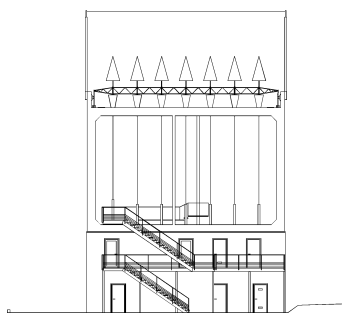


EESTI
INIMARENGU
ARUANNE



2000

Eessõna

Arengu jätkusuutlikkus ning inimesele orienteeritus on läbivateks mõõdeteks kogu Euroopa Liidu kontekstis. Neidsamu väärtusi on esile toonud ka senised Eesti inimarengu aruanded, mida on ÜRO Arenguprogrammi ning tänavusest aastast ka Eesti valitsuse toel kokku pandud aastast 1995. Seekordse aruande teema haakub oma Euroopa Liidu perspektiivis nii meie valitsuse tööga, kuid kindlasti aitab avardada euroliidu mõõdet ka ühiskonnas tervikuna. Ka tänavune aruanne on oma metoodilise järjepidevusega esile toonud Eesti ja Euroopa Liidu mõlemapoolset integratsiooni arvestades inimarengu seisukohast olulisemad teemad, mis seotud küll riigivõimu, kultuuri ja majandusruumi osadega, kuid säilitavad seejuures siiski tugeva inim-mõõtte.

Avaliku halduse reform tervikuna on tõstatanud siseriiklikust reaaliast lähtuvalt ning Euroopa Liit lisab meie seadusruumile ja haldussuutlikkusele seniste eesmärkidega haakuva programmilisuse. Arusaam 21. sajandi avalikust haldusest kui tulemusjuhitud, läbipaistvast, kodanikule suunatud, efektiivsest ning infotehnoloogiat kasutavast teenusest – just teenusest, mitte institutsioonist või instrumendist –, on saanud realistlikuks tegevuskavaks, siin on juba näha olnud ka väikeriigi eelised. Etableerumata bürokraatia on muutustele aldis ja uute rakenduste juurutamine üleriigiliselt lihtsam. Mis aga vahest kõige olulisem – läbi avaliku halduse toimub riigi ja kodaniku igapäevane suhe, mis sõltuvalt teenuse kvaliteedist võib kas süvendada vastuolu riigi ja kodaniku vahel või aidata kaasa osaluse ja sidususe tekkele.

Nii kogu globaliseerumisprotsessi, kuid kindlasti ka Euroopa Liidu laienemise raames on erilise tähelepanu alla vaja tuua tööturu ja hariduse temaatika. Jätuks

senistele tööturu struktuursetele muutustele peab lähiaastate prioriteediks tõusma riigi, tööandjate ja töötajate ühistegevus tööturu toimuvate protsesside suunamiseks tööturu kvaliteedisiireteks. Pidev- ja täiendõpe, kuid kindlasti ka kutseõppesüsteem tervikuna, ei suuda hetkel reageerida majanduses toimuvatele muutustele.

Eesti viimase aastakümne iseseisev areng pole toimunud isolatsioonis, vaid avatuse tingimustes. Sellesse avatud dialoogi on olnud kaasatud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, nende seas ka ÜRO Arenguprogramm. Oma tänaväärse programmilise fookuse ning katalüütilise käitumisega on selle maailmaorganisatsiooni väiksearvuline esindus suutnud käivitada suure hulga programme. Paljud neist on nüüdseks riiklike prioriteetide seas ning suurimaks tänuks nende programmide käivitajatele on nende praegune elujõud ja lõpuleviimine juba sisemise suutlikkusega, kuid kindlasti oma arengukogemuse jagamine teiste maailma riikidega. Eestil on esile tuua ja jagada nii seda, mida peame veel saavutama, kui ka seda, mida oleme juba saavutanud.



Mart Laar
Eesti Vabariigi Peaminister

Tallinn, 14. november 2000

Saateks

Käesolev kogumik on kuues Eesti inimarengu aruanne, mille on välja andnud ja rahastanud ÜRO Arenguprogramm (UNDP). Selle aasta aruande valmimist on rahaliselt toetanud ka Eesti Vabariigi valitsus.

Nagu eelnevatelgi kordadel, keskenduvad artiklid üleriikliku tähtsusega teemadele. Aruande on kokku pannud grupp Eesti sõltumatuid teadureid ning ülikoolide õppejõude eesotsas väljaande peatoimetaja Raivo Vetikuga. ÜRO Arenguprogramm on tänulik kõigile, kes on kogumiku valmimisele kaasa aidanud.

Käesoleva aasta aruande teemaks on *Eesti Euroopa kontekstis*. Riigi jaoks, kelle eesmärgiks on võimalikult kiiresti saada Euroopa Liidu liikmeks, on selline teemapüstitus asjakohane. Ka ÜRO Arenguprogrammi jaoks on teema aktuaalne.

Eesti areng on 1991. aasta riiklikust taasiseseisvumisest saadik olnud igati tähelepanuvääriv. Sellest lähtuvalt on Eesti valitsus ja ÜRO Arenguprogramm teinud otsuse tänavuse aasta lõppedes UNDP esindus Eestis sulgeda.

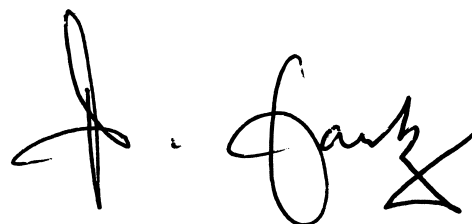
Peab tunnistama, et programmi lõpetamine, mille tegevus on olnud nii produktiivne ja tegevusväli lai, ei ole kuigi meelepärane. Vaatamata sellele arvavad minu kolleegid ja arvan ka mina, et meil on põhjust seda igati vääriliselt tähistada. Osutab ju UNDP tegevuse lõpetamine, et Eesti on üleminekuetapil olnud edukas.

Nagu igas teiseski mõtlevas riigis, on ka Eestis arenguga seotud lahendamata ülesandeid veel küllaga. Kuigi edukas üleminekuotsus on viinud riigi makromajanduslikult stabiilsesse seisu ja loonud väga soodsad tingimused jätkuvaks arenguks ja

kasvuks, jäävad mitmed sotsiaalsed sfäärid murelapseks edaspidigi. Näiteks võiks nimetada vajadust parandada kaitsevõrkude süsteemi marginaalsetele gruppidele, sugude võrdõiguslikkuse küsimust, kuritegevuse ja narkomaania taseme tõusu, samuti HI-viirusega nakatunute arvu järsku kasvu ning selle ohjeldamist.

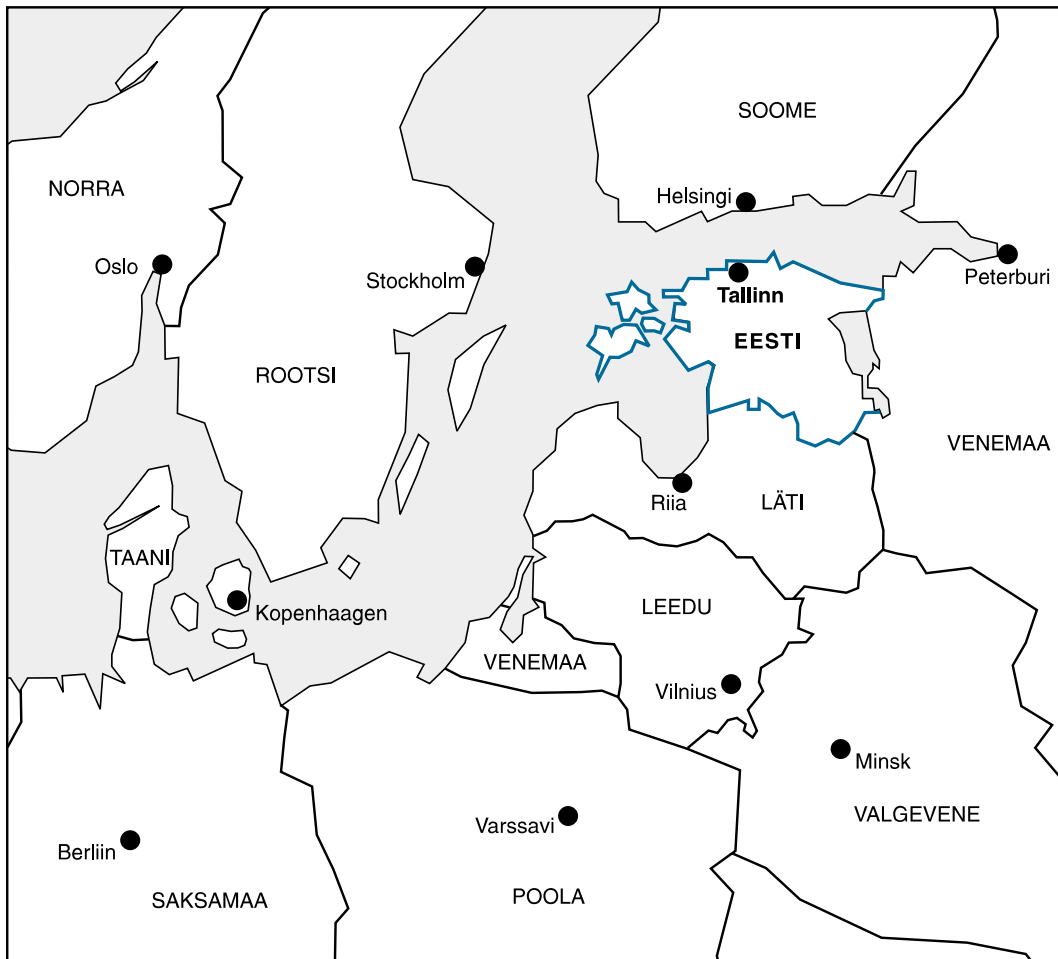
Kuna Eesti on tõestanud suutlikkust pöörata raskusi ootamatult oma kasuks, näiteks turureformi läbi viies ja teedrajavas infotehnoloogia kasutuses, ei kahtle UNDP, et Eesti teotahtelised ja võimekad inimesed leiavad uusi viise, kuidas ka sotsiaalseid väljakutseid edukalt lahendada.

Me loodame — ja siin ongi juba näha paljulubavaid märke —, et mõned tegevusalad, mida UNDP Eestis rahastas, jäävad toimima, niisamuti kui sedagi, et ka järgnevatel aastatel ilmub Eesti inimarengu aruanne. Loodame, et meie partnerid nii riiklikes kui ka mitteriiklikes asutustes hoiavad edaspidigi sotsiaalset mõõdet oma tähelepanu keskpunktis.



Petra Lantz-de Bernardis
ÜRO Arenguprogrammi alaline esindaja

Tallinn, 24. november 2000



Eesti üldandmed

Ametlik nimetus:

Eesti Vabariik.

Lühivorm:

Eesti.

Pindala:

45 227 km².

Pealinn:

Tallinn (elanikke 01.01.2000 seisuga 408 329).

Asend:

Eesti asub Läänemere idakaldal. Eesti paikneb Ida-Euroopa platvormi loodeosas, kus kõrguste vahed on väikesed. Kagu- ja Ida-Eestis on maapind kõrgem kui Lääne-Eestis. Kõrgeim paik (Suur Munamägi) on 318 meetrit merepinnast kõrgemal. Eestis on üle 1500 saare ja rohkem kui 1400 järve.

Elanikkond:

1 370 500 (rahvaloenduse esialgne tulemus 31.03.2000 seisuga).

Rahvuslik koosseis:

eestlasi 65,3%, venelasi 28,1%, ukrainlasi 2,5%, valgevenelasi 1,5%, soomlasi 0,9%, muid rahvusi 1,7% (01.01.2000).

Usundid:

luterlus, õigeusk, baptisim ja teised.

Keeled:

eesti (riigikeel), vene ja teised.

Riikliku iseseisvuse taastamine:

20. august 1991.

Vabariigi aastapäev:

24. veebruar.

Põhiseadus:

võetud vastu referendumil 28. juunil 1992 .

Riigikorraldus:

Põhiseadusega on kehtestatud õigusriigi põhimõtted. Põhiseadus tunnistab võimude lahusust ja tasakaalu, kohtute sõltumatust ja tagab põhilised inimõigused ja -vabadused vastavalt üldtunnustatud põhimõtetele ja normidele. Eesti on demokraatlik parlamentaarne vabariik, kus kõrgeima võimu kandja on rahvas. Rahvas rakendab kõrgeimat võimu valimisõiguslike kodanike poolt valitud Riigikogu kaudu ja referendumitel osalemise teel. Riigikogu koosneb 101 liikmest ja talle kuulub seadusandlik võim. Täidesaatev võim kuulub valitsusele. Eesti riigipea on Vabariigi President.

Administratiivne jaotus:

Seisuga 01.01.2000 oli Eestis 42 linna ja 205 valda.

Valuuta:

Rahvuslik valuuta on Eesti kroon (1 kroon = 100 senti). Kroon võeti kasutusele 20. juunil 1992 ja on seotud Saksa margaga vahekorras 1 DEM = 8 EEK.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liige 17. septembrist 1991.

Euroopa Nõukogu liige alates maist 1993.

Eesti inimarengu aruanne 2000

Autorid

Aili Aarelaid-Tart

(osa 2.4)

Airi-Alina Allaste

(osa 2.2)

Eiki Berg

(osa 1.5)

Leeni Hansson

(osa 2.1)

Jelena Helemäe

(osa 3.3)

Heigo Kadakmaa

(osa 1.3)

Marika Kirch

(osa 1.4)

Evald Mikkel

(osa 1.2)

Kaia Philips

(osa 3.1)

Kati Hammer-Pratka

(osa 2.2)

Kristi Raik

(osa 1.1)

Ellu Saar

(osa 3.3)

Jüri Saar

(osa 2.3)

Georg Sootla

(osa 1.3)

Indrek Tart

(osa 2.5, inimarengu indeks)

Raivo Vetik

(sissejuhatus)

Rein Vöörmann

(osa 3.2)

Tõlge inglise keelde

Ants Pihlak

Peeter Ristsoo

Jüri Estam

Ingliskeelne korrektuur

Siiri Aulik

Graafiline disain ja küljendus

Aleksandr Mosseikov

Repro

Printit

Trükk ja köitmine

Iloprint

Toimetuse kolleegium

Raivo Vetik — peatoimetaja

Georg Poslawski

Indrek Tart

Robert Juhkam

Nõuandev kogu

Mait Arvisto,

rektor, Tallinna Pedagoogika Ülikool

Jüri Engelbrecht,

president, Eesti Teaduste Akadeemia

Priit Hõbemägi,

meedia direktor, Eesti Ekspress

Grupp AS

Robert Juhkam,

programminõunik, ÜRO

Arenguprogrammi (UNDP)

esindus Eestis

Tõnis Lukas,

haridusminister

Mart Meri,

kultuurikomisjoni esimees,

Riigikogu

Eha Paas,

tegevjuht, Eesti Külade ja

Väikelinnade Liikumine

„KODUKANT“

Linnar Viik,

peaministri nõunik, Peaministri

büroo

Käesoleva aruande tekst ei ole autorikaitse subjekt ning seda võib kas osaliselt või tervikuna kasutada ilma ÜRO Arenguprogrammi eelneva loata. Kasutamise puhul tuleks aruandele kui allikale aga viidata.

Aruandes esitatud seisukohad väljendavad selle autorite isiklikke tõekspidamisi ning ei pruugi kokku langeda ÜRO ega ÜRO Arenguprogrammi omadega.

Eesti inimarengu aruanne 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 ja 2000 on elektroonilisel kujul saadaval Interneti World Wide Web-i kaudu aadressil <http://www.undp.ee/nhdr.html>

Sisukord

SISSEJUHATUS:

Eesti inimareng ja Euroopa Liidu perspektiiv	8
--	---

INIMARENGU INDEKS:

Eesti inimarengu indeksi käekäigust	13
--	----

1. peatükk

INIMARENGU

POLIITILISED ASPEKTID

1.1 Eurointegratsioon ja demokraatia	16
1.2 Valimised Eestis teiste Euroopa riikide taustal	20
1.3 Eesti haldussuutlikkus Euroopa haldusruumi taustal	28
1.4 Eesti seadusandluse EL õigusele lähendamise sotsiaalsed probleemid	35
1.5 Eesti Euroopa Liidu välispiiril	38

2. peatükk

ÜHISKOND JA KULTUUR

2.1 Muutuv perekond Eestis ja Euroopas	42
--	----

2.2 Uimastite tarvitamine Eestis ja Euroopas	49
2.3 Tahtlike tapmiste tase Eestis ja Euroopas	56
2.4 Eesti rahvakultuur sisenemas EL kultuuriruumi	63
2.5 Eesti Eurovisiooni lauluvõistluse maastikul	66

3. peatükk

TÖÖTURG JA HARIDUS

3.1 Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liidu kontekstis	70
3.2 Tööturu sooline dimensioon: Eesti Euroopa taustal	77
3.3 Haridussüsteem ja tööturg: Eesti ja Euroopa võrdlus	85

PÕHITABELID

TÄIENDAVAD TABELID

INIMARENGU NÄITAJAD

.....	100
.....	104
.....	106

Eesti inimareng ja Euroopa Liidu perspektiiv

Võimalik ühinemine Euroopa Liiduga on tõsiseks väljakutseks mitte ainult Eesti riigi- ja majandusstruktuuridele, vaid ka ühiskonna kohanemis- ja arenguvõimele. Sellest lähtuvalt on käesoleva raporti üldteemaks Eesti ja teiste Euroopa riikide võrdlus inimarengu peamiste aspektide lõikes. Kuigi globaalses mastaabis on Eesti tõusnud kõrge inimarenguga riikide sekka, oleme me mitmete näitajate poolest arenenud Euroopa maadest suurusjärgu võrra maha jäänud (Human Development Report, 2000). Kuidas mõjutab Eestit võimalik liitumine Euroopa Liiduga? Missugused on inimarenguga seotud barjäärid edukaks eurointegatsiooniks?

Euroopa Liiduga seonduvat on analüüsitud ka eelmistes Eesti inimarengu aruannetes (Eesti inimarengu aruanne, 1998, 1999). Antud kogumiku puhul on aga tegemist süstemaatilise käsitlusega, mille kõik alaosad lähtuvad ühest loogikast ning võrdleva informatsiooni kogumise eesmärgist. Arvestades liitumisprotsessi mehhanismi, oleme me suhteliselt rohkem tähelepanu pööranud inimarengu poliitilistele aspektidele, nagu demokraatia areng ja riigi haldussuutlikkus. Samuti analüüsime me traditsioonilisi inimarengu teemasid, nagu sotsiaalsed probleemid, hariduse ja tööturu seosed jmt, mis on olulised Euroopa Liidu perspektiivis. Me usume, et kogumikus leiduv informatsioon peaks huvi pakkuma mitte ainult teadlastele ja poliitika-kujundajatele, vaid ka laiemale publikule, aidates kaasa kompetentsema avaliku arutelu edenemisele Euroopa Liidu küsimustes.

Võimalik ühinemine Euroopa Liiduga on vähemalt sama kaaluga valik nagu kümnenditagune taasiseseisvumine. Samas erineb nende ühiskondlik toetuspind märkimisväärselt. Liitumistaotluse aluseks ei ole mitte niivõrd sisemine vabaduse-tung, mille emotsionaalne laine haarab kaasa kogu ühiskonna, kui võrd eliidi poolt ülalt alla suunatud geopoliitiline ja majan-

duslik kaalutus. Ühinemine eeldab Eesti riigi suveräänsuse osalist loovutamist teatud teiste eesmärkide saavutamiseks, kuid need ei ole ühiskonna kui terviku jaoks piisavalt arusaadavad ja veenvad. Muu hulgas on see tingitud asjaolust, et Eestil puudub adekvaatne teadusuuringute programm, tootmaks informatsiooni ühinemise sotsiaalsest aspektist. Seni on Eesti europrojekt pigem ideoloogiline ja tehnokraatlik kui analüütiline ja inimesekeskne.

