustuslikud, vähemalt 3 naelsterlingit tunnis. Hinnangute kohaselt saab palgatõusust kasu kuni 2 miljonit töötajat.

Üksikvanemate uue alguse programm on saanud kuueaastaseks. Selle tähistamiseks käivitati sari üleriigilisi katseprojekte, mis toetavad üksikvanemaid. Need toimivad Suurbritannia mitmeis paigus ja hõlmavad järgmisi abinõusid:

- töötamise toetus (*Work Search Premium*): iganädalane lisasumma üksikvanemaile, kes on elanud sotsiaalabist kauem kui aasta, osalevad üksikvanemate uue alguse programmis ja otsivad aktiivselt tööd.

Toetus on mõeldud üksikvanemaile, et nad ei loobuks töötamisest sellega seotud kulude tõttu;

- töötaja fond (*In Work Emergencies Fund*): aitab üksikvanemal, kes on äsja tööle asunud, 60 päeva jooksul tööleminekuga seotud kulusid katta;
- töötaja soodustus (*In-Work Credit*): aitab üksikvanemal toetuselt üle minna täiskohaga tööle ning veenduda, et saadud töö end ära tasub; lisab esimesel tööaastal 40 naelsterlingit nädalas nende üksikvanemate sissetulekule, kes on saanud sotsiaalabi või töötu abiraha 12 kuud või kauem.

Investeeringid oskustesse

Suurbritannia valitsus on käivitanud ka uue töötoetuse (*Job Grant*), aitamaks kõiki neid, kes hakkavad toetuste asemel tööst elatuma. Tööleminekuks makstakse kõigile üksikvanemaile ja lastega peredele ühekordset toetust 250 naelsterlingit.

Suurbritannia valitsus teab, et oskuste puudumine on barjäär sotsiaalse kaasatuse teel, eriti kui on tegemist põhioskustega, nagu inglise keele oskus võõrkeelena. 2001. aastal käivitas valitsus selle probleemi lahendamiseks strateegia "Oskused eluks" (*Skills for Life*). Strateegia esialgne eesmärk on parandada aastaks 2007 Inglismaal 1,5 miljoni täiskasvanu kirja- ja arvutusoskust. Kaugem eesmärk on saavutada rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline oskuste tase ja lõpuks kõrvaldada see probleem täielikult.

2003. aasta juulis avaldas valitsus riikliku oskustestrategie dokumendi "21. sajandi oskused: meie võimete realiseerimine" (*21st Century Skills: Realising our Potential*), mis ühendab "Oskused eluks" ja muud kampaaniad (Department for Education... 2003). Oskustestrategie eesmärk on luua töötajate ja õppijate vajadustele keskenduv haridus- ja väljaõppesüsteem. Valitsus pakub meetmetepaketti, mis annab tasuta õppimise võimaluse täiskasvanuile, kellel ei ole häid

algteadmisi. Paketi puhul arvestatakse õppijate vajadusi ja toetatakse järgmiste oskuste omandamist:

- algteadmiste tasemel kirjaoskus, arvutuoskus ja infotehnoloogia ning inglise keel võõrkeelena;
- riikliku kutseõppe kvalifikatsiooni (NVQ) 2. tase või sellega samaväärne kvalifikatsioon;
- NVQ 3. taseme kvalifikatsioon piirkonna vajadustest lähtudes.

"Uus algus oskustega" (*New Deal for Skills*) on järgmine samm parandamiseks vähestes oskustega inimestele antavat abi. 2004. aasta märtsis käivitatud programm põhineb oskustrateegial (*Skills Strategy*) ja sisaldab järgmist:

- uue oskustealase tugiteenuse loomine;
- oskustunnistuste (*skills passports*) väljatöötamine, et kergendada üleminekut toetustelt tasuvast tööst elamisele;
- rahalise toetuse toimemehhanismi täiustamine neile, kellele väljaõpe tähendab töölenaasmist;
- uuringud, kuidas kasutada tööandja väljaõppe pilootprogrammide (*Employer Training Pilots*) kogemust tasuva ja produktiivse töö leidmisel.

Iga laps on tähtis

Dokument "Uuest algusest edasi: kohalikud lahendused individuaalsete vajaduste heaks" keskendub üksikisikute vajaduste rahuldamisele ning tunnistab nii rühma kui ka kogu ühiskonna heterogeensust.

Selline terviklik probleemikäsitus koos tugeva ja stabiilse majandusega on osutunud tulemuslikuks. 1997. aastal oli Suurbritannias rohkem kui 1,6 miljonit töötut, kellest üle kolmandiku oli olnud töötähtaegu kauem kui aasta. Praegu on töötuse tase 30 aasta madalaim ja tööhõive rekordiliselt kõrge.

Palju on saavutatud, kuid väga palju on veel teha, ning valitsus tunnistab jätkuvalt, et toetuse suunamine lastele ja noortele on puuduse põlvkondadetsükli katkestamisel otsustava tähtsusega. Ennetavate meetmete

seas, mis aitavad põlvkonnast põlvkonda kanduvat vaesust katkestada, on hoolekanne varases lapsepõlves, võimaluste edendamisele suunatud koolisüsteem ning sellele järgneva hariduse ja kõrghariduse tõhus toetamine.

Valitsus jätkab pikaajalise programmi väljatöötamist, mille rakendamine muudaks lastele, noortele ja perekondadele pakutavad kohalikud teenused sobivamaks. Programm ühendab teenused ja pakub isikupärast õpet, hoolekannet ning tuge kõigile lastele ja noortele, nii jõukaile kui ka ebasoodsates tingimustes elavaile.