Eesti ja teiste Euroopa riikide inimarengu objektivsete näitajate võrdlus annab liitumisega seotud sotsiaalsete protsesside mõistmiseks olulist faktilist teavet. Kuid vähemalt sama tähtis on toimuva mõtestamine identiteedi kujundamise perspektiivis. See eeldab europrojekti käsitlemist märgilises *meie* konstrueerimise kontekstis, s.t keskendumist enda samastamise ja eristamise normatiivsetele ning tunnetuslikele koodidele. Märgi funktsiooniks on ühelt poolt viidata ja esile tõsta, kuid teiselt poolt ka varjata ja *unustada*. Kuidas toimivad selgitamise ja *unustamise* mehhanismid ametlikus europrojektis ning missugune on nende sõnum Eesti identiteedi seisukohalt?

Europrojekti rõhuasetus

Kõige üldisemas plaanis viitab europrojekt Eesti jõudsale lülitumisele globaalsesse arengukonteksti. Kuigi kahe viimase sajandi vältel on ühiskonnaelu keskseks institutsiooniks olnud rahvusriigid, seavad kiirelt maailmastuv majandus ja infovood, aga ka poliitika ja kultuuritarbimine, rahvusriigi senise rolli kahtluse alla (Smith, 1996). Taolises kontekstis muutuvad riikide ja regionaalsed liidud üha olulisemaks globaalseks jõukeskmeks. Euroopa kui terviku seisukohalt aitaks laienemine maksimeerida globaliseerumisega kaasnevaid uusi võimalusi ning

minimeerida selle risk. Ka Eesti puhul ei ole ilmselt põhjust kahelda, et meie rahvuslike huvide kaitse näiteks suhtlemises rahvusvaheliste suurkorporatsioonidega oleks ELi raames tunduvalt tulemusrikkam kui omaette puses (Palk, 1999).

Europrojekt rõhutab Eesti riigi julgeoleku ning majanduskasvu vajadust. Need suurendavad stabiilsust ja investeringuid ning lõppkokkuvõttes inimeste heaolu. Liitumisel on ka tugev ajalooline ja sümboolne tähendus — tegemist on tagasipöördumisega Euroopasse, millest me olime ebaõiglaselt ja ebaseaduslikult ära lõigatud (Lauristin&Vihalemm, 1997). Õeldust tulenevalt on eurodiskursuse keskmes järelejõudmise, kohanemise, harmoneerumise jmt mõisted, mille ühishimmetajaks on suhestamine enda jaoks loomuomase, kuid arenenuma väliskeskonnaga. Sissepoole suunatud küsimused oma eripärast ja laienemise dialoogilisusest jäävad taolises märgilises taustsüsteemis paratamatult tagaplaanile. Samas oleks just nende selgem käsitlus europrojekti ühiskondlikuks läbimurdeks otsustava tähtsusega.

Kuivõrd Eesti ja ELi huvid langevad kokku või erinevad? Esimene senisest analüütilisemat hoiakut eeldav probleem seondub nn Vene küsimusega. Kui Eesti europrojekt on eelkõige ebaseaduslikult geopoliitilisest asendist põgenemise strateegia, siis Brüssel opereerib tunduvalt keerukamal ja varjunditerikkamal julgeolekumaastikul (Schöpflin, 2000). Lahknevused võivad tekkida ka seoses vähemuspoliitikaga, milles Eestit on kritiseeritud juba enne ühinemist (Agenda 2000). ELi poolt vaadatuna on Vene küsimuse tuumaks globaalne stabiilsus, juurdepääs toorainevarudele ning turgude laienemine, mis põimuvad otseselt ka maailmastumise põhiprobleemidega. Kui neist lähtuvalt tekib pragmaatiline vajadus Venemaale Eesti-suunal järeleandmisi teha, siis millised on Eesti võimalused oma huvide kaitseks?

Järgmine huvide võimaliku lahknemise koht tuleneb tööjõu vaba liikumise põhimõttest. ELis on just see laienemisele kõige enam vastuväiteid tekitav probleem: „EL ei soovi (uute liitujate) kaupu ja veel vähem tahab ta nende tööjõudu“ (Lavigne, 1998). Taolises hoiakus ei ole midagi uut, sest näiteks ka Portugali või Kreeka liitu-

misel kümnekond aastat tagasi oli just tööjõu probleem peamine läbirääkimiste vaidluspunkt. Toonased kartused osutusid asjatuks, sest EL on ikkagi rahvusriikide liit, milles kultuurifaktor seab mobiilsusele küllaltki mõjusad piirid: kui näiteks USAs vahetab igal aastal töötöinguil oma elukohta 17% tööjõust, siis Euroopa Liidus, kus tööpuudus on oluliselt suurem, küünib see number vaid 1,7%ni (Neckermann, 1998). Eesti poolt vaadatuna tuleks aga ikkagi küsida, mida toob kaasa tööjõu vaba liikumise põhimõtte rakendamine kohalikku inimressurssi ja tööjõuturu arengut silmas pidades? Eksperdid hindavad ohtu kvalifitseeritud tööjõu väljavooluks erinevalt (vt käesolevas kogumikus artiklit „Haridussüsteem ja tööjõuturg: Eesti ja Euroopa võrdlus“), kuid faktiks jääb, et Eesti tööjõuturu probleemid vajavad ELiga ühinemise kontekstis senisest tunduvalt põhjalikumalt analüüsi.

Huvide erinevus on mitte ainult pragmaatiline, vaid ka eksistentsiaalne küsimus — olla olemas tähendab erineva. Missuguste normatiivsete ja tunnetuslike koodide kaudu europrojekt meie erinevust konstrueerib?

Võrdleva tausta loomiseks heitkem lühipilk minevikku. Kuni rahvusliku ärkamiseni olid eestlased maarahvas ning *meie* ja *nemad* eristusid *seisusliku hierarhia* kaudu. Kuivõrd meie asus sotsiaalse redeli madalamal astmel, tekitas see negatiivset identiteeti, mille üheks tagajärjeks sai kadakasakslus (vt Loorits, 2000). Nõukoguliku sotsiaalse egalitaarsuse perioodil täitis *meie* eristamise funktsiooni aga *eesti kultuur* — koolitraditsioon, kirjandus, muusika jmt. Vaatamata venestuspoliitika ponnistustele oli see tervikuna edukas, kuivõrd *meie* erinevus kodeeriti kultuurinormide skaalal *neist* kõrgemana.

Seega, *meie* eripära rõhutamine või eitamine ning *neile* vastandumine või jäljendamine on kaks võimalikku väliskeskonnaga kohanemise strateegiat (Smith, 1993). Konkreetne käitumisviisi valik sõltub nii välissurve iseloomust kui ka sisemisest tõlkemehhanismist. Kuna läänelikus märgilises keskkonnas jääb Eesti vähemalt esialgu eelkõige „mahaäänud postkommunistlikuks idaks“, on surve jäljendamisstrateegia valikuks paratamatult suur. Näiteks kultuuritar-

bimises domineeribki see üha selgemalt (vt käesolevas kogumikus artiklit „Eesti Eurovisioni lauluvõistluse maastikul“). Eriti laastav on uus märgiline situatsioon rahvakultuuris, mida üha enam asendab seniste tegevuste ja traditsioonide amerikaniseerumine (vt käesolevas kogumikus artiklit „Eesti rahvakultuur sisenemas ELi kultuuriruumi“). Missugust mõju avaldab uus märgiline keskkond Eesti euroliikumisele? Kui palju on europrojekti kadakasaksluse või amerikaniseerumisega sarnast instinkti?

Europrojekti varjupool

Demokraatlike ühiskondade sisekonflikte tasandavad õiglased protseduureeglid ja vastuolude kanaliseerimine süsteemist väljapoole. ELis on mõlema mehhanismi puhul märkimisväärseid probleeme, mis loob ohtliku konfliktide kumuleerumise potentsiaali. Euroliikumise põhimotiiviks pärast Teist maailmasõda sai Prantsuse-Saksa vastuolude ohjamine. Selle edu põhines paljuski koondumisele ühise välisvaenlase vastu, kuid praeguseks on see juba minevikku vajunud. Tulemusena on tekkinud tõsine vajadus uute sisevaenlaste järele, mida kõige selgemalt väljendab paremäärmuslike parteide erakordne valimisedu. Vägivallalaine immigrandide suhtes on haaranud praktiliselt kõik ELi maad ning „immigratsioon, mis omal ajal oli lihtsaim ja odavaim lahendus suhteliselt kitsale probleemile, s.t tööjõupuudusele, on muutumas üheks põhiliseks sotsiaalseks probleemiks“ (Melotti, 1997).

Sama murettekita on demokraatlike protseduuride taandareng ELi võimumehhanismis. Olukorras, kus üha uued funktsioonid lähevad Brüsselile, kuid demokraatia funktsioneerib riikide tasemel, on võimu ja vastutuse vahe rebenenud selliseks, et vahel ei tundugi Brüsseli ja Moskva võimumängude võrdlemine väga kohatuna (vt käesolevas kogumikus artiklit „Eurointegratsioon ja demokraatia“). Seoses ELi laienemisega tõusetub efektiivsuse ja esinduse printsiipide vastuolu aga veelgi teravamalt. Euroopa Komisjoni suurus ja koosseis, enamushääletamise süsteem Euroopa Liidu Nõukogus ning

nõukogu võimubalanss on küsimused, millele otsitakse vastust just praegusel hetkel (Verheugen, 2000). Efektiivsuse kaalutlustest lähtuvalt peaks ELi institutsionaalne reform tõstma otsustavalt suurte riikide osakaalu ning lõpetama konsensuspoliitika, sest vastasel korral ei suudaks laieneva ELi masinavärk enam lihtsalt funktsioneerida. Kuid see läheb vastuollu väikeriikide huvidega, kelle loomulik instinkt rõhutab pigem esinduse printsiipi (vt Laar, 2000).

Eelmiste ELi laienemiste analüüs näitab, et need on alati toimunud paralleelselt koostöömehhanismide süvendamisega (Preston, 1997). Kuna käimasolev laienemine on eelmistest suurusjärgu võrra ulatuslikum, siis eeldab see ka vastavat demokraatlike protseduuride tugevnemist ELi toimimises (vt Streimann, 2000). Oluline on aga tähele panna, et avaliku arvamuse senisest suurem arvestamine tähendaks laienemisprotsessi tõsiset aeglustumist (Ojuland, 2000). Tegemist on dilemmaga, millele head lahendust ei paista. Pikas perspektiivis jääksid kitsalt tehnokraatlikud lahendused ilma inimhõõdet arvestamata vaid kujutluslikeks, sest reaalseid vastuolusid ei saa lahendada verbaalsete manipulatsioonide või Potjomkini küladega. Lisaks on uute (poliitiliste) tehnoloogiate kasutuselevõtt ka kulturoloogiline probleem, millele inimeste kohanemisvõime seab väga kindlad piirid (Lotman, 1988). ELi kardinaalne laiendamine tähendab psühholoogilist murrangut, mis suurendab hüppeliselt eksistentsiaalset hirmu ja mille maandamiseks tuleb leida sobivad kanalid. Kui seda eirata, kanaliseerub juba niigi plahvatuslik konfliktisüsteemi sees. Potentsiaalseks sihtmärgiks muutuvad eelkõige praegused kandidaatriigid, kelle asend uueneva ELi peamiste eraldusjoonte koordinaadistikus — rikas/vaene, suur/väike, vana/uus — on ülitugeva negatiivse märgiga.

Eesti puhul lisanduvad eespool öeldule sisemise arenguvajaduse ning väliste piirangute ühitamise raskused. Tegemist on ajaloolise arengu erinevate faaside ja sellest tuleneva mõtlemistüüpide haakumatusega. Euroopa Liit ühendab väga kõrgel arengutasemel modernseid ühiskondi, kuid Eesti asub pigem rahvus-

liku ülesehituse ja järelmoderniseerumise faasis, mille arenguloogika, eesmärgid ja liikumapanevad jõud on erinevad. Kui EL nõuab unifitseerumist ja reeglistatust, siis Eesti sisemine arenguvajadus eeldab pigem romantismi spontaansust. Väliste piirangute kriitikameeleta järgimine jätkaks ühiskonna arenguperspektiivi jaoks olulised sisemehhanismid ja -potentsiaali välja arendamata. Mida toob kaasa see, kui mõne aastaiga võetakse vastu suurel hulgal uusi seadusi (*acquis* võtab enda alla 80 000 lehekülge teksti), mis sageli ei ole seotud Eesti tegelike vajadustega ning pigem pärsvivad loomulikku arengut? ELi reeglitest inspireeritud tööaja piiramise seadus on markantne näide — arengufaasis, kus tähtsaim on töö ja selle rohkendamiseks tingimuste loomine, on selgemat oma huvide ülepeakaela eitamist raske ette kujutada. Taolises kontekstis seondubki EL paljude jaoks „porgandi kui puuvilja“ sündroomiga, millele omal moel viitas ju ka Eesti paviljoni kujundus näitusel EXPO 2000.

Vaimumaastikul väljendub kirjeldatud vastuolu heroismi ja igavuse dialektikas. Eesti kõrged riigiametnikud unistavad läänelikult igavast riigist (Ilves, 2000), unustades, et paljud hädavajalikud kangelasteod on veel sooritamata. Mõned tegevusvaldkonnad on tööpoolest juba igavad (pangandus), kuid põhiosas heroismi periood veel kestab. Rahvuslik ülesehitus eeldab meie-tunnet ja pingutust, mille seostamine igava riigiga on vastuolu terminites — „heroism on sõna, mida praegune lääts ei armasta“ (Oras, 1988). Kusjuures see, mida Eesti vajab on mitte nietzschelik „Euroopa inimese lamestumise“ eitus, mis sisuliselt kuulub alles ülejäärgmisse arengufaasi, vaid igapäevane raske ülesehitustöö.

Rahvuslikud huvid

Mastaapsetel sotsiaalsetel projektidel on alati omad võitjad ja kaotajad. Kuivõrd ELi eelmiste laienemiste puhul osutusid võitjateks jõukamad ühiskonnakihid (Barnard, 2000), on oht, et Eesti järgib sama mustrit. Siin peitub osaline seletus eliidi ja rahva eurotoetuse erinevusele. Tabava väljenduse kohaselt on Eesti eliit võtnud endale ELi alltöövõtja funktsioonid (Ruutsoo,

2000), mis annab võimaluse end kallimalt müüa. Kuna massil euroturule asja ei ole, siis puudub ka entusiasm. Pigem kalduetakse kahtlustama, mida väljendab näiteks arvamusküsitluse tulemus, kus 40% vastaajast peab euronormide rakendamist eliidi isiklike huvide tagaajamiseks (vt käesolevas kogumikus artiklit „Eesti seadusandluse ELi õigusele lähendamise sotsiaalsed probleemid“). Teine euroleiguse põhjus peitub ühistunde nõrkuses — tavainimese jaoks on Euroopa pigem abstraktsioon, mida ka jõuliselt „promovad“ progressimüüdid ei muuda sisetiselt omaseks. Mass ei vaimustu uutest võimalustest ning euroavarust, millel puuduvad emotsionaalsed pidepunktid, tajutakse pigem ahistavana. Europrojekt haarab endaga kaasa küll riigi ja majanduse institutsioonid ja protseduurid, kuid mitte inimeste tundeid ja teadvust.

Mida teha? Teadvus on teadete vahetamine, mis toimib alates inimese ajupoolkeradevahelistest signaalidest ja lõpetades kultuuridevaheliste kontaktidega (vt Lotman, 1982). Ilmselt saab ka euroopateadvuse tekkimine põhineda vaid vastastikusel teadete vahetusel. Euroopa ei ole mitte asi iseeneses või substants, vaid erinevate riikide, rahvaste ja indiviidide dialoogis loodav konstruktsioon (vt. Kivimäe, 1998). Kuigi majandusliku efektiivsuse loogika surub peale „ühesuunalist diktaati, mille kandidaatriigid peavad vastuvaidlematult aktsepteerima“ (Ellman, 1997: 2), eeldab inimesest lähtuv euro-laienemise loogika kahepoolset dialoogi — vastasel korral kaoks EList Euroopa (vt Vähämäki, 1991). Samas tuleb arvestada, et Eesti ühiskonna erinevad tasandid on mitmekihilisuses, osa- ja tervikmõõtme tasakaalustamises ning Eesti ja Euroopa nooreestlaslikus kaksikidentiteedis — eurooplaseks pürgimises eestlaseks jääda soovides (Torop, 2000).

Kokku võttes: Eesti rahvuslike huvide seisukohalt peaksid europrojekti märksõnadeks olema positiivne meie-identiteet, sisemise spontaansuse väljaarendamine ning liitumise dialoogilisus. Väikeriigi puhul eeldab europrojekti edukus mitte ainult omaenda huvide rõhutamist, vaid ka neile sobiva niši leidmist laiemate ja võimsamate huvide mustris. See omakorda nõuab senisest tunduvalt tõsisemat analüütilist pingutust ja eelkõige avalikku

diskussiooni ELi küsimustes. Nende edendamise lähtuvalt inimarengu aspektist ongi käesoleva raporti eesmärk.

Kirjandus

1. Agenda 2000. Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union. Brüssel: European Commission, 15 July 1997.
2. Barnard, B. Euro Enlargement, in Europe, vol. 3, 1999.
3. Eesti Inimarengu Aruanne 1998.
4. Eesti Inimarengu Aruanne 1999.
5. Ellman, M. EU accession should be a partnership, not a dictate, in Transition, vol 8, No. 4, 1997.
6. Human Development Report 2000, Oxford University Press 2000.
7. Ilves, T.H. Eesti tee- pigem Põhjala kui USA mudel, Eesti Päevaleht, 16.10.2000.
8. Interview with European Commissioner for Enlargement Günter Verheugen, in Europe, vol. 19, 2000
9. Kivimäe, M. Euroskeptitsismi ideeajaloost eesti kultuuris 20. sajandil, kogumikus Eesti Euroopa Liidu lävepakul, toim. Ruutsoo & Kirch, Teaduste Akadeemia Kirjastus 1998.
10. Laar, M. Selgemaks läheb, Eesti Päevaleht, 09.11.2000.
11. Lauristin, M. & Vihalemm, P. Return to the Western World, Tartu University Press 1997.
12. Lavigne, M. Conditions for accession to the EU, in Comparative Economic Studies, vol. 38, Fall 1998.
13. Loorits, O. Eesti kultuuri struktuurist, orientatsioonist ja ideoloogiast, kogumikus „Meie, eestlased“, Ilmamaa 2000, koostaja Hando Runnel.
14. Lotman, J. Tehniline progress kui kultuurilooline probleem, Töid märgisüsteemide alalt, Nr. 22, 1988.
15. Lotman, J. Asümmeetria ja dialoog, Töid märgisüsteemide alalt, Nr. 16, 1983.
16. Melotti, U. International Migration in Europe: Social Projects and Political Cultures, in The Politics of Multiculturalism in the New Europe, Tariq Modood & Prina Webner, eds., Zed Books Ltd. 1997.
17. Neckermann, P. Is the euro a good idea for Europe?, in World and I, vol. 13, No. 4, April, 1998.
18. Ojuland, K. Euroreferendum — sama, mis küsida maksutõusu kohta, Eesti Päevaleht, 27.09.2000
19. Oras, A. Eesti luule vaimususest, Loomingu Raamatukogu 1988. 25/26.
20. Palk, P. Eesti ja Euroopa Liit, Eesti inimarengu aruanne 1999.
21. Preston, C. Enlargement and Integration in the European Union, Routledge 1997.
22. Ruutsoo, R. Eliidi reeturlus või saatus, Eesti Päevaleht, 19.09.2000.
23. Schöpflin, G. The Futures of Central and Eastern Europe: Three Twentieth-century Perspectives, School of Slavonic and East European Studies 2000.
24. Smith, A. Ethnic Origins of Nations, Blackwell 1993.
25. Smith, A. Nations and Nationalism in a Global Era, Polity Press 1996.
26. Streimann, A. Accession negotiations — the remaining tasks, vt. http://www.riigikogu.ee/conf_eu_streimann.html
27. Torop, P. Kirjavahetus autoriga, 2000.
28. Vähämäki, J. Euroopa identiteet, Vikerkaan, Nr. 12, 1991.