Valitsuse roheline raamatu "Iga laps on tähtis" (*Every Child Matters*) avaldamisele järgnes enneolematu avalik arutelu lastele, noortele ja peredele pakutavate teenuste üle, mis andis märku märkimisväärsest nõudlusest nende teenuste parandamise ja muutmise järele (Department for Education... 2003a). 2004. aasta märtsis avaldati dokument "Iga laps on tähtis: järgmised sammud" (*Every Child Matters: Next Steps*) (Department for Education... 2004). Samal päeval esitati parlamendile lasteseadus (*Children Bill*), millest sai lastele pakutavate teenuste reformimise alus.

Viis võtmestandardit

2004. aasta juulis kinnitas haridusministeeriumi viie aasta plaan (Department for Education... 2004a), et eeltoodu on laste ja õppurite strateegia lahutamatu osa, ning töötas lisaks välja riikliku teenuste strateegia (*National Service Network*), kus kehtestati laste, noorte ja lastevanemate teenustele standardid (Department of Health, Department for Education and Skills 2004). Riiklik teenuste strateegia on 10 aasta programm, mis ühendab tervishoiu, sotsiaalhoolekande ja hariduse ning tagab, et lastele osutatavad teenused keskenduvad laste ja perede, mitte teenuseid pakkuvate organisatsioonide vajadustele.

Need standardid on uue hoolduskorralduse aluseks.

Riiklik teenuste strateegia toetub viiele võtmestandardile:

- tervishoiu edendamine ja haiguste ennetamine;
- lapsevanemate toetamine;
- laste- ja perekesksete teenuste integreerimine;
- lapse täiskasvanuks saamine;
- laste turvalisus.

Riiklik teenuste strateegia ja selle terviklik rakendamine toob kasu kõigile lastele.

Lapsed peavad juba varakult turvalises ja stimuleerivas keskkonnas omandama väljaõppinud ja pühendunud inimestelt häid kogemusi, et hilisemaks õppeprotsessiks ette valmistuda. Õige hoolitsemine laste eest aitab välja vaesusest ning on ülitähtis ka vanemaile, eriti üksikvanemaile, sest võimaldab neil töötada, õppida ja täiendusõpet saada.

Kõrgekvaliteedilistel avalikel teenustel on üldises vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kaotamise strateegias võtmeroll, eriti tervishoiu, eluaseme tagamise, kuritegevuse vähendamise ja õigusabi puhul. Need teenused peavad vastama klientide vajadustele, olema kättesaadavad ja kultuurilt sobivad.

Mitmel mainitud alal on tehtud märkimisväärsed edusamme, seda kinnitavad:

- "Tervishoiu ebavõrdsuste kaotamise tegevusprogramm" (*Tackling Health Inequalities: A Programme for Action*), selles avaldatud kolme aasta plaan kajastab valitsuse meetmeid, mis on suunatud keskmise eluea pikendamisele ja laste suremuse vähendamisele (Department of Health 2003);
- tegevuskavad eluaseme nüüdisajastamiseks, et igapäev oleks võimalik endale korralikku kodu saada;
- perede arvu vähenemine, kelle lapsed õõbivad hoolekandeesutustes kauem kui kuus nädalat;
- valitsuse kampaania ühiskonnastase käitumise kaotamiseks.

Võimalused kõigile

Alates peaministri 1999. aasta üleskutsest kaotada laste vaesus ühe põlvkonna jooksul, on valitsus avaldanud igal aastal kokkuvõtte

"Võimalus kõigile" (*Opportunity for All*). Neis avaldatakse vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kaotamise strateegiad ja esitatakse näitajaid, mille alusel saab strateegiate edukust mõõta (vt tabelit).

Kuuendas kokkuvõttes, mis avaldati 2004. aasta septembris (Department for Work... 2004a), ilmneb edu paljudel aladel, näiteks 1997. aastaga võrreldes elab nüüd üle poole miljoni lapse vähem suhteliselt madala sissetulekuga peredes ja 300 000 last vähem töötute peredes.

"Võimalus kõigile. Kuues aastakokkuvõte 2004" (*"Opportunity for All. Sixth Annual Report 2004"*) jätkab valitsuse strateegia hindamist edukuse näitajaid kasutades. Need näitajad sätestati esimest korda 1999. aastal esimeses kokkuvõttes "Võimalus kõigile", jälgimaks valitsuse strateegiat vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kaotamiseks.

Lisaks avaliku kokkuvõtte esitamisele Suurbritannia valitsuse tegevuse kohta vaesuse kaotamisel ja paremate võimaluste pakkumisel keskendub viimane kokkuvõte eriti sellele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastase tegevuse aspektile, mida valitsus tähtsaks peab ja mis on pärvinud nii uurijate kui ka meedia tähelepanu, nimelt piirkonnast tulenevaile ebasoodsaile oludele.

Viimase 20 aasta vältel on Suurbritannias sajad vaesed piirkonnad veelgi vaesemaks jäänud, elades samas kõigest mõne tänava kaugusel rikastest. Viimases "Võimaluses kõigile" analüüsitakse piirkonnapõhist ebasoodsat olukorda ja valitsuse strateegiat selle kaotamiseks.

Valitsuse eesmärk on anda kõigile inimestele võimalus vaesusest pääseda, sõltumata nende elukohast. Valitsus üksi ei suuda aga muudatusi teha. Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse mitmemõõtmeline olemus tähendab seda, et tõhusasse strateegiasse tuleb kaasata võimalikult palju erinevaid inimesi. Kes- ja kohalikud valitsused peavad tegutsema koos vabatahtlike ja kogukondadega, kaasama ka ärimaailma ja kasutama teadlaste abi.

Suurbritannia valitsus teeb tihedat koostööd teiste sotsiaalse tõrjutuse kaotamisega tegele-

Tabel. *Edukuse näitajad – lapsed ja noored*

Näitaja	Muutumine baasseisu suhtes	Võtmearvud
Lapsed töötava peredes	✓	1997 – 18,5% 2004 – 15,9%
Lapsed madala sissetulekuga peredes: suhteline madal sissetulek	✓	1996/97 – 34% 2002/03 – 28%
absoluutne madal sissetulek	✓	1996/97 – 34% 2002/03 – 17%
Teismeliste rasedused	✓	1998 – 47,0 2002 – 42,6 tuhande kohta
Teismelised lapsevanemad õppimas, tööl või väljaõppel	✓	1997–99: 23,1% 2002–04: 29,7%
11-aastased, kes on saavutanud 4. taseme või kõrgema taseme inglise keele ja matemaatika 2. võtmeastme (<i>Key Stage 2</i>) testides	✓	inglise keel 1997 – 63% 2004 – 77% matemaatika 1997 – 62% 2004 – 74%
16-aastaste saavutused: 16-aastased, kellel on vähemalt 5 GCSE tunnistust hinnetega A* kuni C	✓	1997 – 45,1% 2003 – 52,9%
Koolide arv, mille tase jääb allapoole 20%/25% läve	✓	1997 – 361/616 2003 – 114/228
19-aastased, kellel on vähemalt 2. astme kvalifikatsioon	✓	1996 – 69,7% 2003 – 76,1%
Kogemata tekkinud vigastuste tõttu kauemaks kui 3 päevaks haiglasse sattunud	✓	1996/97 – 1,22 2002/03 – 0,94 tuhande kohta
Laste suitsetamine	✓	1996 – 13% 2003 – 9%
Korduvalt registreeritud Lastekaitse Registrisse (<i>Child Protection Register</i>)	✓	1997/98 – 19% 2002/03 – 13%
Lapsed, kelle eluase jääb allapoole sätestatud korraliku eluaseme taset	▲	1996 – 43% 2001 – 30%

- ✓ õiges suunas muutumine
▲ olemas ainult baasandmed või muutumise hindamiseks ebapiisavad andmed

vate Euroopa Liidu kolleegidega, kõrvaldades ühist tööd takistavaid bürokraatiabarjääre. "Suurbritannia riiklik tegevusplaan sotsiaalse tõrjutuse kaotamiseks 2003–2005" (*UK National Action Plan on Social Exclusion 2003–2005*) esitab oma vaesusevastase stra-

teegia Euroopa Liidu ühiste eesmärkide ja kehtestatud ühisnäitajate kontekstis (Department for Work... 2003). Tegevusplaan täiendab "Võimalust kõigile", kasutades Suurbritannia häid tavasid pikaajalise strateegia toetamiseks rahvusvahelises perspektiivis.

Kasutatud kirjandus

- Department for Education and Skills (2003). 21st Century Skills – Realising Our Potential. Cm 5810.
- Department for Education and Skills (2003a). Every Child Matters. Cm 5860.
- Department for Education and Skills (2004). Every Child Matters: Next Steps.
- Department for Education and Skills (2004a). Five Year Strategy for Children and Learners.
- Department for Work and Pensions (2002). Measuring Child Poverty: A Consultation Document.
- Department for Work and Pensions (2003). UK National Action Plan on Social Exclusion 2003–2005.
- Department for Work and Pensions (2004). Building on New Deal.
- Department for Work and Pensions (2004a). Opportunity for All. 6th Annual Report 2004. Cm 6239.
- Department of Health (2003). Tackling Health Inequalities: A Programme for Action.
- Department of Health, Department for Education and Skills (2004). National Service Framework for Children, Young People and Maternity Services.
- Paxton, W., Dixon, M. (2004).** The State of the Nation: An Audit of Injustice in the UK. London: Institute for Public Policy Research.

Propaganda Aristotelesest tänapäevani



Agu Uudelepp
Tallinna Tehnikaülikooli
humanitaar- ja sotsiaal-
teaduste instituudi lektor,
Eestimaa Rahvaliidu
teabejuht

Et inimesed propagandisti sõnumit toetaksid, peavad tema argumentid olema ratsionaalsed ja nende mõju emotsionaalne.

Propagandat seostatakse tavakohaselt möödunud sajandi kahekümnendate ja kolmekümnendate aastate ning totalitaarsete riikidega. Tegelikkus on sellest erinev. Propaganda kui teabevoo juhtimine, avaliku arvamuse mõjutamine ja masside käitumise suunamine on vähemalt sama vana kui inimkultuur. Paljud eelajaloolisest ajast säilinud esemed tunnistavad, et nüüdisaegsete propagandavõtete vörreldavaid võtteid kasutati selleks, et omistada juhtidele ja jumalameestele üleloomulikke võimeid ning majesteetlikkust (Jowett, O'Donnell 1999, 48). Ka varajased hieroglüüfides kirjapandud tekstid kannavad sümboleid, mis kujutavad ajalugu valitsejatele meelepärasel viisil. Näiteks on seostatud parasjagu võimul oleva valitseja sünniaega ajaloost tuntud tugeva liidri sünniajaga, et näidata kunagise valitseja taassündi (Pratkanis, Aronson 2000, 11).

Teadaolevalt on propaganda ajaloos esimene märkimisväärne inimene Aristoteles (384–322 eKr). Tema jaoks oli veenmise eesmärk arusaamade ja seisukohtade edasiandmine (Pratkanis, Aronson *ibid*, 13). Aristotelese "Retoorika" on veenmiskunsti klassikaline teos. Selles väidetakse, et veenmine tugineb kolmele sambale:

– *ethos* ehk kõneleja isikuomadused;

- *pathos* ehk auditooriumi viimine sobivasse emotsionaalsesse seisundisse;
- *logos* ehk argumentid ja nendest tuletatud järeldused.