Eesti inimarengu indeksi käekäigust

Inimarengu indeksit (IAI) peetakse atraktiivseks tänu selle suhteliselt lihtsale kompositsioonile, kus iga osa on käegakatsutavalt ilmne – rikkus (SKP elaniku kohta), haritus (kirjaoskuse tase pluss kooliskäimise võimaldamine ja tarve) ja elu kestus (sünniaegne ootus). Indeks on suutnud ületada pelgalt SKP baasil tehtud võrdluste üheülbalisust ning, olles alles nüüd saavutanud arvutusliku stabiilsuse, võimaldab varasemaid aastaid ümber arvutades enda pikemaajalist muutumist ilmutada, sõltudes muidugi alusstatistika kvaliteedist.

1998. aasta andmete alusel (2000. aasta inimarengu aruandes) koostatud IAIdes asetseb Eesti kõrge inimarenguga riikide seas, mille tagab võlubarjääri 0,8 ületamine. Seega kerkitakse varasemalt 54. kohalt 46ndaks. Suurima osa sellesse tõusu annab majanduslik edenemine, mida mõõdetakse nn ostujõuga kaalutud dollarites vastavalt Maailmapanga andmetele. Ülevaate Eesti hüppest annab tabel 1. Kaks viimast

näitajat kombineeruvad ühtseks osaindeksiks.

Üllatav on krooni ostujõu muutus Maailmapanga pariteedihinnanguis, sest Eesti SKP ise sel vahemikul nii drastiliselt (46,6%) ei kasvanud, kuigi edenemine Eesti Statistikaameti andmeil oli jooksvates hindades 14% ja 1995. aasta püsihindades 4,7% (UNDP andmestikes kõigest 4,3%). Meid on igatahes nii kõrgele turgutatud, et seda kriitilisemalt tuleks oma olukorda kaeda, mis ehk polegi nii laitmatu ja kiiduväärne, nagu indeksist paistab, rääkimata vajadusest säilitada oma positsioon järgnevatel aastail.

Tabeli viimases reas on ennustatud meie järgmise aasta tulemust, tuginedes olemasolevatele Maailmapanga ning Eesti Statistikaameti andmetele ning eeldades ainult kergest muutust hariduspöllul. Hoolimata majandusseisakust me kõrgemast seltskonnast välja ei lange. Muutusi veelgi suuremale kasvule võib tuua Eesti

TABEL 1.

Eesti inimarengu indeksi koosseis 1997. ja 1998. a andmete alusel ning ennustus 1999. aasta kättesaadavast andmestikust

	SKP elaniku kohta ostujõudollarites	Oodatav eluiga aastates	Täiskasvanute kirjaoskuse %	Õppurite kogumäär 6–23aastaste elanike hulgas (%)
1997	5240	68,7	99,0	81,0
Osaindeksi väärtus IAI 1999	0,66	0,73	0,93	0,773
1998	7682	69,0	99,0	86,0
Osaindeksi väärtus IAI 2000	0,72	0,73	0,95	0,801
1999 (ootus)	7728	70,7	99,0	88,0
Osaindeksi väärtus IAI 2001 (oodatav)	0,726	0,762	0,953	0,814

TABEL 2.

Inimareng Eestis maailma taustal
Inimarengu indeks mõnedes maailma riikides – UNDP 2000

Riigid järjestatuna inimarengu indeksi alusel	Eeldatav eluiga sündimisel (aastates) 1998	Täiskas- vanute kirjaoskus (%) 1998	Tegelik SKP ühe el. kohta (ostujõud USD) 1998	Inimarengu indeks 1998	Jrk nr SKP järgi ühe el. kohta miinus jrk nr inimarengu indeksi järgi
<i>Kõrge inimarengu- tasemega maad</i>	77,0	98,5	21 799	0,908	–
1. Kanada	79,1	99,0	23 582	0,935	8
2. Norra	78,3	99,0	26 342	0,934	1
3. USA	76,8	99,0	29 605	0,929	-1
4. Austraalia	78,3	99,0	22 452	0,929	9
5. Island	79,1	99,0	25 110	0,927	1
6. Rootsi	78,7	99,0	20 659	0,926	15
7. Belgia	77,3	99,0	23 223	0,925	4
8. Madalmaad	78,0	99,0	22 176	0,925	6
9. Jaapan	80,0	99,0	23 257	0,924	1
10. Suurbritannia	77,3	99,0	20 336	0,918	13
11. Soome	77,0	99,0	20 847	0,917	8
12. Prantsusmaa	78,2	99,0	21 175	0,917	5
13. Šveits	78,7	99,0	25 512	0,915	-9
14. Saksamaa	77,3	99,0	22 169	0,911	1
15. Taani	75,7	99,0	24 218	0,911	-8
.....
29. Sloveenia	74,6	99,6	14 293	0,861	4
.....
34. Tšehhi	74,1	99,0	12 362	0,843	3
.....
40. Slovakkia	73,1	99,0	9 699	0,825	5
.....
43. Ungari	71,1	99,3	10 232	0,817	-1
44. Poola	72,7	99,7	7 619	0,814	10
.....
46. Eesti	69,0	99,0	7 682	0,801	7
<i>Keskmise inimarengu- tasemega maad</i>	66,9	76,9	3 458	0,673	–
.....
52. Ledu	70,2	99,5	6 436	0,789	8
.....
62. Venemaa	66,7	99,5	6 460	0,771	-3
63. Läti	68,7	99,9	5 728	0,771	6
.....
<i>Madala inimarengu- tasemega maad</i>	50,9	48,8	994	0,421	–
174. Sierra Leone	37,9	31,0	458	0,252	0

Allikas: Human Development Report 2000.

viimase rahvaloenduse andmete kasutamine, mis meie SKP elaniku kohta viib üle 8100 ostujõudollari ning vastava osaindeksi 0,734ni. Samal ajal on meie statistikaameti oodatava eluea näitaja sünniajal aastajagu kõrgem UNDP poolt kasutatust.

IAI 0,81–0,82 hoiaks meid kõrgema inimarenguga riikide tagumises osas koos Poola, Ungari ja Slovakkia endisest idablokist ning (nafta)rikaste araabia riikidega (Araabia Ühendemiraadid, Katar, Bahrein). Ent tšehhid ja sloveenid jääksid kaugele ette, Euroopa Liidu riikidest kõnelemata.

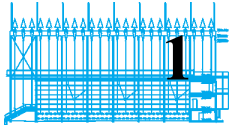
Viimases ülemaailmses inimarengu aruandes on IAI arvatud välja praegu kehtiva meetodika alusel ka valitud varasemate aastate jaoks (vt tabel 3). Siinne hüperstabiilsus on vähemalt Eesti osas tingitud põhiliselt Nõukogude rubla ja dollari vaheliste seoste kunstlikkuse alahindamisest. Samas on selge eristus arengu (Põhja-maad) ja paigaltammumise (Baltikum, Venemaa) vahel, statistikapidevusest kõ-

TABEL 3.

**Inimarengu indeksi dünaamika
1975–1998 ühtse arvutusmeetodika alusel**

	1975	1980	1985	1990	1998
Eesti	–	0,804	0,812	0,806	0,801
Läti	–	0,785	0,797	0,797	0,771
Leedu	–	–	–	0,809	0,789
Norra	0,853	0,872	0,883	0,895	0,934
Rootsi	0,860	0,870	0,880	0,889	0,926
Soome	0,832	0,852	0,869	0,892	0,917
Taani	0,859	0,867	0,876	0,883	0,911
Venemaa	–	0,804	0,814	0,812	0,771

nelemata. 1998. aasta indeksite alusel jääb Eesti heaoluriikide ning suurte raskustega kimpus naabrite vahele, seega keskmiku positsioonile.



Inimarengu poliitilised aspektid

1.1. Eurointegratsioon ja demokraatia

Euroopa Liidus põhjendatakse itallaiene-
mise tähtsust muuhulgas vajadusega kind-
lustada demokraatiat kandidaatriikides.
Sealjuures oletatakse, et integreerumine
ELiga toetab automaatselt demokraatia kin-
nistumist ehk konsolideerumist Kesk- ja
Ida-Euroopas. Kui aga veidi problema-
tiseerida demokraatia ja konsolideerumise
mõisteid ning heita pilk ELis endas ja eriti
viimati liitunud riikides (Soomes, Rootsis ja
Austrias) toimuvale, osutuvad demokraatia ja
eurointegratsiooni vahelised seosed tunduvalt
mitmetahulisemateks ja vastuolulistekski.
Üks peamistest järeldustest, mida
alljärgnev analüüs püüab välja tuua, on
meie eneste — nii riigi kui kodanike —
tegude ja valikute roll demokraatia kujun-
damisel. Eurointegratsioon asetab raame ja
annab võimalusi, mis jätavad ruumi
erinevatele arengusuundadele.

Demokraatia kinnistumine

Selleks, et analüüsida eurointegratsiooni
mõju demokraatia kinnistumisele, tuleb
kõigepealt lahti mõtestada kinnistumise
mõiste, mida nii sotsiaalteadlased kui ka
poliitikud ohtralt, kuid sageli ebamääras
tähtsuses kasutavad. Teoreetikute hulgas
valitseb üksmeel vaid selle üle, et demokra-
tiseerumisprotsessis järgneb siirdefaasile,
mille käigus keskendutakse institutsioonide
loomisele, uue süsteemi konsolideerumine,
mis on pikaajaline ja kogu ühiskonda hõl-
mav protsess. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid
on kahtlemata läbinud siirdefaasi, kuid
konsolideerumise suhtes on analüütikute
hulgas lahkarvamusi. Diskussioonis kinnis-
tumise sisu ja kestvuse üle tuleb seega välja
tuua mitmeid erinevaid tõlgendusi, millest
lähtuvalt seda protsessi on uuritud (vt
Schedler, 1998).

Kõige minimalistlikuma lähenemisviisi
kohaselt tähendab kinnistumine demokra-

tiseerumise vähikäigu tõkestamist; demokra-
tiat võib niisiis pidada konsolideerunuks
siis, kui tagasipöördumine autoritaarsesse
süsteemi on muutunud väga ebatõenäoli-
seks. Selles tähenduses võibki nõustuda
väitega, et liitumine ELiga aitaks kaasa de-
mokraatia kinnistumisele postsotsialistlikes
ühiskondades. Pidev tihe koostöö demokraatlike
riikidega ja seotus ühiste struktuuri-
dega tagaks demokraatia põhireeglitest
kinnipidamise ja takistaks autoritaarsete
tendentside võimulepääsu. Siinkohal tuleb
aga tõdeda, et sellest vaatenurgast on
demokraatia Eestis juba kinnistunud ning
seetõttu ei ole ülaltoodud argumentidel ELi
liikmeks saamise põhjendamise seisukohast
erilist kaalu.

Mitmed politoloogid ei nõustu aga nii
kitsa tõlgendusega, vaid seostavad
demokraatia konsolideerumise kodanike-
ühiskonna ja poliitilise kultuuri arenguga
ning demokraatlike väärtushinnangute kin-
nistumisega. Erinevalt minimalistlikult
lähenemisest ei tähtsusta nad mitte
negatiivsete arengusuundade ärahoidmist,
vaid demokraatia süvendamist ja kvaliteedi
täiustumist. Erinevus seisneb ka selles, et
tähelepanu keskmesse tõstetakse lisaks
riigile ja kesksetele poliitilistele institut-
sioonidele ka kodanikud, nende osalemine
demokraatlikus protsessis ja suutlikkus
poliitilistele otsustele mõju avaldada.
Teadagi on need aspektid pidevalt arutlusel
ka juba stabiilsuse saavutanud demokraat-
likes ühiskondades ning viimasel ajal üha
enam ka ELi tasandil, kus paljuräägitud
demokraatiadefitsiidile lahenduste leidmine
on tunduvalt keerulisem kui riikides.
Konsolideerumist võibki mõista lõputu
protsessina, mille eesmärk — täiuslik
demokraatia — on saavutamatu ideaal,
milles sisalduvate vastuolude tasakaalusta-
mine ongi demokraatia sisu. Osalemise ja
tõhusa otsuste tegemise, vabaduse ja võrd-
suse ning konfliktide aktsepteerimise ja

konsensuse ehitamise vahelised vastuolud kuuluvad demokraatia argipäeva, nagu ka lakkamatu diskussioon ideaalide ja eesmärkide üle, mis poliitikale suunda annavad (vt nt Benhabib, 1996).

Kuidas siis mõjutab eurointegratsioon demokraatia kinnistumist, kui lähtuda demokraatliku ühiskonnakorralduse süvendamise definitsioonist? Kaks olulist tendentsi, mis eurointegratsiooniga kaasnevad, on ühest küljest ametnike võimu kasv poliitikute arvel, teisalt aga kodanikeühiskonnale avanevad uued võimalused poliitilistes protsessides osaleda ja otsuseid mõjutada. Nende tendentside vastandlikkus osutab, et ühese hinnangu andmine ELi otsesele ja kaudsele mõjule oleks ekslik; pigem tuleb pöörata tähelepanu erinevatele teguritele ja võimalustele nende arengut teadlikult suunata.

Ametnike võim eurointegratsioonis

ELi liigset bürokraatlikkust, avatuse ja läbipaistvuse puudumist ning otsustusprotsesside kaugust tavakodanikest on palju kritiseeritud, kusjuures sellelaadsete probleemide ühisnimetajaks on kujunenud demokraatiadefitsiidi mõiste. Enamik otsuseid tehakse ELis faktiliselt ametnike tasandil (kuigi formaalsed otsused teeb enamasti nõukogu, osaliselt koostöös parlamendiga), eelkõige arvukates töörühmades, mille tegevuse jälgimine ja aruteludesse süvenemine käib poliitikutel juba lihtsalt ajapuuduse tõttu üle jõu. Samas on poliitika ja avalikkuse informeerimine ametnike poolt puudulik, rääkimata dialoogist laiemal üldsusega, mis ometi oleks demokraatliku legitimeedi ja kodanike seisukohtade arvesse võtmise seisukohast äärmiselt tähtis. Problemaatiliste küsimuste avaliku arutelu asemel eelistavad ametnikud aga olulised teemad infotulva ära peita ja otsuste tegemist mitte laialdasele diskussioonile läbi keerukamaks muuta. Sel moel „depoliteerivad“ ELi otsustusprotsessid konfliktseid küsimusi, mis avalikkuse ette tooduna võiksid demokraatlikku debatti äratada ning kodanike teadlikkust ja huvi ELi vastu tõsta. ELi institutsioonides toimiva jälgimist ja mõjutamist raskendab ka otsustusprotseduuride ja poliitilise vastutuse ebaselgus (vt Meyer, 1999; Lord, 1998).

Liikmesriikide tasandil on integratsiooni süvenemine toonud kaasa valitsuste ja

ametkondade rolli tugevnemise rahvuslike parlamentide arvel, kuna esmanimetatud osalevad otseselt ELi otsustusprotsessides. Parlamentidel ei ole aga piisavalt ressursse ja kohati ka motivatsiooni ELi tasandi poliitiliste protsessidega põhjalikuks tutvumiseks ning omapoolsete seisukohtade kujundamiseks. Rahvaesindajatel on küll võimalus kindlaks määrata rahvuslikud huvid ja tingimused, millest valitsuse liikmed Euroopa Liidu Nõukogus osaledes juhinduma peavad, kuid nõukogu tööstil nõuab sageli kompromisside tegemist, paindlikkust ja valmidust kiirelt oma seisukohti korrigeerida, mistõttu ranged ettekirjutused ministritele ei ole otstarbekad. Enamushääletusega otsustatavates küsimustes võivad rahvusliku parlamendi poolt kinnitatud seisukohad lihtsalt kaotajaks jääda, kusjuures paindlike läbirääkimistega on võimalik siiski oma rahvale soodsamaid kokkuleppeid saavutada. Paljudel juhtudel aga ei arutleta otsuseid eelnevalt ei parlamentides ega nõukogus, vaid kiidetakse heaks ametnike poolt ette valmistatud eelnõud. Eriti selgelt on võimusuhte muutumine seoses ELi liikmeks saamisega tulnud esile viimati liitunud riikides Soomes, Rootsis ja Austrias. Nende kogemustest näiteks rahvuslike parlamentide rolli kujundamisel on Eestil kindlasti mõndagi õppida (vt Falkner, 2000; Wiberg, 1997).

Ülalkirjeldatud arengusuundi poliitilistes protsessides võib juba praegu ka Eestis täheldada. Ametnikel on eurointegratsioonis keskne roll nii ELi kui kandidaatriikide poolel. Ittalaenemisel domineerib diskussus, mis nõuab liikmeks pürgijatelt kiiret ja tõhusat tööd; seevastu avalik arutelu ning erinevate poliitiliste ja sotsiaalsete gruppide kaasamine kulutab aega ja nappivaid ressursse. Seega on klassikaline demokraatia ja efektiivsuse vaheline vastuolu lahendatud viimase kasuks, sarnaselt ELi sisesele otsustusprotsessile. Eurointegratsiooni eest vastutavate ametnike koostöö Riigikoguga on küll tihenunud, kuid Riigikogu mõju piirab nii ressursside (eelkõige aja ja teadmiste) puudus kui ka hoiakud. Ametnike seisukohast takistab ja aeglustab parlamendi kaasamine otsuste ettevalmistamisele nende tööd; riigikogulaste probleemiks on aga piisav ja õigeaegne informatsiooni saamine ja olulise eraldamine eurodokumentide tult. Võrdlus ELi liikmesriikide parlamentaaridega illustreerib olukorda: kui neil käib üle jõu pelgalt uute seaduste ette-

valmistamise jälgimine, siis tuleb kandidaat-riikidel üle võtta peale uute, pidevalt lisanduvate otsuste ka kogu eelnev mahukas ELi seadustik. Lisaks kirjeldatud raskustele toetab poliitikute ja ka tavakodanike passiivsust ja huvipuudust laialtlevinud arusaam, mille kohaselt Eesti liitumine ELiga on paratamatus ja integratsioon edeneb niikuinii omaenese loogika ja reeglite järgi.

Paremal juhul kompenseerib demokraatiadefitsiiti osaliselt otsuste tulemuslikkus; niisiis vähene *input* ehk kodanike osalemine saab õigustust otsustusprotsessi *output*-poolelt ehk rahva ootustele vastavatest otsustest ja nende tõhusast elluviimisest (vt Lord, 1998). Demokraatia puudulikkuse probleemi see aga ei lahenda. Kahtlemata on eurointegratsiooni mõjul Eesti ametkonnale siiski oluline positiivne külg, ka demokraatia seisukohast — ametnike kompetentsi tõus aitab mistahes otsuseid paremini ette valmistada ja ellu viia. Et paranenud haldussuutlikkusega kaasneks ka lisandunud poliitiline vastutus ja kodanike võimalused otsuseid mõjutada, on esmajoonelised poliitikute ülesanne.

Eurointegratsioon ja kodanikeühiskond

Kodanikeühiskonna nõrkus ja vähene osalemine ühiskonna arengu suunamisel on üks Eesti demokraatia suuremaid probleeme (vt Lagerspetz jt, 2000). Kodanikeühiskonna toetamine ning riigi ja kodanikeühenduste vahelise dialoogi lisamine ei kuulu küll eurointegratsiooni prioriteetide hulka, kuid EL on sellele valdkonnale siiski tähelepanu pööranud. Kindlasti on ELi poolset soovitusi ja kommentaare kaasa aidanud erinevate organisatsioonide ja gruppide kaasamisele eurointegratsiooni. Ka Riigikogu rolli tugevdamine liitumiseks valmistumisel on saanud tuge ELi poolsete partnerite ootustest ja eeskujudest.

Kuigi ka ELis peetakse kodanikeühiskonna võimalusi poliitilisi protsesse mõjutada liiga vähesteks, on teatud organisatsioonide ja huvigruppide osalemine otsuste ettevalmistamisel kujunenud liikmesriikides tugevaks traditsiooniks. Maastrichti ja Amsterdami lepingud on tugevdanud sotsiaalsete partnerite rolli ka ELi tasandil, võimaldades neile aktiivse osalemise otsustusprotsessis. Euroopa Komisjonil on juba varasemast kujunenud tavaks konsulteerida

otsuste ettevalmistamisel huvigruppide ja väljaspoolsete asjatundjatega. Eestile on komisjoni eduaruandes ette heidetud väljaspoolsete organisatsioonide vähest kaasamist poliitika planeerimisse ja otsuste ettevalmistamisse. Õige pea pärast selle kriitika esitamist loodi välisministri konsultatiivnõukogu, mille kaudu organisatsioonide esindajad saavad osaleda Eesti seisukohtade kujundamisel liitumisläbirääkimistel ELiga. Kodanikeühiskonna kaasamine on kohustuslik näiteks SAPARD-programmi planeerimisel, millega EL toetab põllumajanduspiirkondade arengut kandidaatriikides.