Kõige enam rõhutas Aristoteles *ethos*'t, sest see kannab endas kõneleja usaldusväarsust. Aristoteles nentis, et inimesed peaksid pöörama senisest rohkem tähelepanu argumentidele, kuid auditooriumi tuleb võtta sellisena, nagu ta on, ja kõneleja olemus mõjutab tema usaldusväarsust. Sihtrühma veenmiseks tuleb kasutada kõnelejat, keda inimesed usaldavad ja kellega nad suudavad samastuda. *Ethos*'t rakendatakse ka tänapäeva reklaamitööstuses, kui kõikvõimalikke tooteid pannakse reklaamima tuntud inimesed (Marlin 2003, 47).

Kontroll mõttemaailma üle

Propaganda ajalugu – nagu inimkonna ajalugu üldse – on tihedalt seotud sõdade, täpsemalt väejuhtidega. Nimelt on suured väejuhid olnud ka suured propagandistid. Näiteks Aristotelese kasvandik Aleksander Suur (356–323 eKr) laskis end 324. aastal eKr kuulutada Zeusi pojaks. Varsti pärast seda ilmus tema nägu müntidele, seni oli seal olnud Heraklese, mütoloogilise Zeusi poja nägu. Aleksander käskis ja lubas ehitada enda auks kujusid ja monumente, tema portreed ilmusid kõikjale. "Jumala poja" nägu ehtis keraamikat, münte, ehitisi ja kunstiteoseid. Aleksander Suur oli esimene, kes mõistis, et sellised propagandistlikud sümبولid aitavad impeeriumi elanikel pidevalt meeles hoida, kus asub uus võimukeskus. Sama strateegiat kasutatakse ka tänapäeval laialdaselt (Jowett, O'Donnell 1999, 51).

Teine väejuht, kes andis oma panuse propaganda arengusse, oli Julius Caesar (100–44 eKr). Tema oli meisterlik propagandist, kes mõistis tähenduslike sümبولite tähtsust ja seda, et sõnumid tuleb auditooriumile

täpselt sobivaks kohandada. Caesar sai aru, et võimusümbolid aitavad kallutada alistatud rahvaid Rooma elulaadi omaks võtma. Ta korraldas suuri vaatemänge, tema võitudele järgnesid triumfid, kodusõja ajal isegi kuni neli korda kuus. Selline sündmuste kuhjamine aitas tugevdada Caesari mõju ning õigustada jutte, nagu oleks ta Venuse järeltulija. Caesarilt pärineb väljend "Tulin, nägin, võitsin", ladina keeles rütmiline alliteratsioon *veni, vidi, vici*. Tema loodud sümbolid olid nii tugevad, et neid on läbi ajaloo kasutatud. Kotkas, turviseplaat, jumal-inimene valgel hobusel ja sädelev oraator on Rooma impeeriumi propagandistlik pärand, mis on siiani kasutusel (Jowett, O'Donnell 1999, 53–54).

Termini "propaganda" juured on religioossed. 22. juunil 1622 andis paavst Gregorius XV välja bulla, millega asutas *Sacra Congregatio de Propaganda Fide* (Püha Vennaskond Usu Levitamiseks). Selle vennaskonna ülesanne oli tuua katoliku kiriku rüppe tagasi reformatsioonis kaotatud hinged. Eesmärgi saavutamiseks kasutati edaspidigi laia rakendust leidnud võtteid, näiteks tugineti kohalikele tavadele ja uskumustele (Jackall 1995, 1). Gregorius XV otsusel oli kaks tagajärge, mida paavst silmas ei olnud pidanud: ta lõi tulevastele põlvedele pretsedendi, mida kasutada inimeste mõttemaailma kontrollimisel, ning soovitas sellele tegevusele ka nime (Qualter 1962, 4). Uut vennaskonda hakati peagi kutsuma propagandaks ning see muutus katoliku kiriku tugevaks institutsionaalseks haruks. 1627. aastal asutas paavst Urban VIII noorte preestrite väljaõpetamiseks rahvusvahelise seminari *Collegium Urbanum*, selle vilistlasi hakati kutsuma propagandistideks ja nad asusid tööle usulevitamise vennaskonda.

Enne 20. sajandit oli veel kaks sündmust, mida propaganda ajaloo põgusa käsitlemise puhul on vaja mainida. 15. sajandi keskel leiutas Johann Gutenberg trükipressi. Sellele järgnes trükikunsti plahvatuslik areng, aastail 1455–1500 trükiti 8–10 miljonit eksemplari, ühest teosest keskmiselt 100 eksemplari (Palmaru 2003, 155). Teine sündmus ei ole seotud mitte tehnika, vaid äritegevusega: 1843. aastal

avas Volney Palmer Philadelphias esimese reklaamibüroo (Pratkanis, Aronson 2000, 9). Veidi enam kui poolesaja aasta pärast algas 20. sajand ning koos sellega tänapäevase propaganda ajastu.

Propaganda kuldaeg

Propaganda uusaeg algas pärast Esimest maailmasõda, enne seda propagandat teaduslikult ei käsitletud. Oxfordi ülikooli raamatukogus töötades õnnestus käesoleva artikli autoril leida Esimese maailmasõja eelsest ajast ainult kaks trükist, mille pealkirjas või lühikeses sisukirjelduses sisaldub sõna propaganda. Need on paari-kolmekümne lehekülje pikkused brošüürid, üks pärit 1901. (H. D. Hutton), teine 1904. aastast (J. Gerard). Kummaski ei käsitleta propagandateooriat ega -metoodikat, vaid selgitatakse vastavalt positivismi ja ratsionalismi tugevaid külgi. Kuni Esimese maailmasõjani peeti propagandat terminina nii tähtsusetuks, et 1911. aasta *Encyclopedia Britannica*'s ei ole seda defineeritud, kuigi sõnale "propageerima" on lühike selgitus antud (Bernays 2004, 11). Esmakordselt nähti laiaulatuslikku, kogu rahva veenmist Esimese maailmasõja ajal, selle aluseks oli massimeedia oskuslik ja koordineeritud kasutamine (DeFleur, Ball-Rokeach 1989, 162).

Enne Esimest maailmasõda usuti, et inimeste mõjutamiseks piisab neis tingitud refleksi kujundamisest: kui mingit seisukohta palju korrata, hakkavad inimesed seda õigeks pidama. Esimese maailmasõja aegsed tegevpropagandistid teadvustasid pärast sõda kirjutatud teostes, et ainult kordamisest ei piisa, kui kordaja ei ole autoriteet. Kasulik on luua tingimused, kus inimesel endal tekib ümbritsevast keskkonnast tingitud tarve üht- või teistmoodi käituda (Lippmann 1997; Bernays 2004). Seega ei arvestanud propagandist enam üksiku inimese ega isegi mitte massi mõtlemisega, vaid ühiskonna ülesehituse ja selle läbipõimunud rühmadega. Propaganda eesmärkide analüüs näitab, et käsitletused tegid läbi suure arengu: kui propaganda teoreetilise käsitlemise tühe looja Walter Lippmanni hinnangul

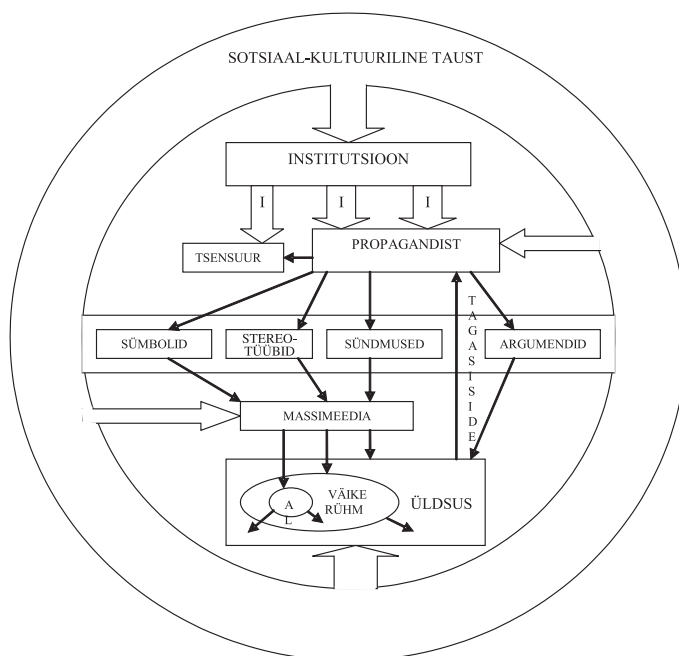
piisas inimeste maailmapildi kujundamisest, siis kolmekümnendate aastate keskpaigaks oli jõutud arusaamani, et propaganda eesmärk on mõjutada mitte ainult inimeste mõtteviisi, vaid ka käitumist. Esimese maailmasõja aegsete edukate propagandakampaaniate ning uute massipsühholoogiaalaste teadmiste mõjul hakkasid propagandistid uskuma, et peaaegu alati on võimalik panna inimesi mõtlema ja käituma propagandistile sobival viisil. Sellest tulenevalt võib kahe maailmasõja vahelist perioodi pidada nn propaganda kuldajaks. Kahe maailmasõja vahelise aja propagandamudeli (vt joonis 1) kohaselt tegutseb propagandist sotsiaal-kultuurilisel taustal. Nimetatud tausta moodustavad ühiskonnas üldlevinud stereotüübid ja sümbolid ning inimeste tähelepanuvälja jõudvad sündmused ja argumendid. Propagandist peab oma sõnumi koostamisel seda tausta arvestama, sest vastasel korral ei saa üldsus temast aru. Vajalikud teadmised tausta kohta tuleb hankida teaduslike uuringute abil, üksnes propagandisti sisetundest ei piisa. Pärast

Esimest maailmasõda oli levinud seisukoht, et taust mõjutab nii institutsiooni, propagandisti, massimeediat kui ka üldsust, kuid ta ise jääb nende mõjuvõimekonnast välja.

Totaalsuse nõudest tagasisideni

Propagandaprotsess käivitub, kui mõnel institutsioonil tekib tarvidus üldsuse poolehoidu saavutada. Siis rakendatakse tööle propagandist ja antakse tema käsutusse vajalik teave. Kahe maailmasõja vahelisel ajal peeti möödapääsmatuks tsensuuri rakendamist. Analüüsitud allikate autorid arvasid ühtemoodi, et tsensuurita ei saa olla edukat propagandat, sest arvamuste ja hinnangute paljusus juhib inimeste tähelepanu propagandisti sõnumilt kõrvale ja tekitab segadust. Täiendava võimaluse infot ja selle liikumist kontrollida annab propagandistile institutsiooni juhtkonnas või selle lähedal olemine. Propagandisti eesmärk on kujundada tema käsutuses olevast teabest üldsusele võimalikult mõjus sõnum. Selle saavutamiseks tuleb

Joonis 1. Propaganda mudel kahe maailmasõja vahelisel ajal



kasutada sotsiaal-kultuuriliselt taustalt saadavaid sümboleid, stereotüüpe, sündmusi ja argumente. Oluliseks peeti, et sõnum mugandataks sobivaks igale sihtrühmale, s.t inimestega tuleb rääkida neile mõistetavas keeles, kasutades selles kontekstis kõige mõjusamaid sümboleid. Kahe maailmasõja vahelise aja propagandateoreetikud olid üksmeelel, et sõnum peab mõjuma emotsionaalselt, sest inimene on pigem emotsionaalne kui ratsionaalne olend. Ka emotsioonide käsitus oli lihtsustatud: tunded jagati must-valgel skaalal. Kõik nähtused ja objektid soovitati jagada heaks ja halvaks, tõeks ja valeks, õigeks ja vääraks, armastus- ja vihkamisväärseks. Pärast Esimest maailmasõda arenesid kiiresti filmikunst ja raadio. Sõnastati propaganda totaalsuse nõue, mille kohaselt tuleb kasutada kõiki kättesaadavaid massimeediakanaleid. Seega alati, kui võimalik, edastatakse sõnum massimeedia vahendusel, sest viimase kaudu jõuab sõnum tavaliselt üldsuse kui tervikuni.