Phare programmi kaudu on EL mõnevõrra rahaliselt toetanud kodanikualgatust kandidaatriikides. Eestis on üheks olulisemaks valdkonnaks olnud venekeelsete elanike integratsioon. Selleteemaliste projektide hulgas on positiivseid kogemusi andnud näiteks venekeelsete laste saatmine Eesti taludesse koolivaheajaga veetma, et samas eesti keelt õppida ja kultuuriga tutvuda. Kodanikeühiskonnale suunatud ELi rahaline toetus on hiljuti koondatud ACCESS-programmi alla, millest Eesti mittetuluslikele organisatsioonidele on planeeritud eraldada kokku 0,8 miljonit eurot (ligikaudu 12,5 miljonit krooni). Programmi eesmärgiks on toetada eelkõige sellist tegevust, mis aitab kaasa ELi seadustiku elluviimisele, niisiis tarbija- ja keskkonnakaitse ning sotsiaalsete ja terviseküsimuste valdkonda. Teiseks prioriteediks on suhteliselt nõrgemas positsioonis olevate sotsiaalsete gruppide — töötute, vanurite, kodutute, tänavalaste, puuetega inimeste jt — aktiveerimine ja aitamine. Seda eesmärki tuleb pidada eriti oluliseks, arvestades Eesti kodanikeühiskonna praegust seisundit, kus suhteliselt hästi on organiseerunud need grupid, kelle huvid on ühiskonnas niigi paremini kaitstud ning kelle kasutuses on rohkem ressursse (vt Lagerspetz jt, 2000). Siinkohal tuleb aga märkida, et ELi toetuste ärakasutamine eeldab kodanikepoolset initsiatiivi, mis paraku jälle asetab eelisolukorda paremate ressursidega varustatud grupid, kelleni vajalik informatsioon suurema tõenäosusega jõuab ning kes on suutelisemad omapoolset aktiivsust üles näitama. Tõeliselt marginaliseerunud rühmade kaasamine on raske.

Lisaks otsesele rahalisele toetusele on oluline, et eurointegratsioon annab kodanikeühendustele kaudselt uusi võimalusi oma häält kuuldavale tuua ja poliitilistes protses-

sides osaleda. ELi normidest saavad oma nõudmistele tuge näiteks ametiühingud, naisorganisatsioonid ja keskkonnakaitsjad ning seega on neil ja mitmetel teistelgi gruppidel tänu eurointegratsioonile lihtsam avalikkuse ja otsustajate tähelepanu saavutada. Paljud organisatsioonid on selliseid võimalusi juba ka teadvustanud ja hakanud ära kasutama. Üldiselt on aga Eestis kodanikeühiskonna ja riigi vahelised suhted veel kaugel lääneeuroopalikest mallidest.

ELiga ühinemine toob kodanikeühiskonnale uusi võimalusi osaleda ELi tasandi poliitilistes protsessides. Privilegeeritud positsioonil on sealjuures sotsiaalsed partnerid; teistes valdkondades on mõju avaldamine raskem. Eesti saades ELi liikmeks avanevad organisatsioonidele ka laiemad võimalused koostööks partneritega teistest liikmesriikidest. Kahjuks ei suuda aga kodanikeühendused reaalselt neile põhimõtteliselt tagatud osalemisvõimalusi — muuhulgas *lobby* — kuigi laialdaselt ära kasutada, kuna see eeldaks ressursse, mida paljudel organisatsioonidel vajalikul määral ei ole. Peale raha on väga tähtsad ka teadmised, kuid ELi protseduuridega tutvumine ja otsustusprotsesside jälgimine on palju aega ja järjepidevust nõudev töö.

Kuidas vähendada demokraatiadefitsiiti ELis?

Paraku tuleb tõdeda, et liikmesriikide võimalused ühepoolset, rahvuslikul tasandil ELi demokraatiadefitsiiti leevendada on piiratud. Siiski on äärmiselt oluline, et Eestis liikmesriikide kogemustele toetudes töötataks välja rahvuslikud meetmed, mis võimaldaksid erinevatel institutsioonidel ja ka kodanikel ELi tasandil toimuvat jälgida, kontrollida ja mõjutada. Tuleb arendada ühest küljest valitsuse ja ametkondade ning teisalt Riigikogu ja kodanikeühenduste vahelisi koostöövorme.

Pikemas perspektiivis ei maksa unustada ka seda, et ELi liikmena hakkab Eesti osalema ELi poliitilise süsteemi kujundamisel. Ainult sellel tasandil on võimalik demokraatiadefitsiidi vähendamiseks tõhusamaid lahendusi leida. Keskne vastuolu, mis muudatusi raskendab, on ühelt poolt üksmeelne soov ELi demokraatlikumaks muuta, kuid teisalt liikmesriikide tahtmatus ELi institutsionaalset struktuuri kõige vähe-

malgi määral liitriigi suunas arendada. Föderatsiooni mõistel on ELiga seotult enamikus liikmesriikidest väga negatiivne kõla, kuna kardetakse võimu keskendumist Brüsselisse, rahvusriikide kahanevaid võimalusi iseseisvaid otsuseid teha ning rahvuslike eripärade hävimist ja rahvuskultuuride kängumist.

Siinkohal tuleb rõhutada, et liitriik ehk föderatsioon on lai mõiste, mille alla mahub ka mudeleid, mis ei too võimu koondumist ühte keskusesse ja kultuurilist ühtlustumist. Demokraatia seisukohast on praegune olukord küllaltki ebasoodne, kuna otsuseid tehakse paljudes valdkondades ühiselt ELi institutsioonides, demokraatlik kontroll toimib aga põhiliselt rahvuslikul tasandil. Sisuliselt liigutakse selgelt ühiste institutsioonide võimu kasvatamise poole, tuues üha uusi valdkondi ELi otsustusmehhanismide piiresse. Ühise raha-, migratsiooni-, kaitse- jne poliitika loomine viib aga otsustamise rahvuslikest demokraatlikest protseduuridest kaugemale. Niisiis, sisuliselt on võim paljudes valdkondades liitriigi tasandil, demokraatia toimib aga liikmesriikide tasandil, tegelikest otsustusprotsessidest eemal, mistõttu kodanikel ja rahvuslikel organisatsioonidel on raske ELi poliitikat mõjutada. Taolises olukorras oleks oluline poliitilise vastutuse senisest konkreetsem määratlemine ning otsustusprotseduuride lihtsustamine, mis omakorda aitaksid leida selgemaid mõjutamiskanaleid kodanikele ja sotsiaalsetele gruppidele.

Kindlasti tuleks säilitada subsidiaarsuse põhimõtte, mille kohaselt otsuseid tehakse võimalikult rahvale lähedal, rahvuslikul või kohalikul tasandil vastavalt sellele, millised lahendused erinevates valdkondades kõige otstarbekamad on. Sobivate otsustamistasandite leidmine on juba omaette küsimus, mis samuti laialdast arutelu nõuab. Lühidalt võib öelda, et lisanduv otsuste tegemine ELi tasandil on tihedalt seotud globaliseerumisega, mis on vähendanud liikumisruumi rahvusriikide poliitikas ehk võimalusi oma riigi ja rahva arengut ümbritsevast maailmast suhteliselt sõltumatult kujundada. Tugev Euroopa regioon suudaks globaalset protsesse omalt poolt mõjutada, väikestel rahvusriikidel on selleks aga tunduvalt nõrgemad eeldused.

Kõik need demokraatiaga seotud teemad muutuvad ELis seoses laienemisega üha tähtsamaks. Lahenduste otsimine on

veel siiski algstaadiumis ning tulevastele liimesriikidele peaks avanema võimalus selles protsessis kaasa lüüa. Seega oleks ka Eestil kasulik nendes diskussioonides osalemiseks aktiivselt valmistuda.

Kirjandus

Benhabib, S. (1996). (ed.) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.

Falkner, G. (2000). How Pervasive are Euro-Politics? Effects of EU Membership on a New Member State. *Journal of Common Market Studies*, 38(2).

Lagerspetz, M.; Ruutsoo, R.; Rikmann, E. (2000). Olelemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused. *Akadeemia*, 12(2).

Lord, Ch. (1998). *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.

Meyer, Ch. (1999). Exploring the EU's Communication Deficit. *Journal of Common Market Studies*, 37(4).

Schedler, A. (1998). What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy*, 9(2).

Wiberg, M. (1997). (ed.) *Trying to Make Democracy Work — The Nordic Parliaments and the European Union*. Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag.

1.2. Valimisdemokraatiast Eestis teiste Euroopa riikide taustal

Valimisdemokraatia tase on inimarengu tähtsamaid poliitilisi aspekte. Viimase kahe teistkümneme aasta jooksul on Eesti valijad osalenud valimistel kolmteist korda. See on väga oluline demokraatia kogemus, mis on toonud kaasa valimiste muutumise rutii-niks, igati loomulikuks ja tavapäraseks asjaks, mille olemasolule ja toimemehhanismidele ei pöörata enam erilist tähelepanu. Samal ajal ei saa mööda minna ka mitmetest valimistega seotud probleemidest, nagu valimisaktiivsuse tugeva languse trend, lõhe poliitiliste parteide ja rahva vahel jmt. Järgnevalt vaatleme, millised on põhilised valimis- ehk elektoraalse protsessi karakteristikud Eestis, millised on Eesti sarnasused ja eripärad, võrreldes ühelt poolt teiste postkommunistlike riikidega ning teiselt poolt ELi riikidega.

Valimised arenenud demokraatiates

Elektoraalne protsess on viimastel aastakümnetel ka arenenud demokraatiates üle elanud mitmeid olulisi arenguid. Kui kuuekümnendatel aastatel oli populaarne rääkida lääneriikide elektoraatide ja parteide konsolideerumisest ja kehvast stabiilsusest ning vastavalt sellele nende *kokkukülmumisest* (Rokkan, 1967), siis alates kaheksakümnendatest räägitakse pigem valijate ja parteide *lahitsulamisest*. Üheks enam käsit-

lust leidnud nähtuseks on sotsiaalsest baasist lähtuva valimiskäitumise ning parteilise identifitseerumise vähenemine. Elektoraati iseloomustavad suurem sotsiaalne mobiilsus, individualiseerumine ja atomiseerumine. Vastavalt sellele, kuidas sotsiaalsete muutuste protsess on hakanud mõjutama poliitilisi jõuvektoreid, millele vastavalt traditsioonilised parteid on paiknenud, on ka parteid olnud sunnitud reageerima nendele arengutele. Tulemuseks on ühelt poolt olnud *laiabaardepartei*de (Kirchheimer, 1966) otsingud oma domineeriva rolli säilitamiseks. Teiselt poolt on uute postmaterialistlike ja lokaalsete probleemide esilekerkimine valijate orientatsioonides loonud pinna ainult ühele probleemile kesken-dunud valimiskäitumisele ning lubanud mitmetel uutel poliitilistel tegijatel katsuda õnne poliitilisel maastikul.

Arenenud riike iseloomustab ühe enam olukord, kus ei saa rääkida tugevatest parteide-gruppide vahelistest sidemetest ning enamik valitud rahvaesindajatest käitub pigem nii, nagu oleksid nad poliitilised ettevõtjad. Üha rohkem valijaid hääletab konkreetsete isikute, mitte parteide poolt, pannes aluse kandidaadikesksele elektoraalsele protsessile. Palju parteide traditsioonilisi funktsioone on üle võetud teiste institutsioonide poolt: erinevad huvigrupid, kodanike aktsioonigrupid ja lobigrupid on organiseeritud vastavate huvide esindamiseks ja saavutamiseks parteilist liini

kaasamata ning mõjutades otse vastavaid riiklikke institutsioone. Meedia on üle võtnud sotsialiseerimise, informeerimise ja mitmed teised olulised parteide poolt eelnevalt kontrollitavad funktsioonid. Muutused poliitilistes eelistustes on olnud selgelt seotud generatsioonide efektiga. Postmaterialism ja uute probleemide esilekerkimine valimiskäitumises on suuresti selgitatavad just läbi generatsioonide vaheldumise (Dalton, 1988; Ingelhart, 1990). Nooremad valijad, parema hariduse ja suurema orientatsiooniga muutustele, saavad kergemini hakkama kompleksse poliitilise maailmaga ka ilma parteiliste sidemeteta. Olulistel muutustel sotsialiseerumise agentide pingereas, kus meedia on tõusmas ettepoole perekonnast ja koolist, on samuti märkimisväärne roll antud muutuste reas. Kardinaalsed arengud rahvusvahelises keskkonnas on vaadeldavaid protsesse veelgi võimendanud. Bipolaarse maailmasüsteemi kokkuvarisemine on lubanud jätkuvalt pehmen-dada ideoloogilisi vastasseise ja erinevusi erinevate poliitiliste jõudude vahel. Massiivne globaliseerumise trend on jätnud riikide valitsustele järjest väiksema mänguruumi siseriiklike poliitikate elluviimisel.

Samal ajal võib muutuste kõrval rääkida ka teatud stabiliseerumise tendentsist parteide tasemel, mille põhiidee võib lühidalt kokku võtta väljenditega *adapteerumine muutuva keskkonnaga* ja *muutumine selleks, et kesta*. Viimane väide käib eelkõige parlamentaarsete parteide kohta, mis on üles näidanud silmapaistvat kohanemisvõimet ning mis siis sellest tulenevalt domineerivad poliitilises protsessis jätkuvalt. Seda kõike vaatamata sellele, et parteide traditsiooniline ühendava lüli positsioon ühiskonna ja riigi struktuuride vahel on oluliselt nihkunud riigi suunas ning sobiv on rääkida parteide ja riigi järjest suuremast läbipõimumisest, kartelliparteide tegutsemisest eelkõige nende enda huvidest lähtuvalt (Katz, Mair, 1995), turumajandusest poliitikamaailmas, kus poliitilised ettevõtjad võistlevad omavahel võimu pärast ning tulemuse määravad eelkõige erinevate poliitiliste jõudude käsutuses olevad ressursid. Seega võib väita, et demokraatliku protsessi alused on kaasajal oluliselt muutunud: elektoraalse võistluse keskpunkt on nihkunud esindamise küsimuselt teatud hüvede võimaldamisele oma toetajatele/valijatele ning klassikalist esindusdemokraatia mudelit esineb tänapäeval järjest vähem.

Valimised postkommunistlikes riikides

Erinevad lähtealused määravad ära teatud erinevused elektoraalsetes muustrites postkommunistlikes ühiskondades võrreldes arenenud demokraatiatega. Uusi demokraatiad iseloomustab selgete sotsiaalsete jaotuste puudumine ühiskonnas siirde algaasis, seega tegijate ebaselgus ja segadus oma huvide ja tegevuse identifitseerimisel seoses multidimensionaalse siirde, poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike suhete ja arengute muutlikkusega. Olulist rolli mängivad erinevused demokratiseerimise protsessi dünaamikas — parteisüsteemi tekkimine enne stabiilsete sotsiaalsete huvide ja jaotuste formeerumist, kuid alles pärast elektoraalse demokraatia kesksete mehhanismide juurutamist.

Postkommunistlike süsteemide puhul tuleb rääkida kodanikuühiskonna ja teiste edukaks demokraatlikuks konsolideerumiseks oluliste mehhanismide puudumisest või nõrkusest seoses vähese demokraatliku kogemuse ja sotsialiseerumisega kommunistlikku süsteemi. Struktuuriliste faktorite nõrkus ja seega avatus uutele poliitilisele kommunikatsioonile ja mobilisatsioonile vahenditele on loonud aluse kõrgele sotsiaalsele mobiilsusele ning idiosünkraatiliste ja situatsiooniliste tegurite olulisele rollile postkommunistlikus protsessis. Endisi Ida-Euroopa riike iseloomustab rahvusvahelise dimensiooni märkimisväärne mõju nende sisearengutele. Ühelt poolt orientatsioon integreerumisele lääne struktuuridesse ning teisalt seal toimuv äge võistlus ja ranged piirangud panevad paika oma selged raamid uutele üritajatele. Siit ka poliitiliste jõudude piiratud mängumaa ning valijate raskused erinevate poliitikate reaalsel eristamisel.

Suured kõikumised valijate toetuses erinevatele poliitilistele jõududele on seotud kogemuste puudumisega vabadel valimistel ning lihtsustatud arusaamadega demokraatiast ja turumehhanismidest. Siirdeprotsessi algaasis domineerisid kõrge ootused ja lootused, et põhiliste demokraatlike mõõtmete ja turumajanduse mehhanismide sisseviimine lahendab isenesest kõik minevikust pärit probleemid ning muudab postkommunistlikud riigid kiiresti lääne heaoluriikide sarnasteks. Vastupidised realiteedid, tegelik elatus-

TABEL 1.1.

Vabad või osaliselt vabad valimised Eestis (1989-1999)

Toimumisaeg	Valimised	Valimisõigus	Valimis-aktiivsus (%)	Osalevate kandidaatide ja parteide/ grupeeringute arv	Kohtade arv
26. märts 1989	NSV Liidu Rahvasaadikute Kongress	Alalised residendid + Nõukogude Armees	87,1	107 kandidaati + 12 määratud; 3 põhilist tendentsi	32 + 4 valitud + 12 määratud
10. detsember 1989	ENSV Kohalike Rahvasaadikute Nõukogu	Alalised residendid + Nõukogude Armees	72,0	9192	4 256
24. veebruar – 1. märts 1990	Eesti Kongress	Eesti kodanikud enne 1940. a ja nende järeltulijad	70,0	1200 kandidaati; 4 põhilist tendentsi	499 + 43 nõuandvat esindajat
18. märts 1990	ENSV Ülemnõukogu	Alalised residendid + Nõukogude armee	78,4	392 kandidaati; 3 põhilist tendentsi	101 + 4 (armee)
3. märts 1991	Iseseisvus-referendum*	Alalised residendid	82,9	—	—
28. juuni 1992	Põhiseadus-referendum**	Eesti Vabariigi kodanikud	66,8	—	—
20. september 1992	Riigikogu	Eesti Vabariigi kodanikud	67,8	628 kandidaati; 17 parteid/koalitsiooni, 25 sõltumatut	101
20. september 1992	Vabariigi President	Eesti Vabariigi kodanikud	68,0	4 kandidaati; 4 grupeeringut	1
17. oktoober 1993	Kohalike omavalitsuste volikogud	Alalised residendid	52,6	8 948 kandidaati; 12 parteid, 51 assotsiatsiooni, 781 kandidaatide nimekirja, 811 sõltumatut	3 513
5. märts 1995	Riigikogu	Eesti Vabariigi kodanikud	68,9	1 256 kandidaati; 7 koalitsiooni, 9 parteid, 13 sõltumatut	101
august–september 1996	Vabariigi President	parlamendis vajalik enamus; järgnevad voorud valijameeste kogus	—	2 kandidaati ja grupeeringut parlamendis	1
20. oktoober 1996	Kohalike omavalitsuste volikogud	Alalised residendid	52,5	11 128 kandidaati; 19 parteid (120 parteinimekirja, 99 koalitsiooni), 554 kohalike kandidaatide nimekirja, 409 sõltumatut	3 453
7. märts 1999	Riigikogu	Eesti Vabariigi kodanikud	57,4	1 884 kandidaati; 12 parteinimekirja, 19 sõltumatut	101
17. oktoober 1999	Kohalike omavalitsuste volikogud	Alalised residendid	49,8	12 801 kandidaati; 14 parteid (180 parteinimekirja, 18 koalitsiooni), 570 kohalike kandidaatide nimekirja, 159 sõltumatut	3 355

* Tulemuseks oli iseseisvuse toetajate 77,8 protsendine ülekaal.