Propagandisti eesmärgist ja tegevusplaanist tulenevalt võidakse edastada sõnum ka arvamusiidrile või väikesele üldsuse sees olevale rühmale. Arvamusiidri mõjutamist peetakse eriti tähtsaks seetõttu, et tema kaudu on võimalik pääseda kogu rühma või üldsuseni, samal ajal kui propagandist ise jääb varjatuks ja kasutab ära arvamusiidri autoriteeti. Selline lähenemine muudab propaganda tõhusamaks, sest tõstab sümboleid ja sõnumite usaldusväärsust ning vähendab kampaania kulusid. Siiski on oluline luua ka ülejäänud rühma jaoks propagandistile sobiv infoväli, sest sõnumi tõele vastavuse üle otsustatakse sotsiaalses rühmas, s.t otsustavad inimesed, kellega iga päev suheldakse ja kelle arvamust arvestatakse. Rühmakaaslastelt kuulu kohta kinnituse saamine tõstab sõnumi usaldusväärsust ja aitab propagandistil oma eesmäärke saavutada.

Esimese maailmasõja eelse ja järgse aja propagandat võrreldes tuleb märkida ka tagasiside mõiste kasutuselevõtmist. Kolmekümnendate aastate keskpaigaks jõuti arusaamale, et propaganda saab olla tõhus ainult siis, kui

tegevusest ja selle mõjust on pidev ülevaade. Nii saab propagandist oma sõnumi mõju pidevalt analüüsida ning vajaduse korral sõnumit kiiresti täpsustada ja ajakohastada.

Propaganda uusaeg

Kui propaganda kuldaeg koos Teise maailmasõjaga läbi sai, oldi sunnitud tunnistama, et hoolimata üha kasvavast oskusest veenmisvahendeid kasutada ei ole võimalik inimeste mõttemaailma täielikult kontrollida. Sellest järeldati, et tegelikult ei ole propagandaga võimalik inimeses eriti midagi muuta ega luua. Selle asemel tuleb tugineda varasematele hoiakutele ja suunata juba olemasolevaid tunde. 20. sajandi II poole klassikud on üksmeelel, et propaganda eesmärk on inimeste käitumise mõjutamine, ja leiavad, et olemasolevatele hoiakutele tuginemine ei ole takistus, sest hoiakute ja käitumise vahel ei ole tugevat seost.

Propaganda aluseks peetakse praegu niisamuti kui Teise maailmasõja eel sotsiaal-kultuurilist tausta (vt joonis 2). Kahe maailmasõja vahelise ajaga võrreldes on sotsiaal-kultuurilise tausta käsitluses toimunud põhimõtteline muutus: enne Teist maailmasõda arvati, et taust mõjutab nii institutsiooni, propagandisti, massimeediat kui ka üldsust ning taust ise jääb samal ajal neist puutumata, pärast Teist maailmasõda jõuti järeldusele, et mõju on mõlemasuunaline. Seega kõik, mida propagandaprotsessis tehakse, mõjutab sotsiaal-kultuurilist tausta ning seda tuleb edasistes kampaaniates arvestada. Tausta mõjutamist käsitletakse kui sotsiaalset eelpropagandat, mille eesmärk ei ole vahetu käitumismuutuse esilekutsumine, vaid selleks pinnase ettevalmistamine, samuti propagandistile soodsate hoiakute tugevdamine ja ebasoodsate uskumuste nõrgendamine ühiskonnas.

20. sajandi II poolel arenes ka ühiskond. Läänemaailmas kujunesid avatud ühiskonnad, mis tõi kaasa üha vabama teabe leviku. See omakorda muutis aina raskemaks tsensuuri rakendamise, kuni massiline info tsenseerimine muutus mõttetuks ja tsensuuri osa propagandas

tähtsusetuks. Praeguses avatud ühiskonnas asendab tsensuuri faktide tõlgendustega manipuleerimine: propagandist tõlgendab sündmusi, nähtusi, objekte ja argumente endale sobival viisil, lisaks üritab tõsta endale sobivate allikate usaldusväärsust ja jätab ebasoovitavad tõlgendused tähelepanuta, vähendades sellega nende tähtsust ja sobimatute seisukohtade esitaja usaldusväärsust.