** Uut põhiseadust toetas 91,3 protsenti osalejatest.

Allikad: Vabariigi Valimiskomisjon Internetis: <http://www.vvk.ee/>;
 Vabariigi Valimiskomisjon, 1992, Vabariigi Presidendi ja Riigikogu valimised 1992: Dokumente ja materjale, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.
 Bernard Grofman, Evald Mikkel, and Rein Taagepera, 1999, „Electoral Systems Change in Estonia, 1989-1993,“ *Journal of Baltic Studies*, 30:3, 227- 249;
 Vabariigi Valimiskomisjon, 1999, Riigikogu valimine. 7. märts 1999, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon;
 Vabariigi Valimiskomisjon, 1995, Riigikogu valimine. 5. märts 1995, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.

taseme ja sotsiaalse kindlustatuse languse trend, on pannud aluse laialdasele skeptitsismile ja võõrandumisele ning sellest lähtuvalt ka vastavatele spetsiifilistele valimiskäitumise muustritele. Kui arenenud demokraatiate puhul võib domineeriva valimiskäitumise muustrina välja tuua tulevikule suunatud majanduslikul heaolul baseeruva ühiskonna kui terviku huvidest lähtuva orientatsiooni, siis postkommunistlike siirdeühiskondade puhul asendusid tulevikku suunatud kollektiivsed poliitilised orientatsioonid peagi mineviku või oleviku kurbi reaalsusi peegeldava isiklikul heaolul baseeruva valimiskäitumisega. Tulemuseks on sagedased pöörded avalikus arvamuses, võimul olevate valitsuste *karistamine* tagasilöövide eest isiklikus heaolus ning opositsiooni toetamine uutel valimistel.

Valimised Eestis

Tabel 1.1 annab ülevaate kõigist kas siis osaliselt vabadest või vabadest valimistest Eestis koos vastavate valimiste olemust ja loogikat iseloomustavate põhikarakteristikutega.

Uue elektoraalse ajajärgu alguseks tuleb kahtlemata lugeda esimesi osaliselt vabu NSV Liidu Rahvasaadikute Kongressi valimisi 1989. aasta märtsis, mis andsid tõuke kirele uute poliitiliste liikumiste arengule ning võimaldasid valijatel saada esimese demokraatliku kogemuse. Rahvaalgatuse alusel organiseeritud Eesti Kongressi valimised 1990. aasta veebruaris-märtsis tähistasid kardinaalset murrangut nõukogudeaegsete valimiste praktikaga võrreldes. Iseseisvusreferendum 1991. aasta märtsis kinnitas rahva jätkuvat kindlat toetust iseseisvuspüüdlustele. Pärast iseseisvuse saavutamist 1991. aasta augustis on Eestis toimunud kolmed üldriiklikud, kahed presidendi ja kolmed kohalikud valimised, lisaks referendum uue põhiseaduse vastuvõtmise küsimuses.

Oma üldistelt alustelt ei erine valimisprotsess Eestis olulisel määral vastavatest arengutest teistes postkommunistlikes maades. Kõige suuremad erinevused on seotud etnilise hääletamise omapärase mustriga ning kommunistliku partei otsese järglaspartei ning teiste vasakpoolsete parteide suhtelise ebaeduga esimestel vabadel valimistel.

Dominantsed konfliktid/vastuolud ühiskonnas

Üheks võimalikuks käsitluseks postkommunistlike ühiskondade elektoraalse protsessi analüüsimisel siirdeprotsessi algperioodil on lähtumine dominantsetest vastuoludest ühiskonnas (vt nt Mikkel, 1998). Postkommunistlikud vastuolud saab grupeerida laiemas plaanis nelja põhilisse gruppi. Esimene konflikt on seotud riigi ülesehitusega. Kõik (taas)iseseisvuvad riigid on seisnud vastakuti probleemidega, mis tulenevad sõltuvusest nende üle domineerinud riigist. Iga samm suurema iseseisvuse suunas tekitab paratamatult vastuseisu eelnevas süsteemis privileegeeritud gruppide poolt. Tavaliselt tugevdavad seda vastuseisu sotsiaal-majanduslikud ja etnilis-lingvistilised tegurid ning tihti leiab see väljundi keerulistes etnilistes suhetes, kodakondsuse määramisega seotud problemaatikas ning uue institutsionaalse raamistiku erinevate elementide disaini omapäras.

Teine dimensioon on seotud kommunistliku minevikuga ning sellele vastavalt suhtumises kommunistide rolli siirdeprotsessis. Antikommunistlik opositsioon on kaldunud jäiga dekomuniseerumise suunas koos selgete revanšismi elementidega. Ekskommunistid on eelistanud märkamatu difusiooni uude poliitilisse süsteemi ja kogu küsimuse hajutamist, rõhutades kommunistliku perioodi teatud positiivseid aspekte ning siirdega kaasnevaid negatiivseid momente. Kolmas dimensioon katab suhted indiviidi ja kollektiivi vahel. Selle dimensiooni ühel poolel asuvad kaasaegsed liberaalid oma orienteeritusega individualismile ja indiviidi õigusele osaleda kollektiivses otsustamises. Antud telje vastaspoolel on traditsioonilise autoritaarsuse pooldajad, kes seavad kollektiivsed normid kõrgemale individuaalsetest valikutest (Kitschelt, 1995: 61–64). Neljas mõõde on seotud piiratud ressursside majandusliku paigutamisega. Liberaalid toetavad vaba turumajandust koos kõige sellest tulenevaga ning sotsiaaldemokraadid kalduvad rohkem riigi poolt juhitud ressursside poliitilisele jaotamisele. Postkommunistliku siirde esimestel etappidel jaotuvad poliitilised jõud vastavalt domineerivatele konfliktidele, jättes kõik ülejäänud vastuolud suuresti tagaplaanile. Sellel alusel saab elektoraalse protsessi postkommunistlikes ühiskondades jaotada erinevatesse faasidesse vastavalt sellele, kas seal on määra-

vateks sõlmpunktideks täieliku iseseisvuse saavutamise, dekomüniseerimise küsimuse lahendamine, selged orientatsioonid kultuurilisele dimensioonile või majandusliku süsteemi loogika paikapanek.

Elektoraalse protsessi Eestis saame seega jaotada kolme perioodi/faasi, millest esimene periood (1987–1991) on määratud domineeriva konfliktiga iseseisvuse küsimuses, alternatiivsete poliitiliste jõudude tekke ning valijate esimeste demokraatlike kogemustega valimistel. Teist perioodi (1991–1995) iseloomustab eelkõige dekomüniseerimise küsimuse kiire tõus ja langus, esmaste piirjoonte väljajoonistumine erinevate poliitiliste jõudude vahel, suure osa valijate pettumine iseseisvusliikumise lainel esile kerkinud radikaalsetes rahvuslikes jõududes ning tagasipöördumine kommunistliku taustaga poliitiliste jõudude toetamisele. Kolmas periood (alates 1995. aastast) on seotud teatud stabiliseerumise trendiga, mida iseloomustab domineeriva parlamentaarsete parteide grupi väljakujunemine ja parteidevaheliste ideoloogiliste erinevuste vähenemine. Valijate puhul tuleb rääkida jätkuvalt võimalolevate poliitiliste jõudude ebapopulaarsusest järgnevatel valimistel ning valijate järjest suurenevast apaatias ja ükskõiksusest valimisprotsessi suhtes. Kolmanda perioodi oluliseks tunnusooneks on ka selge domineeriva vastuolu puudumine ühiskonnas. Pigem võib rääkida komplekssest postkommunistlikust raamistikust, mida iseloomustab vastasseisu arenemine regioonide, generatsioonide, etniliste kogukondade ning toimetuleku ja tegutsemise loogikal põhinevate sotsiaalsete struktuuride vahel. Seega on siirdeprotsessis laiemas plaanis välja kujunemas põhivastuolu võitjate ja kaotajate vahel.

Elektoraat

Eesti elektoraat on vaadeldaval perioodil nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt üle elanud suured muudatused (vt tabel 1.1).

Kui esimesel perioodil, 1989.–1991. aasta valimistel ja referendumil moodustus valijaskond väga laial baasil ning valimistel sai osaleda lisaks kõigile alalistele ENSV elanikele ka Nõukogude armee isikkoosseis¹, siis järgnevatel valimistel, pärast taasiseseisvumist, on valijate arvu läbi valimis- ja kodakondsusseadusega peale pandud raamide tunduvalt piiratud². Nii said 1992. aasta juunis läbi viidud põhiseadusreferendumil osaleda ainult Eesti kodanikud, kes hääletasid maha valimisõiguse laiendamise võimaluse üldriiklikel valimistel teatud mittekodanike grupile. Tulemuseks oli, et 1992. aasta Riigikogu ja presidendi valimistel oli nimekirjadesse kantud ainult 661 074 põhiliselt eesti rahvusest valijat³. Aja jooksul on koos kodanike arvu tõusuga tuntavalt tõusnud ka valijate arv, ulatudes viimastel Riigikogu valimistel juba 860 544ni. Mitte-eestlaste osakaal valijate hulgas on selle ajaga kahekordistunud, ulatudes 1999. aasta valimistel kaudsetel hinnangutel 20% piirimaile⁴.

Valmisaktiivsuses on olnud jälgitav selge languse trend läbi kõigi vaadeldavate valimiste⁵. Üldriiklikel valimistel pandi kõrgem tähis maha 87,1 protsendiga juba esimestel NLi Rahvasaadikute Kongressi valimistel ning madalaim tulemus (57,4 protsenti) on ette näidata viimastest Riigikogu valimistest 1999. aastal. Tähelepanuväärsed on siin Eesti Kongressi valimised 1990. aastal, kus, vaatamata selle organiseerimise rahvaalgatuslikule iseloomule ning ametlike võimude teatud vastuseisule, küündis valijate protsent 70% tasemele. Osavõtt kohalikest valimistest on olnud traditsiooniliselt madalam, langedes 72 protsendilt 1989. aastal juba alla kriitilise 50 protsendi viimastel, 1999. aasta valimistel. Erinevad uurimused langevad oma hinnangutes kokku selles, et eestlased on olnud erineva taseme valimistel suhteliselt aktiivsemad kui mitte-eestlased. Nii on Taagepera (1990: 336) hin-

¹ Nende arvu on hinnatud 40 tuhandele (Grofman jt, 1999). 1989. aasta valimistel said sõjaväelased valida suvalises valimisringkonnas ja see avas tee mitmesugusteks häältega manipuleerimise võimalusteks. 1990. aasta valimistel oli sõjaväelastele ette nähtud neli separaatset valimisringkonda.

² Erandi moodustavad siin kohalikud valimised, kus valimisõigus on tagatud kõigile alalistele elanikele.

³ Seda võrreldes näiteks 1 074 651 valijaga veidi rohkem, kui aasta varem toimunud iseseisvusreferendumil. Erinevatel hinnangutel olid neist umbes 10% mitte-eestlased. Samal ajal umbes sama suurel arvul eestlastel puudus Eesti kodakondsus ja seega võimalus valimistel osaleda.

⁴ Hinnangud antud arvule varieeruvad küllalt suurel määral, kuna Eesti ametlik statistika ei registreeri siin enam erinevusi etnilisel baasil. Antud hinnang pärineb kodakondsust omavate Eesti elanike etnilise kuuluvuse ekstrapoleerimisest.

⁵ Väike erand on siin ainult 1992. ja 1995. aasta Riigikogu valimised, kus valijate aktiivsus püsis peaaegu samal tasemel (vastavalt 67,8% ja 68,9%).

nanud 1989. aasta valimistel eestlaste osalussaktiivsust 95-le protsendile ja mitte-eestlastel ainult 75-le protsendile. Võrdluseks: viimastel, 1999. aasta kohalikel valimistel olid vastavad näitajad kodanikel 50,6% ja mittekodanikel 43,2% (Vabariigi Valimis komisjon, 2000).

Seega järgivad valimisaktiivsuse näitajad Eestis tervikuna sama trendi, mis teisteski postkommunistlikes riikides. Nende arengute taga on algusperioodil valitsenud lihtsustatud arusaamad, mis võimendasid üle valimiste rolli demokraatlikus süsteemis teiste oluliste mehhanismide arvel ning eeldasid otsese seose olemasolu valijate ja valitute, rahva ja riigi vaadete ja toimumise vahel. Suurel määral vastupidine reaalsus, veendumine selles, et ainult osalemine vabadel valimistel ei ole veel iseenesest see demokraatia võlukepike, mis lahendab kõik eelnevad probleemid ja loob automaatselt alused liikumiseks heaoluriigi suunas. See ongi andnud trendi kõrgelt valimisaktiivsusest madalale ning järjest sagedasemad jutud demokraatia defitsiidist vastavalt sellele, kuivõrd selge seos on valitsenud arusaamades demokraatia olemuse ja valimiste samastamise astmes.

Kandidaadid valimistel ja rahvaesindajad

Eesti valimisseaduse omapära, kus ligi pooled parlamendi kohtadest jaotatakse reeglina üleriigiliste kompensatsioonimandaatide tasemel, on sundinud erakondi forsseerima oma kandidaatide arvu suurema häältehulga kogumiseks erakonna ühisesse katlasse. Tulemuseks on olnud kandideerimise aktiivsuse plahvatuslik kasv 3,7-lt kandidaadilt kohale 1990. aasta ülemnõukogu valimistel 18,7 kandidaadini kohale 1999. aasta Riigikogu valimistel. Põhiliselt on see kasv toimunud just suuremate parlamendiparteide arvelt. Kohalikel valimistel on kandidaatide arvukuse tõus olnud vähemoluline, kuid siiski märgatav, vastavalt 2,5-lt kandidaadilt kohale 1993. aasta valimistel kuni 3,8 kandidaadini kohale 1999. aasta valimistel. Kahtlemata nõuab valimistel osalemine poliitilise tegevuse teatud suurema aktiivsuse astet ja selles mõttes on see oluliseks elemendiks rahva poliitilise käitumise mõjutamisel ning poliitiliselt aktiivsete kodanike kasvatamisel.

Vaadeldes kandidaatide sotsiaal-demograafilisi karakteristikuid, peab rõhutama nende näitajate olulist erinevust elektoraadi keskmistest näitajatest. Keskmine rahvaesinduskogu kandidaat on reeglina keskealine, linnas elav, kõrgema hariduse ja keskmisest kõrgema sissetulekuga eesti rahvusest mees. Kuigi naiste osakaal esinduskogu kandidaatide seas on rohkem kui neljakordistunud, suurenedes 6 protsendilt 1989. aastal 27 protsendini 1999. aastal, on see näitaja ikkagi suhteliselt väike, võrreldes kogu elektoraadi soolise jaotusega. Samal ajal on antud näitajad kohalikel valimistel püsinud igal vaadeldaval perioodil keskmiselt kümne protsendi võrra kõrgemad, andes alust lootud naiste aktiivsuse kasvule kandideerimisel ka üldriiklikel valimistel vastavalt sellele, kuidas osalejad saavad juurde kogemusi kohalikul tasemel tegutsemisel ja muutuvad üldsuse seisukohad soorollide suhtes.

Teise olulise aspektina iseloomustab vaadeldavat siirdeperioodi noorte suhteliselt vähene aktiivsus elektoraalses protsessis. Nii on kandidaatide keskmine vanus püsinud kõigil valimistel stabiilselt 45 ja 50 aasta vahel. Samas üritavad erakonnad luua oma noorteseksioone ja haarata noori tegijaid poliitilisse tegevusse erinevatel tasanditel. Oluline on rõhutada ka linnaelanike domineerimist parlamendi kandidaatide seas, seda eelkõige just pealinna Tallinna näol. Nii oli 1992. aasta Riigikogu valimistel linnaelanike osakaal kandideerijate seas 82%, kusjuures tallinlaste osakaal oli tervelt 44,8% (Raitviir, 1996: 246–253). 1999. aasta valimistel olid vastavad näitajad ainult veidi väiksemad, nimelt 72% ja 39%.

Parlamendi edukas funktsioneerimine postkommunistlikus süsteemis on määratud mitmete erinevate tegurite kompleksse vastasmõjuga. Oluline on siin see, kes on rahva poolt valitud teda esindama. 1999. aasta Riigikogu valimistulemuste analüüs eelnevate valimiste taustal annab siin valitud rahvaesindajatest hea pildi. Vaadeldes rahva poolt 1999. aastal Riigikokku valitud rahvaesindajate põhilisi sotsiaalseid karakteristikuid võrdluses kõigi kandidaatide keskmiste näitajatega, torkab Riigikogu liikmete seas silma veelgi väiksem naiste osakaal, veelgi kõrgem keskmine vanus ja oluliselt suurem kõrgema haridusega saadikute arv⁶.

⁶ Ainult 17,8 protsenti naisi, keskmine vanus 48,5 aastat ning kõrgem haridus on 92,1 protsendil rahvaesimekest.

Siirdeühiskondade dünaamilisele keskkonnale vastavalt on rahva esindusorganile vajalik teatud tasakaal uute üritajate ja vanade tegijate vahel. Kahekümne üheksale protsendile 1999. aasta Riigikogu liikmetest oli valimistel osalemine täiesti uudne tegevus. Kui siia lisada veel need rahvasaadikud, kelle eelmised üritused piirdusid ainult valimistel kandideerimisega, tõuseb esmaosalajate arv Riigikogus juba 45-le. Eesti tingimustes võib professionaalseteks parlamentäärideks lugeda 28 rahvasaadikut, kes on osalenud juba Riigikogu kahe eelmise koosseisu töös. 1995. aastal valitud Riigikogu kogemus on olemas rohkem kui pooltel saadikutel, täpsemalt 53-l. Sellised uute-vanade üritajate proportsioonid, kus ligi pooled tegijad on vanad ja pooled uued, kus üle ühe neljandiku on vanad kalad, omades juba kahe eelmise Riigikogu kogemust, ja ligikaudu sama suur hulk on algajad, kes pole kunagi varem valimistel aktiivset osalemist kogunud, parlamentaarset kogemusest rääkimata, peaksid olema Eesti kiiresti muutuvale siirdeolukorrale

täiesti sobivad. Riigikokku pääsemine on kõige kergem juba eelneva samalaadse kogemuse olemasolu korral — 45 saadiku puhul on eelmiseks töökohaks just parlamentaarne töö. Kindlasti peab tulevane Riigikogu liige olema tuntud ja populaarne üleriigilisel või regionaalsel tasemel, ta peab olema selline inimene, kes on korduvalt üles astunud ja tähelepanu pälvinud meedia erinevates kanalites. Ka suur aktiivsus erakondlikul tasandil võib ennast kuhjaga ära tasuda. Nii on Riigikogu 101 liikmest lisaks eelmise Riigikogu koosseisu 45 liikmele tervelt 11 olnud tegevad kohalikes omavalitsustes juhtivatel kohtadel, 9 on olnud seotud teadusasutuste või kõrgkoolidega, 9 on tegelnud ettevõtlusega, 6 on olnud tegevad ajakirjanduses ja sama suur arv on olnud ka nõunikeks Riigikogus, kesk- ja omavalitsustes. Erakondade tippfunktsionääridest on parlamenti pääsenud kolm ning juriidilisest sfäärist tulnud kaks inimest. Ülejäänud valdkondade puhul on tegemist juba ainult üksikute esindajatega. Rõhuv enamuse rahvasaadikutest, tervelt 87, on

TABEL 1.2.

Riigikogu ja presidendi üldrahvalike valimiste tulemused (1991–1999)*

	Riigikogu (20. september 1992)	Vabariigi President (20. september 1992)	Riigikogu (5. märts 1995)	Riigikogu (7. märts 1999)
Parteide arv Riigikogus	9	—	7	7
Valijate toetus (kohtade arv (%))	Isamaa – 22,0 (28,7) Kindel Kodu – 13,6 (16,8) Rahvarinne – 12,3 (14,9) Möödukad – 9,7 (11,9) ERSP** – 8,8 (9,9) Sõlt. Rojalistid- 7, 1 (7,9) Eesti Kodanik – 6,9 (7,9) Rohelised – 2,6 (1,0) Ettevõtjate p – 2,4 (1,0) Teised parteid – 10,3 (0) Sõltumatud – 4,3 (0)	Arnold Rüütel – 41,8 Lennart Meri – 29,5 Rein Taagepera – 23,4 Lagle Parek – 4,2 Täiendav voor parlamendis: Lennart Meri – 58,4 Arnold Rüütel – 30,7	KMÜ** – 32,2 (40,6) Reformipartei – 16,2 (18,8) Keskerakond – 14,2 (15,8) IERSP** - 7,9 (7,9) Möödukad – 6,0 (5,9) MKOE** - 5, 9 (5,9) Parempoolsed – 5,0 (5,0) Teised parteid – 12,4 (0) Sõltumatud – 0,27 (0)	Keskerakond – 23,4 (27,7) Isamaaliit – 16,1 (17,8) Reformipartei – 15,9 (17,8) Möödukad – 15,2 (16,8) Koonderakond – 7,6 (6,9) Maarahva Erakond – 7,3 (6,9) EÜRP** – 6,1 (5,9) Teised parteid – 6,9 (0) Sõltumatud – 1,5 (0)

* Antud tabelist on välja jäetud 1996. aasta presidendivalimised, kuna vaatluse alla on võetud ainult üldrahvalikud valimised.

** Kasutatud lühendid: ERSP – Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei; KMÜ - Koonderakond ja Maarahva Ühendus; IERSP – Isamaa ja ERSP Liit; MKOE – „Meie kodu on Eestimaa“; EÜRP – Eestimaa Ühendatud Rahvapartei.

Allikad: Vabariigi Valimiskomisjon Internetis: <http://www.vvk.ee/>
Vabariigi Valimiskomisjon., 1992, Vabariigi Presidendi ja Riigikogu valimised 1992: Dokumente ja materjale, Tallinn: Eesti Vabariigi Valimiskomisjon.
Vabariigi Valimiskomisjon, 1999, Riigikogu valimine. 7. märts 1999, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.
Vabariigi Valimiskomisjon, 1995, Riigikogu valimine. 5. märts 1995, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.

töötanud eelnevalt juhtivatel ametikohtadel. Üheks enamlevinud parteide ja parteisüsteemide stabiilsust iseloomustavaks teguriks on saadikute truudus oma erakonnale või valimisliidule. Antud kahekümne kaheksast kolmes Riigikogu koosseisus osalenud saadikust on oma meeskonnale truuks jäänud peaaegu kaks kolmandikku, mis on küllalt hea näitaja, arvestades siirdeühiskonna dünaamilisi arenguid.

Üheks oluliseks momendiks demokraatia arenemisel Eestis on alates 1995. aasta valimistest venekeelset elanikkonda esindavate erakondade esindatus parlamendis. Kui 1995. aastal suutsid vene parteid moodustada ühtse valimiskoalitsiooni „Meie kodu on Eestimaa“ ja sellega tagada eduka esinemise valimistel, siis 1999. aastal ei lubanud lahkkelid ning kasvavad erinevused huvides ja orientatsioonides ühtset nimekirja moodustada. Siiski pääses parlamenti Eesti Ühendatud Rahvapartei. Tugeva vene partei puudumine esimestel valimistel, mõõdukate eestikeelset elanikkonda esindavate parteide poliitika ja atraktiivsus on tegelikult loonud olukorra, kus märkimisväärne osa venekeelsest elanikkonnast hääletab eesti parteide eest⁷.

Eesti erakondliku maastiku omapäraks võrreldes teiste postkommunistlike ühiskondadega on tugevate vasakpoolsete erakondade puudumine. Kommunistliku partei otsesel järglasel Eesti Demokraatlikul Tööparteil õnnestus saada parlamenti esimest korda alles viimastel, 1999. aasta Riigikogu valimistel ja sedagi peamiselt venekeelset elanikkonda esindava Eesti Ühendatud Rahvapartei nimekirjas. Eesti sotsiaaldemokraate ei saa pidada traditsiooniliseks vasakpoolseks jõuks. Eesti Sotsiaaldemokraatlik Partei on üle elanud mitmeid ühinemisi parempoolse orientatsiooniga erakondadega ja, mis veelgi olulisem, kuulunud selgelt parempoolse orientatsiooniga 1992. ja 1999. aasta valitsuskoalitsiooni. Vasakpoolse eba populaarsus Eestis on eelkõige seotud Nõukogude okupatsioonipärandiga, kus kõik vasakpoolne on automaatselt tähendanud nõukogulikku. Sellest tulenevalt oli esimestel iseseisvusjärgsetel valimistel poliitilistel jõududel otstarbekas nimetada ennast parempoolseteks. Vastavalt sellele, kuidas on toimunud sotsiaal-demograafilised protsessid Eestis ja enamuse ela-

nikkonna liikumine suhteliselt madala sisetulekuga straatumitesse, on toimunud aeglased nihked ka elanikkonna poliitilistes orientatsioonides ning selle tulemusel enamuse parteide liikumine paremalt vasakule. Nii oli 1995. aasta valimistel populaarne nimetada end parementsentristlikuks erakonnaks ning viimastel, 1999. aasta valimistel käis kõige ägedam võistlus parteimaastikul juba tsentripõhiste osade üle.

Kirjandus

- Dalton, R. (1988). *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatman: Chatman House Publishers.
- Eesti Vabariigi Valimiskomisjon. (1992). *Vabariigi Presidendi ja Riigikogu valimised 1992: Dokumente ja materjale*, Tallinn: Eesti Vabariigi Valimiskomisjon.
- Eesti Vabariigi Valimiskomisjon Internetis: <http://www.vvk.ee/>.
- Grofman, B., Mikkel, E., & Taagepera, R. (1999). Electoral Systems Change in Estonia, 1989–1993. *Journal of Baltic Studies*, 30:3, 227–249.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Katz & Mair. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1:1, 29–47.
- Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of West European party Systems. In J. LaPalombara & M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kitschelt, H. (1995b). Party Systems in East Central Europe: Consolidation or Fluidity? *Studies in Public Policy*, Paper No. 241, Glasgow: University of Strathclyde.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In S. M. Lipset and S. Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives* (pp. 1–64). New York: Free Press.
- Mikkel, E. (1998). The Cleavage Formation and the Emergence of 'Party Systems' in the Post-Soviet Societies: Estonia and Lithuania Compared, 1998. Paper prepared for the 26th ECPR Joint Session workshop „Change & Continuity in the Roles of Parties in Democratization“, Warwick, UK, March 23–28.

⁷ Traditsiooniliselt on see olnud Keskerakond, kuid viimastel valimistel toetas küllalt suur osa mitte-eestlastest ka näiteks Reformierakonda (Taru, 1999).

- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5:1, 55–69.
- Raitviir, T. (1996). *Elections in Estonia During the Transition Period: A Comparative Study (1989–1993)*. Tallinn: Estonian Academy Publishers.
- Taru, M. (1999). Valimispäeva küsitluse tulemusi. *Riigikogu valimised 1999* (lk 156–184). Tartu ülikooli kirjastus.
- Taagepera, R. (1990). A Note on the March 1989 Elections in Estonia. *Soviet Studies* 42:2, 329–39.
- Vabariigi Valimiskomisjon. (1999). *Riigikogu valimine. 7. märts 1999*, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.
- Vabariigi Valimiskomisjon. (1995). *Riigikogu valimine. 5. märts 1995*, Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon.

1.3. Eesti haldussuutlikkus Euroopa haldusruumi taustal

1990. aastate esimesel poolel seati Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide reformisuutlikkuse ja -tulemuslikkuse hindamisel kesksel kohale demokraatia põhiseaduslike institutsioonide ülesehitamine ja stabiliseerimine. Siirdeprotsessi edukuse põhiliseks kriteeriumiks kujunes riikide võime juurutada ühiskonnas klassikalise liberalismi väärtusi. Sellist rõhuasetust tugevdas libertaarse poliitika suhteline edu läänemaailmas 1980. aastatel.

Postkommunistlikus ühiskonnas tekkinud väärtushinnangud on ennekõike kommunistliku tegelikkuse negatiivne ekstrapolatsioon tulevikku. Need vaba ühiskonna institutsioonid, mis selgelt vastandusid kommunistliku totalitarismi vormilisele ülesehitusele, legitimeerisid rahva seas abstraktsete ideaalidena. Ühete absoluutiseeritud ideaalide asemele astusid uued vaidlustamatud tõed. Tegelikuse teised fragmendid, näiteks riik, ühishüve, sotsiaalne õiglus, millele ka eelnev režiim paljuski tugines (kuigi andis neile väärastunud sisu), kujunesid ühemõtteliselt negatiivseteks väärtusteks.

1990. aastate keskel, eriti pärast tagasilööke edukate reformiriikide majanduses, hakkas riigivalitsemisega seotud retoorika muutuma (Verheijen, 2000; Euroopa Komisjon, 1997). Kui enne kujutati ohutegurina suurt ja kõikehõlmavat bürokraatiat ja sellest tulenevalt püüti pärssida selle võimet reformiprotsessides kaasa rääkida, siis nüüd muutus reformide

ohuteguriks nõrk ja teovõimetu haldussüsteem. Sellises pöördelises punktis kerkis KIE riikide ette vajadus teha valikuid mitte abstraktsetest põhimõtetest, vaid reaalsetest vajadustest lähtuvalt.

Seaduste legitiimsuse ja kvaliteedi tagamine

Õigusnormi legitiimsus ja rakendatavus tagatakse eri halduskultuurides erineval moel. Mandri-Euroopa legalistlikus halduskultuuris on seadus ennekõike tehniline reeglistik. Täitevvõimul ja tippametnikel on keskne roll seaduste ettevalmistamise ja vastuvõtmise protsessis. Skandinaavia riikides tagab seaduse legitiimsuse huvirühmade kaasamine ja rõhutatult konsensuslik otsustamine. Strateegiliste seaduseelnõude väljatöötamiseks luuakse ametnikkonnast sõltumatud komisjonid, kus ministeerium on vaid üks (ehkki kõige olulisem) osapool. Angloameerika süsteemis tagab legitiimsuse ennekõike demokraatlike protseduuride järgimine, sh võistleva enamusotsustamise printsiip kas Westminsteri *parlamentaarsete diktatuuri* või USA *logrolling*'u põhimõttel.

Eestis ei ole kujunenud selget õigusloome kujundamise stiili¹. Valitsuse poolt esitatud eelnõude osakaal on Eestis tavatult väike, ehkki nendest läheb enamus läbi (tabel 1.3). Euroopas domineerivad selles protsessis valitsused (vrdl Peters, 1997). Riikides, mida iseloomustab keeruline koa-

¹ TPÜ riigiteaduste osakonna teadurite poolt tehtud analüüsid näitasid, et näiteks metsapoliitika ja -seaduse ettevalmistamisel läheneti Skandinaavia riikide mudelile, ringhäälingupoliitika kujundamine on olnud väga sarnane *logrolling*'u mudelile. Maksuseadustik töötati välja selgelt poliitilise enamuse õiguse põhimõttest lähtudes. Sootla & Kasemets (1999): „Evolution of the Roles of Politicians and Civil Servants in the Policy Process (The Case of Estonia)“, SIGMA/NISPAcee (1999): *Improving Relations Between the Administration and the Public*.

litsioonipoliitika, esitatakse enamus eelnõudest kas väga hea professionaalse personaliga mehitatud parlamendikomisjonide kaudu või tugevatele analüütilistele keskustele tuginevate erakondade üksikkandidaatide ja fraktsioonide kaudu. Eestis ei seleta valitsuse madalat seadusandlikku initsiatiivi ei esimene ega teine asjaolu.

Seda näitab ilmekalt seadusandluse kvaliteedi analüüs (joonis 1.1). Enamikus ministriumide eelnõude seletuskirjades analüüsitakse seaduse ellurakendamise finantsilisi kulutusi (joonisel tulp F) ning võimalikke struktuuri ja koosseisude muudatusvajadusi (G). Samuti viidatakse piisaval määral seaduse kooskõlale ELi seadusandlusega (K). Riigikogu subjektide poolt (fraktsioonid, komisjonid) esitatud eelnõudes on seevastu seaduse ellurakendamise võtmetegureid analüüsitud väga harva. Kuid ka valitsuste poolt seostatakse finantskulutusi valdavalt seaduse vahetu jõustamisega, näiteks rakendusaktide väljatöötamisega, mitte aga kogu programmi elluviimise tagajärgede kulutuste analüüsiga. Silma torkab samuti huvirühmade (I) ja ekspertide (parlamendi subjektide puhul) (J) vähene kaasamine eelnõude ettevalmistamise protsessi. Nii ei leia ei konsensuslik ega professionaalne mudel Eesti puhul selget kinnitust.

Valitsuse suutlikkus otsuseid ellu viia

Täitevvõimu suutlikkus väljendub kaheti: võimes teha ratsionaalseid ja legitiimseid otsuseid ja võimes need ellu viia. Kõige enam heidetakse KIE riikidele ette, et nende ametiasutused ja avalikud teenistujad ei toimi tehtud otsuste elluviimisel tehnilises mõttes piisavalt efektiivselt. Seda on raske vaidlustada, kuid pigem on tegemist tagajärje kui põhjusega. Süvapõhjus peitub valitsuse otsustusprotsesside puhul paratamatus vajaduses vastuolulisi eesmärgi tasakaalustada.

Funktsionalistlikust perspektiivist vaadelduna taotlevad poliitikaprogrammid teatud süsteemiarenduslikke eesmärgi, nagu ökonomia saavutamine, demokraatia laiendamine, sotsiaalse tasakaalu suurendamine, väärtushinnangute teisendamine jmt. Ent ühtesid eesmärgi saab taotleda paratamatult teiste arvelt ning paratamatult tuleb eelistada ühte otsustamisstiili teisele. Ei eksisteeri mingit poliitika kujundamise

TABEL 1.3.

Seadusandliku initsiatiivi ja edukuse jagunemine*

		eelnõude hulk	
		vähe	palju
seadusandlik edukus	kõrge	kokku: 11% RK KOMISJONID edukus: 81%	kokku: 46% VALITSUS edukus: 89%
	madal	kokku: 17% SAADIKUD edukus: 47%	kokku: 27% FRAKTSIOONID edukus: 42%

* 1996–1997, andmed Riigikogu Kroonikast.

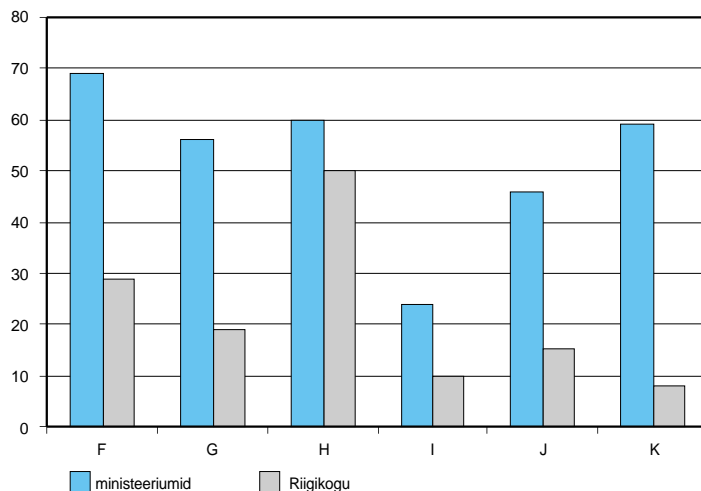
ideaalmodelit, see protsess on oma olemuselt tsükliline. M. de Vriese'i terminoloogias vahelduvad sellised *policy* generatsioonid arenenud riikides suhteliselt pika aja jooksul (10–15 aastat), mis tagabki poliitika kujundamise ja valitsemisprotsessi stabiilsuse ja järjepidevuse.

Eestis ja teistes KIE riikides vahelduvad aga *policy* generatsioonid ja otsustamisiidid väga kiiresti. Siirdesituatsioon sunnib programmidesse lülitama põhimõtteliselt konfliktseid väärtusorientatsioone või süsteemiarenduslikke eesmärgi. Liigsuur ideoloogiline distants koalitsioonide sees ja vahel ning poliitiliste vastuolude personifitseerimine suunab *policy* otsustamise skaalal konsensuslik — majoritaarne pidevalt ühte äärmusse.

JOONIS 1.1.

Seaduste kvaliteedikriteeriumide järgimine seaduseelnõude esitajate poolt

Andmed: S. Soiver, Seadusandliku protsessi kvaliteedi indikaatorid (BA töö). Tallinna Pedagoogikaülikool, Riigiteaduste osakond, 2000.



Selline paratamatu liikumine ühest äärmusest teise ei võimaldagi kujundada riigi terviklikku arengustrateegiat ja tagada poliitika järjepidevust. Näiteks taotleb tänane valitsuskoalitsioon reformi, mis muudaks haldussüsteemi võimalikult efektiivseks (ökonoomseks), kuid samal ajal ka kodanikukeskseks, mis vähendaks kodanike võõrandumist riigist. Samas aga taotleb valitsus kohalike omavalitsuste liitmist, maakoolide kaotamist, haiglate tsentraliseerimist.

Esimene dilemma valitsuse otsustusprotsessis tuleneb *poliitilise ja administratiiv-professionaalse dimensiooni vastuolust*. KIE kontekstis pööras hiljuti sellele tähelepanu J. Blondel (Blondel, Golosov, 2000). Eestis väljendub see poliitika koordineerimise konfliktis (Sootla, Kasemets, Velthut, 2000). Ühest küljest peab valitsus otsustusprotsessis olema ühtne ning võimalikult palju ise otsustama. Teisest küljest ei ole valitsus üksi suuteline kõikide küsimuste sisulise lahendamisega toime tulema. Suurem osa otsustest tuleb delegeerida üksikministritele, eriti need, mis eeldavad detailset ja professionaalset analüüsi. Valitsuskabinetile jääb selliste otsuste ratifitseerija roll. Valitsused koosnevad Eestis aga väga eripalgelistest parteidest. Nii kätkeb otsustamise deentraliseerimine ohtu valitsuse ühtsusele. Neis tingimustes peab valitsus väga tähelepanelikult eraldama otsused, mis võivad tekitada konflikti — sõltumata sisust — nendest otsustest, mida väikese konfliktiohu tõttu võib delegeerida ministritele. Esimeste küsimuste otsustamine toimib aga reeglina kauplemise põhimõttel kas koalitsioonipartnerite või üksikministrite vahel (vt. March, Olsen, 1976). Niisuguse otsustamistiili puhul on ratsionaalsed kaalutlused ja professionaalne otstarbekus tagaplaanil, s.t otsustamine on poliitika tulemuste vaatevinklist vasturääkiv ja süsteemitu. Varem või hiljem kujunevad selle tulemusena eri poliitikate vahel vastuolud, mis transformeeruvad ka sotsiaalseteks vastuoludeks. Tähelepanu suundumine poliitiliselt võimalikele ja kasulikele otsustele viib paratamatult raskete, kuid vajalike otsuste lahtiseks jäämiseni. Niipea kui nende langetamine muutub mõõdapäasmatuks, ei suudeta enam poliitilist ühtsust tagada. Selles olukorras on kaks arengusenaariumi: kas mitte midagi tegeva jõulurahu valitsuse tolereerimine või erakor-

ralised valimised. Otsustusprotsess on kinni jooksnud.

Radikaalne reformiriik Eesti on demonstreerinud ka seda, et otsustusprotsessi sinusoidi liikumine võnke teise äärmusse ei kätke endas vähem vastuolusid. Mart Siimanni valitsus püüdis rakendada huvirühmadele ja ametnikele väga avatud poliitika kujundamise stiili. Poliitika väljatöötamine muutus aga nii ametkonnakeskseks, et poliitika koordineerimine valitsuses muutus väga raskeks. Otsuste langetamine hakkas venima, poliitika muutus üha inkrementaalsemaks ning lõpuks jooksis mehhanism samuti kinni.

Kujundada stabiilne, lojaalne ja professionaalne ametnikkond

ELi riikides on kujunenud väga erinevad avaliku teenistuse (AT) süsteemid, mis jaotuvad klassikalise suletud karjääri- ja avatud positsioonisüsteemi kontinuumis küllaltki ühtlaselt (Auer, Demmke, Polet, 1996).