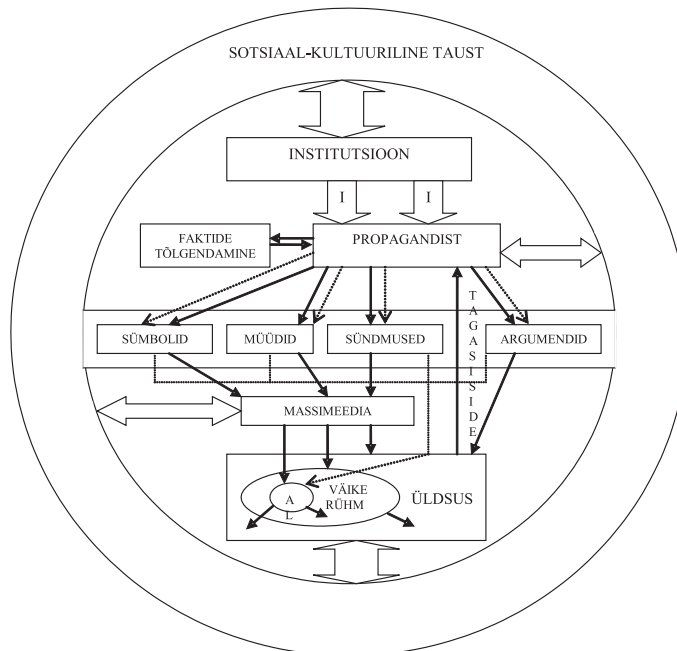
Propaganda puhul peetakse oluliseks, et alati on kasulik rääkida tõtt, kuid mitte kogu tõtt. Faktide tõlgendamist ei peeta patuks, sest maailm ei ole must-valge ning teemasid saab alati käsitleda propagandistile sobival viisil, sealjuures tõega vastuollu minemata. Selline käsitlus tähendab, et rääkida ei saa mitte propaganda, vaid propagandisti eetikast. Propaganda on vahend, millele ei saa eetikakategooriaid laiendada, sest hästi või halvasti, eetilisel või ebaeetilisel käitub propagandist.

Argumentide osatähtsus kasvanud

Teise maailmasõja eelse ajaga võrreldes on muutunud ka sümbolite, sündmuste ja argumentide kasutamine. Nad on propagandateoorias endiselt kesksel kohal, kuid argumentide osatähtsus on suurenenud ning enam ei peeta nii oluliseks emotsioonide tekitamist. Samal ajal tunnistatakse, et inimene ei suuda meeles pidada suurt kogust arve ja seoseid. Seetõttu seab propagandist eesmärgi, et pärast ratsionaalse propaganda kokkupuutumist jääks inimesele meelde propagandistile sobiv irratsionaalne pilt, emotsioon või müüt.

Samamoodi nagu kahe maailmasõja vahelisel ajal ollakse ka praegu veendunud, et inimene ei hakka tegutsema pelgalt faktide mõjul, talle on vaja avaldada emotsionaalset survet. Seega on propaganda sisu ratsionaalne, kuid mõju emotsionaalne. Propagandisti ülesanne on ratsionaalsetele ja faktilistele argumentidele

Joonis 2. Propaganda mudel 20. sajandi II poole avatud ühiskonnas



tuginedes esile kutsuda irratsionaalne reageering, mis paneb inimese soovitud viisil käituma.

Kahe maailmasõja vahelise ajaga võrreldes on propaganda totaalsuse nõuet täiendatud sellega, et propaganda peab katma kõiki inimese intellektuaalseid ja emotsionaalseid eluvaldkondi, üldsuseni jõudmise kõige tõhusamaks vahendiks peetakse endiselt massimeediat. Sellest hoolimata väärtustatakse silmast silma suhtlemist ja leitakse, et arvamusiidritega peab propagandist suhtlema ka otse.

Selle propagandamudeli kohaselt saab propagandat defineerida kui inimese ja ka massi integreeritud osa hoiakute ja käitumise mõjutamist propagandistile vajalikul viisil, kasutades selleks sotsiaal-kultuurilisest taustast tulenevaid emotsioonidele suunatud argumente.

Niisuguse määratluse järgi on propaganda eesmärk hoiakute ja käitumise mõjutamine. Siinkirjutaja hinnangul on mõlemad komponendid võrdselt olulised. Eelpropagandaga mõjutatakse hoiakuid propagandistile sobivas suunas ja luuakse valmisolek vastu võtta tegevusele kutsuvaid sõnumeid. Seejärel juhitakse inimest käituma viisil, mis aitab propagandistil tema eesmärgi saavutada. Iga inimest võetakse kui üldsuse tegusat osa, kes suhtleb teiste inimestega nii oma sotsiaalse rühma sees kui ka väljaspool seda, töödeldes sel viisil saadud infot.

Propagandist tahab, et rühm toetaks propagandistile sobivat sõnumit ning vähendaks ebasoodsate sõnumite mõju. Argumendid peavad olema ratsionaalsed, kuid nende mõju peab olema emotsionaalne, propagandisti eesmärk on tekitada inimeses vajaliku tegevuse esilekutsumiseks sobiv emotsioon. Selle saavutamiseks tuginevad argumendid sotsiaal-kultuurilisele taustale ning propagandist kasutab enda hüvanguks ühiskonnas levinud üldtunnustatud müüte ja sümboleid.

Massimeedia osa propagandas

Enne 20. sajandit tuginesid propagandistid suuliselt levitavale ja käsitsi või trüki

paljundatud sõnale. Plakatite abil on võimalik inimestele üksnes midagi meenutada või nende tähelepanu äratada, raamatud olid kallid ja vähe levinud, ajalehed samuti kallid ja haruldased. Algelise trükisõna abil oli seega raske emotsioone edastada, järelikult pidi propagandisti sõnumit vahetult levitama tõhus organisatsioon.

Möödunud sajandi algul said nad enda käsutusse kanalid, mis võimaldasid oma sõnumiga jõuda üldsuse kui massini. Enne Teist maailmasõda arenesid kiiresti raadio ja filmikunst ning nende abil sai propagandist panna ühiskonnarühma koos sõnumit vastu võtma ja sellele ka ühiselt reageerima. Varasemast palju tõhusamalt oli võimalik sõnumeid levitada ning inimesteni jõudev sõnum oli varasemaga võrreldes märgatavalt emotsionaalsem.