Uute avaliku teenistuse seaduste (ATS) vastuvõtmise järel KIE riikides ilmnenevad ellurakendamise käigus tõsiasi, et mõlemad avaliku teenistuse süsteemid põrkuvad tõsiste vastuoludele. Karjäärisüsteemi põhimõtted on siirdeühiskondade demokraatlik-liberaalses kontekstis ning eriti postmodernsete väärtuste mõju all kujunenud noorte jaoks liiga konservatiivsed. Eelnevad mandri-Euroopa halduskultuuri kogemustega siirderiigid (Poola, Ungari) püüdsid seda süsteemi kohandada uue konteksti tarvis. Tulemuseks oli see, et näiteks Ungaris *kombineerib avaliku teenistuse süsteem killustatud karjäärisüsteemi ja eelneva töölepinguseaduse põhilisi puudusi* (Keraudren, van Mierlo, 1994).

Osa riike, püüdes neid vasturääkivusi ületada (Poola, Läti), keskendusid karjäärisüsteemi rakendamisele AT tuumiku jaoks. Kuid ka siin ei taganud dualistlike põhimõtete rakendamine AT stabiliseerimist ja professionaliseerumist. AT liiga kitsas määratlemine ei tähendanud, et AT hakkab reaalses elus toimima sõltumatult teistest riigiteenistujatest, kes töötasid töölepinguga. Pealegi oli just suurim osa neist seotud teenuste osutamisega elanikkonnale. Juhtus nagu vägilasega vene muinasjutus: tee nii vasakule kui paremale

KIIL 1.1.

Kui stabiilsed on KIE valitsuskabinetid ELi kandidaatriikides?*

Riik	Valitsuste arv	Peaministrite arv	Ministrite arv	Ministrid keskmiselt ametis, aastat	Valitsuste keskmine iga, aastat
Eesti	7	4	61	1,5	1,2
Läti	7	5	58	1,6	1,0
Leedu	5	5	58	1,9	1,6
Poola	7	6	103	1,6	1,3
Tšehhi	4	3	60	1,5	2,1
Slovakkia	5	3	67	2,0	1,7
Ungari	5	4	70	2,8	2,1
Sloveenia	4	1	44	2,1	1,9
Bulgaaria	8	8	126	1,3	1,1
Rumeenia	10	6	119	1,3	0,8
31 arenenud demokraatias	504				2,12

* Me lähtume siin valitsuse eluea kitsast tõlgendusest, mida KIE riikide puhul rakendas J. Blondel, kellelt pärinevad ka üldandmed KIE riikide kohta 1999. aasta seisuga. Tegelikult on KIE riikide suhtes palju otstarbekam rakendada valitsuse eluea definitsiooni, mille annab Lawrence Dodd (*Coalitions and Parliamentary Government. Princeton, Princeton University press, 1976*). Dodd lähtub koalitsiooni säilimisest ning ei võta arvesse peaministrite ja ministrite vahetumist ega korralisi valimisi. Näiteks, Blondeli järgi oli Eesti enne A. Tarandi valitsust kolm M. Laari valitsust. Doddi definitsiooni järgi on Eestis olnud üksnes viis valitsust. Doddi definitsiooni tunnetuslikku potentsiaali on esile tõstnud ka A. Lijphart (*Patterns of Democracy., Yale University Press, New haven*), kelle käest on pärit ka üldistatud andmed KIE riikide kohta.

on ühtviisi hukatuslik. Nii ei tulegi imestada, et suur osa KIE riikidest on AT seadusi lühikese aja jooksul kas oluliselt revideerinud või ei ole nendele toetudes realiseerinud seaduse algseid eesmärke (vt Verheijen, 2000).

Karjäärhierarhiaid ei soosi ka üldine Eesti kultuurikontekst. See on ühiskonnakeskne (*contra* riigikeskne), korporatiivne (*contra* liberaalne) ja suhteliselt egalitaarne *sina*-kultuur (Sootla, 1997). Seetõttu kujunevad personifitseeritud suhted nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool. Isegi lojaalne ametnik ei saa oma igapäevatoos jääda neutraalseks. Juhid aga ei saa tihti kujundada asutuse allüksusi ainuüksi tööjaotuse sisemisest loogikast lähtudes. Seetõttu sõltub asutuse töö edu olulisel määral juhtkonna võimest kujundada ühtne organisatsioonikultuur.

Tänases Eestis takistab organisatsioonikultuuri kui juhtimisinstrumendi, aga ka ametnikutöö väärtuste juurutamist rida tegu-

reid. Ennekõike ametnike suur voolavus, ja seda eriti keskvalitsuse tasandil. Tallinnas, kus need asutused asuvad, on ametnike palkade konkurentsivõime erasektoriga võrreldult väiksem ja stabiilse töösuhte väärtus võrreldult madalam kui väljaspool Tallinna. Aeglase tulemustsükliga ministeeriumi töötajatest on 67,2 protsenti (tabel 1.4) seal töötanud vähem kui 3 aastat. Nendest 44,6% on kolm ja vähem aastat olnud ametnik. Ligi 2/5 avalikest teenistujatest kavatses lahkuda oma asutusest kas teise riigiasutusse (17,4%) või siis erasektoris (19,2%). See protsess pole siiski ühepoolne. Teenistusse astunud ametnikest tuleb erasektorist 24,9% ja väljastpoolt avalikku teenistust ja erasektorit veel 36,6% ametnikest².

Lisaks on siirdeühiskonnas paratamatult suur ka eri generatsioonide väärtushoiakute paradigmaatiline erinevus. Ühishüve kui väärtuse deformatsioon posttotalitaarses nõukogude ühiskonnas avaldab siin oma mõju. Ametnikkond on selgelt jaotunud

² Andmed ametnike hoiakutest tulenevad Riigikantselei tellimisel 1997. aastal läbi viidud küsitlusest, mille kontseptsiooni kujundasid Sootla ja Roots. Vt samuti: Sootla & Roots (1999) „The Civil Service in the Republic of Estonia“, Verheijen, ed. (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

TABEL 1.4.

Ametnike struktuur staaži alusel*

Ametnike grupp	Alla 1 a	1–3 a	4–10 a	11–15 a	Üle 15 a
Kõrgemad ametnikud					
Ametnikustaaž kokku	6,6	25,2	43,4	7,8	17,0
Staaž antud asutuses	10,5	35,7	42,0	1,5	8,6
Vanemametnikud					
Ametnikustaaž kokku	18,3	33,2	29,8	6,1	12,6
Staaž antud asutuses	20,6	42,5	29,7	2,3	5,0
Nooremametnikud					
Ametnikustaaž kokku	17,2	32,0	36,1	5,7	9,0
Staaž antud asutuses	20,5	40,2	32,0	3,3	4,1
Kokku:					
Üldine ametnikustaaž	14,2	30,4	35,0	6,7	13,7
Staaž antud asutuses	27,2	40,0	34,8	2,6	5,5

* Andmed: Riigikantselei, 2000
[<http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/Tabelid/www2000.htm>].

mitmesse vastandlikku gruppi. Grupi kõrval, kes on orienteeritud ennekõike saavu-

³ *ibid.*

tustele ja eneseteostusele, eksisteerib grupp, kes on orienteeritud võimule ja grupp, kellel piltlikult öeldes pole tulenevalt pikast staažist ja võimetusest leida tööd erasektoris kuhugi minna³.

Selliseid asutusi pole võimalik juhtida organisatsioonikultuuri, ühiste väärtushoiakute ja arusaamade kujundamise kaudu. Samuti ei toimi hierarhiad ja karjäär kui väärtused. Riigiametniku prestiiž (4% luges seda väga oluliseks motivaatoriks) ja karjäärivõimalused (6,1%) olid ametnikutöö kõige madalamalt hinnatud väärtused.

Identiteedikriisi süvendab ka see, et 2/3 ametnike arvates pärssivad kõige enam nende töö efektiivsust sagedased ümberkorraldused valitsemisstruktuurides (tabel 1.5). Eriti aga pärssivad seda kuuldused eelseisvatest muutustest haldusstruktuurides, mida seni on vähemalt retoorikas seondatud koondamistega.

Millised on AT haldussuutlikkuse suurendamise alternatiivid? Kõige levinum retsept on ametnike palkade suurendamine. Palkade dünaamika analüüs 1990. aastatel Eestis näitas, et ametnike palgad kasvasid väga kiiresti (aeglasemalt vaid pangandussektorist) (Eesti Statistikaamet, 1997). Vaevalt et vaesed KIE riigid suudaksid

TABEL 1.5.

Mis takistab ametnike efektiivset tööd

	1. eelistus	2. eelistus	3. eelistus	KOKKU
Jäigad ettekirjutused, reglementeeritus	53	2	0	55
Sagedased ümberkorraldused valitsemisstruktuurides	224	19	0	243
Sagedased muutused poliitikas	30	82	6	118
Tugev väliste huvigruppide surve	12	19	16	47
Ametnike ebapiisav arv	13	27	8	48
Haldussüsteemi ebaratsionaalsus	15	23	8	46
Liiga vähene otsustamisõigus	10	43	11	64
Liigne tsentraliseeritus	1	12	13	26
Üldise arengustrateegia puudumine	10	41	43	94
Ülemuste ebapiisav juhtimisoskus	10	28	32	70
Üldine vastutusvõime defitsiit	4	22	33	59
Enesetäiendamisevõimaluste vähesus	7	18	57	82
Halb tehniline varustatus	0	13	29	42

* Andmed: Riigikantselei, 2000 [<http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/Tabelid/www2000.htm>].

pakkuda veelgi suuremaid palku — isegi kui eeldada, et probleem on madalates palkades, mille tulemusena negatiivsed tendentsid avalikus teenistuses sumbuksid. Libertaarsest majanduskontekstist tulenevad ja kiire mobiilsusega avalikku teenistusse eksporditud isikliku edu müüdid on ilmselt deformeerinud stiimulite ja väärtuste (ennekõike ühishüve ja sotsiaalse vastutuse) süsteemi, mida mitte mingisugune palgamäär harmoneerida ei suuda.

Võib väita, et ametnike ja poliitikute suhted on 1990. aastatel arenenud Piibelehe-Vestmanni stsenaariumi alusel. Praegune valitsus püüab — vastandlikult uue haldusjuhtimise põhimõtetele — kujundada uue haldusorganisatsiooni seadusega poliitikutest väga sõltuvaid tippametnikke, keda võib vallandada *ministri ja kantsleri koostöö ministri hinnangul mittelaabumise tõttu*⁴. Survele ametnikkonnale⁵ vastab ametnikkond politiseerumisega või „jalga-dega hääletamisega“. Sellist elluviimistõrget peabki SIGMA (March, Olsen, 1976) madala haldussuutlikkuse peamiseks põhjuseks.

Poliitikute ja ametnike rollide selline konfiguratsioon Eestis pole mitte mingil juhul unikaalne. Pierre (Pierre, 2000) täheldab, et ühest küljest *kasutavad poliitika kujundajad baldusreformi selleks, et vältida vastutust avaliku poliitika eest; samas me näeme, et needsamad poliitika kujundajad püüavad suurendada oma kontrolli bürokraatia üle*. Ka KIE riikide reforme analüüsinud uurijad on tulnud järeldusele, et seaduste sisemine vastuolulisus ja halb toimimine on tingitud sellest, et *reeglina ei taba poliitikud loobuda oma õigusest sekkuda baldusküsimustesse. Kui KIE riigid tahavad oma balduse kvaliteeti parandada, peavad nad mingil viisil suurendama oma ametnikkonna stabiilsust*¹⁰.

Ilmselt on avaliku teenistuse stabiliseerimise ja teiste vajalike omaduste kujunemise võti siiski väärtussüsteemis. Avaliku teenistuse põhimissiooniks on ühishüvede osutamine. Siirdeprotsessis kujunes aga ühishüvest antiväärtus. Patsient muutus kliendiks, kodanik oma õiguste ja probleemidega tülikaks tarbijaks, maksumaksja

maksutulu kulutajaks. Ka riigiametnikust on kujunenud negatiivne imago, mistõttu kodaniku ja ametniku suhtlemisel toimib umbusu presumptsioon (Sootla, Illner, 1997). Ammuilma ei kohta enam arutlusi teemal „Riik on rahva jaoks“, mis ilmestasid laulva revolutsiooni debatte. Niisuguses kultuurikontekstis on väga keeruline kujundada avalikku teenistust kui haldussüsteemi integreerivat alget kätkevat institutsiooni.

Kummalisel kombel võivad miinused muutuda eelisteks juhul, kui valitakse adekvaatne alternatiiv. Eestis on välja kujunenud suhteliselt tugev rahvusvahelistele standarditele vastav ametnike koolitussüsteem nii ülikoolide kui rakenduskõrgkoolide näol. Hariduse kvaliteedi roll suureneb seoses liitumisprotsessiga ELi. Valdav osa nõukogudeaegse haridusega ametnikest jääb võtmeaspektidelt halva keele ja kommunikatsioonioskuse tõttu lihtsalt välja. Väikeses korporatiivses riigis pole kõrgkoolid mitte üksnes haridusasutused, vaid ka väga tugeva sotsialiseeriva toimega ning tugevaid korporatiivseid võrgustikke kujundavad institutsioonid. Need võivadki kujuneda intergatiivseteks mehhanismideks, mis vähendavad ametnike voolavust, indoktrineerivad nad ametnikueetika väärtuste vaimus ning võimaldavad rakendada kontrolli ja tagasisideme mehhanisme eetiliste printsiipide tasandil.

Kokkuvõtteks

Uus haldusjuhtimine (*new public management* — *NPM*) on Eesti praeguse valitsuse reformikava tuum. *NPM* pole siiski kuigi uus. Otse vastupidi, 1990. aastatel on seda lähenemisviisi hakanud ägedalt kritiseerima isegi endised toetajad. *NPM*i põhimõtteid pole kuskil — va ehk Uus-Meremaal — suudetud järjekindlalt ellu viia (vt nt Flynn, Strehel, 1996). Selle peamine põhjus on selles, et poliitikud pole ametnikke piisavalt usaldanud ega taganud nende iseseisvust poliitika elluviimisel. Usaldus on aga *ELi* halduspoliitika võtmelement (Majone, 1997).

*NPM*i ideoloogia peab silmas kahte eesmärki: 1) panna vastutus poliitika ellu-

⁴ Halduskorralduse seaduse eelnõu <http://www.just.ee/>

⁵ *Implementation gap*, mis eesti keelde on tõlgitud turutõrkega sarnaselt (inglise keeles market failure).

⁶ Verheyen: „Public Management in Central and Eastern Europe: the Nature of the Problem“, raamatus Coombes & Verheijen, ed.: *Public Management Reform*, lk 172.

viimise eest ametnikele ja sellega vähendada ebaõnnestumiste puhul poliitikute usaldusvääruse langust rahva silmis (vt Hood, 1999); 2) rakendada erasektori juhtimismetodeid ja turumehhanisme avalikus halduses. KIE riikides on poliitilise vastutuse valulävi aga väga kõrge ja võimalused süü ametnike kaela veeretada avarad. Seetõttu puudub poliitikutel motiiv võimu ja vastutust reaalselt ametnikele delegeerida. Turumehhanismide kasutamine eeldab avarat turgu, mida aga Eestis kui väikeriigis ei ole. Ka edukas väikeriik Uus-Meremaa ei kasutanud mitte niivõrd privatiseerimist, kuivõrd sisemise tasakaalu kujundamist haldussüsteemi sees siselepingute abil. Eestil oleks kindlasti kasulik tutvuda osalushalduse põhimõttega, mida rakendatakse USAs (Peters, 1996) ja Skandinaavia riikides, ning võrgustikuhaldusega, mida rakendatakse näiteks Hollandis (vt Kickert, 1997).

Kirjandus

Auer, Demmke, Polet (1996). Civil Service in Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. *EIPA*, Maastricht, lk. 129–139.

Blondel, Golosov (2000). Studying decision-making in the 'Centre of the Government' in Eastern Europe and the CIS, *ECPR workshop*, Kopenhagen, Aprill.

Eesti Statistikaamet (1997). *Statistical Yearbook of Estonia*. Tallinn, lk 163.

Euroopa Komisjon (1997). *Commission Opinion on Estonian's Application for Membership of the European Union* [http://europa.eu.int/comm/enlargement/estonia/op_07_97/index.htm].

Flynn, Strehel, ed. (1996). *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall, lk 76–83.

Hood (1999). Public Service Bargains and Public Service Reform. Paper presented at ECPR joint session of Workshops, Mannheim, March, 26–31.

Keraudren, van Mierlo (1994). Reform of Public Management in Hungary. In Coombes and

Verheyen (Eds.), *Public Management Reform. Comparative Experience from east and West* (pp. 120).

Kickert (1997). Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American managerialism. *Public Administration*, v.75, Nr 4, 731 – 752.

Majone (1997). Independent Agencies and delegation Problem. In Steuneberg and van Vught (Eds.), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*. Kluwer.

March, Olsen, ed. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.

Peters, G. (1997). Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's Who and Does it Make Any Difference. In Farazmand (Ed.), *Modern Systems of Government*. SAGE.

Peters (1996): *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Kansas University Press, pt. 3.

Pierre, ed. (2000). Bureaucracy and the Modern State: an Introduction to comparative public administration. Aldershot, Edward Elgar lk. 3, tsit. Pollit and Bouckaert (2000) *Public management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, lk 134.

Sootla (1997). Administrative Cultures and Public Attitudes. In Jabes (Ed.), *Professionalisation of Public servants in Central and Eastern Europe*. SIGMA/NISPACE.

Sootla, Illner (1997). Attitudes of Public Servants and Citizens. In Jabes (Ed), *Professionalisation of Public servants in Central and Eastern Europe*. SIGMA/NISPACE.

Sootla, Kasemets, Velthut (2000). Balancing policy-making in the 'centre of government: the Estonian example, *ECPR 28th Joint session of Workshops*, Kopenhagen 14–19 Aprill, 2000.

Verheijen (2000). Administrative Capacity development. A Race Against Time, *WPR*. Nr 107, The Hague, Juuni, lk. 25.

1.4. Eesti seadusandluse Euroopa Liidu õigusele lähendamise sotsiaalsed probleemid

Eurointegratsiooni kontekstis toimuv Eesti õigussüsteemi reform eeldab olulisi muutusi ka sotsiaalses plaanis. Senises üleminekuühiskonna kontseptsioonis ei olnud see nii silmatorkav, kuna vastav teoreetiline taust lähtus just transformatsiooniga kaasnevate vastuolude ja disproportsioonide kirjeldamisest. Kuna aga uus olukord — suund integratsioonile Euroopa Liiduga — loob uue taustsüsteemi, kus oluline on tsivilisatsioonilises mõttes ühtne majandus-, õigus- ja kultuuriruum, siis saab probleem Eesti ühiskonna üldisest sobitumisest Euroopasse tunduvalt suurema kaalu.

Kuna Eesti õigussüsteem lähtub õigusriigi põhimõtetest, siis on üldised Euroopa õiguse printsiibid, nagu näiteks võimude lahusus ja tasakaalustatus, mittediskrimineerimine, seadusandluse läbipaistvus jmt avalikkusele iseenesestmõistetavad. Esmalpilgul võib tunduda, et Eesti õigussüsteem suudab sulanduda suhteliselt kergesti Euroopa õigusruumi ning väärtuskonfliktide ei tohiks tekkida. Samas ei ole sotsiaalses plaanis tekkida võivaid probleeme seni veel piisavalt analüüsitud. Ilmselt ei ole välisstatud, et ka seadusandluse ühtlustamisel võib ette tulla juhuseid, kus Eesti õiguse täielik ühtlustamine ELi õigusega on problemaatiline või ei ole võimalik väga erinevate tingimuste tõttu Eestis ja ELi maades.

Formaalne seaduste harmoneerimine ei saa olla piisav eduka eurointegratsiooni eeldus. Õigussüsteemi integreeriv toime avaneb alles selle reguleerimissuutlikkuse kaudu. Riigis valitsevad seadused peaksid vastama ühiskonna arengutasemele ja samal ajal haakuma elanikkonna üldiste väärtushinnangutega, et nad hakkaksid ühiskonda seestpoolt reguleerima. Näiteks, kui selle aasta kolme kuuga pandi Eestis toime üle 12 000 kuriteo, siis on suhteliselt vähe kasu sellest, et kriminaalseadustik iseenesest on meil piisavalt hea.