Pärast Teist maailmasõda on massimeedia-kanalite hulka lisandunud televisioon ja Internet. Kinodes filmide näitamisega võrreldes on televisioon propagandistlikus plaanis pikk samm edasi: propagandistid on saanud ligipääsu massilise levikuga meediakanalile, mis annab võimaluse mõjutada nii nägemis- kui ka kuulmismeelt. Juba enne Teist maailmasõda kasutati propagandas massiliselt raadiot, kuid selle vahendusel sai mõjutada ainult kuulmismeelt, nägemine jäi propagandisti mõju alt välja. Filmide abil on võimalik mõjutada ka nägemist, kuid filmi vaatamiseks peab inimene kodust välja tulema, kinno minema ja iga filmi vaatamise eest raha maksma. Televisiooni puhul neid raskusi ei ole, inimesel on vaja ainult puldil nuppu vajutada. 21. sajandi algul on televisioon niivõrd laialt levinud ja sedavõrd mõjuvõimsaks muutunud, et temast on saanud masside mõjutamise tunnustatuim propagandakanal.

Kui televisiooni osa propagandas ei tekita vaidlusi, siis Interneti tähtsuses ja rakendatavuses ei ole veel üksmeelele jõutud. Mõnes propagandakäsitluses väidetakse, et nii nagu omal ajal raadio ja televisiooni tuleku, nii on ka Interneti puhul tegemist uuele tasemele jõudmisega. Konkureerivad seisukohad argumenteerivad, et arvestades

Interneti ebaühtlast levikut ühiskonnas ja paljude ühiskonnarühmade äralõigatust sellest meediumist, veebilehede suurt hulka ning inimeste soovimatust rämpsposti saada, ei ole Internet kuigi mõjus propagandakanal.

Arvestada tuleb ka sellega, et televisioon ja filmid on vahetumad ning seega emotsionaalsemad kui veebilehed. Sellest tulenevalt jagab käesoleva artikli autor seisukohta, et praegu ei saa Interneti tähtsust võrrelda televisiooniga. Interneti abil saab teavet koguda, elektroonilisi kuulujutte levitada ja *blog*´ide abil sotsiaalsete rühmadega manipuleerida, kuid veel ei ole tegemist tõhusa masside mõjutamise kanaliga.

Propagandatehnikad 20. sajandil

Nagu juba sissejuhatuses viidatud, on suur osa propagandavõtetest iidised. Teise maailmasõja alguseks oli kindlaks määratud seitse peamist propagandatehnika alaliiki, neid on varem ka RiTo-s kirjeldatud (Raudla 2001). Need seitse võtet on:

- siltide kleepimine;
- säravad üldistused;
- tähenduste ülekandmine;
- tunnustuse ülekandmine;
- "oma poiss" olemine;
- kaartide segamine;
- karjamentaliteedile rõhumine.

Propagandisti eesmärk on suunata inimene langetama emotsionaalseid, mitte ratsionaalseid

otsuseid. Kõigi nende võtetega juhitakse inimese tähelepanu tegelikkuselt kõrvale, toimuvat tõlgendatakse propagandistile sobival viisil ning inimene pannakse otsustama stereotüüpidest, müütidest ja sümbolitest lähtudes.

Käesoleva artikli autor on oma doktoritöös välja toonud 64 pärast Teist maailmasõda sõnastatud propagandatehnikat, artikli maht ei võimalda siin neid kõiki käsitleda. Ükski neist ei ole põhimõtteliselt uus, kõiki saab pidada varasemate tehnikate täpsustatud ja eri olukordadele kohandatud variantideks.

Avatud ühiskonnas suurenenud vajadus faktimanipulatsioonide järele on kaasa toonud selle jaotuse tehnikate täpsustamise ja täiustamise. Autorile teadaolevast 64 tehnikast 45 on suunatud faktide ja nende esitamiskiisidega manipuleerimisele. Teise maailmasõja eelse ja 20. sajandi lõpu propagandakäsitluse võrdluse põhjal võib järeldada, et põhimõtteliselt uusi tehnikaid ei olnudki vaja luua. Peamised teoreetilised uuendused – eelpropaganda ja tsensuurist loobumine faktimanipulatsioonide kasuks – ei nõua uusi tehnikaid. Nii võibki kokkuvõtlikult järeldada: kuigi 20. sajand oli propagandateooria kiire arengu ajastu, jäid inimeste mõjutamise võtmed oma põhiolemuses samaks. Endistviisi on peaesmärk suunata inimese tähelepanu eemale ratsionaalsetelt argumentidelt, kanaliseerida tema arusaamad emotsionaalsesse voolusängi ning panna ta selle abil propagandistile sobivalt käituma.

Kasutatud kirjandus

- Bernays, E. (2004).** Propaganda. New York: Ig Publishing.
- DeFleur, M., Ball-Rokeach, S. (1989).** Theories of Mass Communication. 5th ed. New York: Longman.
- Gerard, J. (1904).** The Rationalist Propaganda and How It Must Be Met. London: Catholic Truth Society.
- Hutton, H. D. (1901).** The Positivist Propaganda: It's Difficulties and Dangers; It's Resources. Liverpool: Donald Fraser.
- Jackall, R. (ed) (1995).** Propaganda. New York: New York University Press.
- Jowett, G. S., O'Donnell, V. (1999).** Propaganda and Persuasion. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Lippmann, W. (1997).** Public Opinion. New York: Free Press Paperbacks.
- Marlin, R. (2003).** Propaganda and the Ethics of Persuasion. Peterborough: Broadview Press.
- Palmaru, R. (2003).** Juhatus kommunikatsiooniteooriasse. Tallinn: Akadeemia Nord.
- Pratkanis, A., Aronson, E. (2000).** Age of Propaganda. New York: W. H. Freeman & Co.
- Qualter, T. H. (1962).** Propaganda and Psychological Warfare. New York: Random House.
- Raudla, H. (2001).** Heast ja halvast propagandast. – Riigikogu Toimetised 4.