Tuleb arvestada, et ELi seadusandluse mahukus toob vaatamata üldise kultuurikonteksti sarnasusele liikmesriikide seadusandlusele ja ühiskondlikes suhetesse siiski arvestataval määral ka võõrast elementi. Schengeni leping näeb ette liikmesriikidevaheliste sisepiiride olulise nõrgene-

mise. Inimeste, kapitali, kaupade ja teenuste vaba liikumine sellisel kujul, nagu see on vastuvõetav arenenud majanduse ja sotsiaalkaitsesüsteemiga Euroopa suurriikidele, võib Eestile osutada aga ülejõukäivaks. Eesti erilist demograafilist olukorda silmas pidades on küsitav, kas inimesed on nende põhimõtete elluviimiseks valmis. Olles hädas oma sisemise integratsiooni probleemidega, ei ole Eesti veel ilmselt valmis lahendama uute võimalike immigrantidega seotud probleeme.

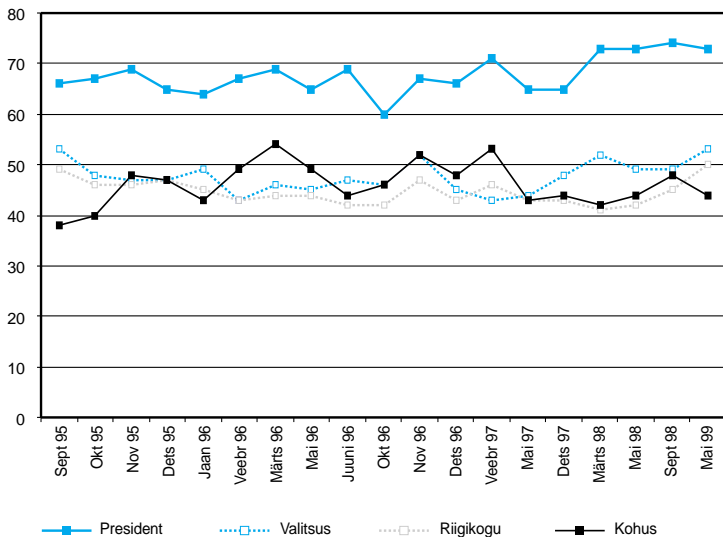
Mõned ELi õiguse printsiibid (näiteks ELi õiguse ülemuslikkus liikmesriigi seadusandluse suhtes) on Eesti õiguskorra ja avalikkuse jaoks sellises kontekstis kergesti seostatavad Nõukogude Liidu aegadega. Juba ongi euroskeptikud kasutanud suveräänsuse osalise delegeerimise aspekti eurointegratsioonis paralleelide tõmbamiseks, väites, et „Eesti liigub ühest liidust teise“. ELi õiguse ülemuslikkus kohaliku seadusandluse suhtes on mitmes ELi liikmesriigiski kahtluse alla seatud. Vaatamata sellele on ELis järjest enam leviva pretsedendiõiguse alusel lepingutest tulenevad täpsed ja tingimusteta korraldused otsese jõuga kohalikule seadusandlusele, s.t kohalikud kohtud peavad neid arvestama. Ka uusi liikmeid mõõdetakse n-ö täie mõõduga ega tehta mingeid järeleandmisi.

Ühiskonna õigusteadvus. Elanikkonna hoiakute muutumine

Kirjanduses on analüüsitud muutusi Eesti sotsiaalses ruumis aastatel 1994–1997, sealhulgas poliitilist, majanduslikku, kultuurilist, individuaalsete praktiliste kontaktide ning hoiakute ja eelistuste ruumi (Vihalemm, 1998). Tuginedes statistikale ja küsitlustulemustele, jõutakse järeldusele, et Eesti kultuuriruumis on väga olulisel kohal Põhjamaad, eriti Soome. Võib eeldada, et Eesti ühiskond suundubki tulevikus Põhjamaadele omaste ühiskondlike väärtuste suunas (sotsiaalse turvalisuse kõrge väärtustamine). Arengu tempo aga sõltub

Riigi institutsioonide usaldusväärsus
(„täielikult usaldan“ + „pigem usaldan“, %).

Allikas: Saar Poll / Riigikogu Kantselei MSI
<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/MSI>



nii majanduslikust kui ka kodanikuühiskonna struktuuride arengust.

Kodanikuühiskonna uurijad (Ruutsoo, 1998) on viidanud, et Eesti iseseisvuse taastamise nn suured narratiivid kui mobiliseerivad tegurid on tänaseks kaotanud oma aktuaalsuse. Eurointegratsioon ei ole sellist integreerivat ja mobiliseerivat tähendust rahva jaoks saavutanud, ta ei ole n-ö rahva ühisprojekt, mis ühendaks erinevaid sotsiaalseid kihte ja grupe ühise eesmärgi kiire saavutamise nimel. Kodanikuühiskonna arengu aspektist muutub järjest olulisemaks, seda eriti Euroopa Liidu integratsiooni silmas pidades, inimeste õiguslane haritus, isiklik kogemus, muutustega kursisolek ja tahe osaleda ühiskonnas valitsevate suhete ümberkujundamisel. See tähendab, et koos formaalse õigusruumi muutumisega peaksid muutuma ka inimeste suhtumine ning hoiakud arenenud kodanikuühiskonnaga riigile sarnasemaks. On ilmne, et hoiakute muutused ei ole alati nii kiired kui seda on formaalse õigusruumi muutmine riigi poolt.

Mõned uurijad on ka kahtluse alla seadnud, kas Eestis üldse tekibki klassikaline kodanikuühiskond. Kodanikuühiskonna struktuuri arengu ebaühtlus võib aga saada takistuseks ELi seadusandluse jõustumisel. Üheks kodanikuühiskonna arengutaseme näitajaks on elanikkonna suhtumine riigi- ja

kohtuvõimu. Usaldust Eesti riigiasutuste institutsioonide vastu on avalikus arvamuses mõõdetud alates 1995. aastast. Joonisel 1.2 toodud andmed iseloomustavad nelja riikliku institutsiooni usaldusväärset avalikkuse silmis¹. On üldteada, et president on rahva arvates teistest riigiasutustest usaldusväärsem. Oluline on märkida, et kohus on usaldusväärne vaid umbes poolte Eesti elanike arvates, mis ilmselt mõjutab ka elanikkonna seadusekuulekust.

Õigusriigi põhimõtete juurde naasmise üheks oluliseks aspektiks on nii avaliku õiguse kui eraõiguse järjest suurenev tähendus meie igapäevaelus. Juba on Eesti kohtupraktikas näiteid sellest, et eraisikud suudavad oma õigusi kohtu kaudu maksmata panna nii erafirmade kui ka riigivõimu vastu (kompensatsioonid riigiametist ebakorrektselt vallandamiste eest, valedel alustel sissenõutud parkimistasu tagasinõudmine jmt). Inimeste teadlikkus sellest, et ollakse õigussubjekt, on kasvanud. Taanduma on hakanud hoiak kohtu kui üksnes karistust määrava asutuse ees, asendudes kodanikuühiskonnale omase konstruktiivsema hoiakuga kohtusse kui ühiskondlikku organisat, mis kaitseb kodanike õigusi. Siiski on üle 70% inimestest nõus väitega, et Eestis on *rikaste jaoks üks seadus, vaeste jaoks teine*², mis viitab ebaõiglusele õiguse rakendamisel. Seoses eurointegratsiooniga peaks positiivne hoiak kohtusüsteemi suhtes siiski kasvama, sest Euroopa Liidu õiguse on üksikisikul kohati väga suured võimalused oma õigusi kaitsta.

Seni on suhteliselt väike osa Eesti elanikkonnast (7%) otseselt kohtu kaudu oma õigusi kaitsnud. See on ilmselt ka kohtusüsteemi n-ö läbilaskevõime küsimus. Samas on märke tõusvast sotsiaalsest aktiivsusest. Umbes kolmandik elanikkonnast on valmis vajadusel pöörduma kohtusse, et oma õigusi kaitsta. Samuti on märgata aktiivsuse tõusu suhtumises kohalikesse omavalitsusasutustesse ja riiklikesse valitsusasutustesse.

ELi õiguse harmoneerimise seisukohast on oluline ka pretseendõiguse rakendamine. Kui õigussüsteemis puudub ühene norm, tuleb tavaliselt arvesse asjaolude tõlgendamine kohtu poolt. Seega on oluline kohtulahendite paljususe ja võrdlemisvõimaluse. Meie kohtusüsteemil lahendite

¹ Vt teiste riigiasutuste usaldusvääruse kohta: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/MSI>

paljusust veel olla ei saa, mis on üks ebastabiilse õiguskorra põhjusi. Sotsiaalses plaanis tähendab see, et puudu on teatud osa õigusliku regulatsiooni sfäärist, mis vähendab õiguskuulekust ja üldist sotsiaalset stabiilsust ühiskonnas.

Vastuolu õigussüsteemi ja sotsiaalse tausta vahel

Peale elanike hoiakute ja õiguskäitumise on oluliseks probleemide ringiks ka Eesti tegelik majanduslik valmisolek sobituda Euroopa Liidu riikide hulka. Vastuolu võib tekkida ELi õigusruumi mõningate põhimõtete ja Eesti praeguste võimaluste vahel. Näiteks piraatkaubandusega võitlemine on Eestis senini veel suhteliselt väheefektiivne. On selge, et ainult seaduste karmistamine ja järelevalve tugevdamine ei too loodetud efekti. Olukord saab paraneda vaid siis, kui piraatkauba omamine muutub moraalselt taunitavaks ja legaalse kauba omamine majanduslikult kättesaadavaks.

Mitmed majandusteadlased on ka laiemas kontekstis väitnud, et Eesti ei ole oma majanduslikult arengutasemelt veel valmis kuuluma ELi. Aastatel 1994–1997 sotsiaalsfäärile tehtud kulutused on ligi kaks korda väiksemad kui ELis keskmiselt. Tööpoliitikale tehtavad kulutused on aga kümme korda väiksemad ELi keskmisest (Eamets, 2000). Seega, eurointegratsiooniga seoses peaks riik sotsiaalsfääri kuludele oluliselt rohkem tähelepanu pöörama. See puudutab ka eelarve- ja maksupoliitikat, sest muudatused peaksid olema põhimõtetelised. Sobilik näide siin on Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimine Riigikogus, mille olulised punktid jäid vastu võtmata, kuna Eesti ei suuda tagada selliseid garantiisid, nagu see peaks olema kohane ELi liikmesriigile. Sotsiaalharta ratifitseerimise ettevalmistamiseks tehtud eeltöö alusel jäid välja sätted, mille ratifitseerimine tooks kaasa suuri täiendavaid kulutusi, mille osas Eesti olukord ei vasta hiljemalt esimese aruande esitamise ajaks Euroopa Liiduga eeldatava ühinemise ajaks parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta sätetele või millel puudub pretsedendiõigus.

Euroopa sotsiaalkaitse süsteemi kui sellist ei ole olemas, on vaid üldised põhimõtted, mille alusel tekib ühtne sotsiaalne

dimensioon. Kaitstakse võrdsuse põhimõtet (võrdne töötasu, võrdne võimalus kandideerida), ohutuid töötingimusi, vaba liikumise põhimõtet, töölkäivat ema jmt. Põhjamaade mudeliks on tööturu reguleerimine tugevate tööandjate organisatsioonide ning ametiühingute organisatsioonide kaudu (organiseeritus on neis riikides 80–85%). Regulatsiooni aluseks on eelkõige kollektiivlepingud, mitte seadusandlus. Riik on passiivne ega sekku läbirääkimistesse. Põhjamaades leitakse, et kuigi leping sotsiaalpartnerite vahel on primaarne, võtab riik siiski täiendava oma-poolse vastutuse. Eestis on ametiühingutesse kuuluvus ikka veel äärmiselt madal ning sotsiaalpartneritevahelised lepingud suurel määral formaalsed.

Kas Eestis on võimalik luua Euroopa Liidu seaduste kehtimiseks juriidiline kontekst samaaegselt transformatsiooniriigile omaste väheste sotsiaalsete ja õiguslike tagatistega? Vastuolu Eesti sotsiaal-kultuurilise kuuluvuse ja praegu valitsevate majanduspõhimõtete vahel on ilmne. Eesti sobitumisel Euroopasse muutub järjest olulisemaks küsimus, kuidas saab Eesti muutuda euroopalikumaks mitte ainult oma seadusandluse sõnastuse, vaid ka tegelike euroopalike sotsiaalsete garantiide poolest. Euroopas reguleerib paljusid valdkondi hea tava ehk *kirjutamata seadus*, millest peetakse samuti rangelt kinni. Üleminekuriikides on need head tavad puudu väga olulistest valdkondades. Näiteks ei keela Eesti seadused liigkasuvõtmist. Arenenud Euroopa riikides on see reguleeritud heade tavade tasandil. Kohtud lihtsalt arvestavad teatud määra (*ca* 12%), millest kõrgem tulu loetakse liigkasuks.

Seadusandluse harmoneerimise tegelik sisu

Eurointegratsioonist tulenev õigusliku ruumi muutus on üsna mitmetähenduslik. Mõningase ülevaate muudatustest, mida meie seadusandja praegu teeb seoses Eesti integreerumisega Euroopa Liitu, annab järgnev loetelu, mis on tehtud Riigikogusse saabunud seaduseelnõude seletuskirjade alusel. Eurointegratsioonibüroo andmetel on aastal 2000 (kuni augustini) Riigikogus vastu võetud 24 seadust, mis on seotud

² Vt Saar Polli avaliku arvamuse uuringu tulemusi: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/MSI>

eurointegratsiooniga (eelmisel aastal oli neid 51).

- 7 seadust on rahvusvaheliste konventsioonidega ühinemise ratifitseerimised.

- 8 seadust on seotud Euroopa Liidu mingi konkreetse direktiivi, määruse või soovitusega.

- 3 seadust annavad võimaluse võrrelda Eestit teiste Euroopa riikidega. Näiteks rahvastikuregistri seadus, mis tagab riikliku statistika võrreldavuse teiste riikidega ning aitab kaasa Eesti integratsioonile ja seadusandluse harmoneerimisele ELi õigusega.

- 3 seadust aitavad muuta Eesti üldisemat sotsiaalset konteksti euroopalikele põhimõtetele vastavamaks. Need on parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus, telekommunikatsiooniseadus ning Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, töötajate usaldusisiku seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse muutmise seadus.

Riigikogus 2000. aastal vastu võetud eurointegratsiooniga seotud seaduste nimekirjas (http://www.eib.ee/uudised/vastuvõetud_seadused_2000.html) leidub ka 3 sellist seadust, mille otsest seost ELi integratsiooniga on raske leida. Näiteks digitaalalkirja seadus, mis on küll väga progressiivne samm väikeriigi administreerimiskulude optimaalseks muutmisel tulevikus, kuid ei ole veel seotud otseste ELi nõuete ja normidega.

Samas suhtub Eesti avalikkus seadusandluse ühtlustamisse ELi seadustega üsna skeptiliselt. 2000. aasta maikuu läbi viidud

arvamusbaromeetri tulemuste järgi arvab vaid 36% inimestest, et Eesti peaks oma seadusandluse kooskõlastama ELi reeglitega ning 54%, et Eesti peab oma seadused ise välja töötama. Sealjuures väljendas 40% inimestest ka arvamust, et Eesti poliitikut kasutavad ära ELi norme oma isiklikes huvides (SaarPoll, 2000).

Uuringud näitavad, et arvamust, nagu mõjutaks EL oma reeglite ja otsustega meie Riigikogus vastuvõetavaid seadusi liiga palju, on pidevalt esindanud üle kolmandiku elanikkonnast. See arvamustrend on viimastel aastatel tugevnenud. Arvamus seadusandluse harmoneerimise mittevajalikkusest (ja n-õ kolmanda tee otsimise vajalikkusest) on ilmselt väga oluliselt seotud üldise euroskeptitsismiga. Viimane arvamusküsitlus näitas skeptikute osakaaluks 27%.

Seega peaks Eesti valitsusasutused avalikustama rohkem sisulisest küljest eurointegratsioonialase töö tegelikku mõju kohalikule seadusandlusele. Mida informeeritum on rahvas, seda efektiivsem on hiljem liitumisprotsess.

Kirjandus

- Eamets, R. (2000). Kõrge lävepakk ja enesekindel Eesti. *Postimees*. 02.07.
- Ruutsoo, R. (1998). Kodanikuühiskond, riiklus, õiguskultuur. *Eesti inimarengu aruanne*.
- Vihalemm, P. (1998). Integreerudes Euroopasse ja maailma. *Eesti inimarengu aruanne*.
- SaarPoll, Baromeeter, mai 2000. Pressikonverentsi materjalid.

1.5. Eesti Euroopa Liidu välispiiril

Tänapäeval ei peaks piiri mõistma mitte ainult staatilise eraldusjoone või kokkupuutepunktina, vaid märksa laiemas sotsiaalkultuurilises kontekstis, kus on nii *piiriteljad* kui ka *piiride olematuks muutjad*. Sageli esinevad nad käsikäes ning pole üldsegi mitte konfliktised. Euroopas on viimase kümne aasta jooksul toimunud üsnagi vastuolulised protsessid, mis eeltoodut ainult kinnitavad. Berliini müüri langemine tähistas ju sümboolselt raudse eesriide kukkumist, demokraatia võitu totalitarismi üle

ning riikluse ideaalide teostumist, kuid paradoksaalsel kombel viis see ka uute eraldusjoonte tekkimiseni. Käte võidetud omariiklust, vabadust ja heaolu oli vaja kaitsta ning Euroopa Liidu jaoks osutusid uued potentsiaalsed asüülitaotlused ja hoojustav rahvusvaheline kuritegevus tõsiseks probleemiks.

Olukorras, kus Euroopa Liidu sisepiirid on muutunud siseturu arengu ja Maastrichti lepingute valguses samahästi kui nähtamatuks, eksisteerib piiritagune ehk väljas-

poolsus, mis koosneb rohkem või vähem üksteisega sarnanevatest kolmandatest maadest. Kui Norra ja Šveits on peaaegu, et omad, siis Maroko, Türgi ja Venemaa ei taha hästi euroopalike tavade ja arusaamadega sobituda. Siit tulenevalt võib õigustatult tõstatada küsimus Euroopa Liidu välispiirist pärast järgmist laienemisringi. Kas sellega kaasneb enesesse sulgunud kindlus-Euroopa või vastupidi, lähedased suhted mitte-Euroopa naabritega? Ühese ja selge vastuse muudab siinjuures võimatuks liikmesriikide endi erinev suhtumine sellesse küsimusse. Nii on näiteks Hispaania ajanud väga jäika immigratsioonipoliitikat Schengeni leppe raamides, samas kui Austria-Ungari piir on tunduvalt avatum. Ka Ungari-Rumeenia piir tootab lähitulevikus kujuneda pigem sujuvaks üleminekuvõõndiks, mis võimaldab kaudselt, ilma riigipiire muutmata siduda emamaaga 1,5 miljonit Transilvaania ungarlast. Sellest loogikast lähtuvalt tulebki vaatluse alla Eesti-Vene piir võimaliku Euroopa Liidu välispiirina. Missugused arengud on siinkohal prognoositavad?

Eesti integreerumine Euroopa Liiduga sõltub paljuski kahesugustest muutujatest, mida Brüsselist vaadatuna tõlgendatakse teatava ohu ning ebastabiilsust suurendava faktorina. Need on venekeelse vähemuse olukord suure emamaa kõrval ning seniajani puuduv piirileping Venemaaga. Euroopa Liidu soovitusel on liberaliseeritud venekeelsete naturalisatsiooni Eesti ühiskonda ning arendatud Venemaaga piireülevatavat koostööd. Välispiiri koha pealt tunduvad kaalukana venekeelse elanikkonna orientatsioon üldisemal kujul (lääne heaolu *versus* ida kultuuri- ja sugulussidemed) ning kohalike piiriäärsete elanike vajadused kitsamalt analüüsituna. Omaette küsimus on näiteks Schengeni regulatsiooni mehhanismide rakendamine piiril, mis *de jure* ei eksisteeri. Samamoodi pole päris selge, mis saab soomlaste *põhjadimensioonist* ning Venemaa looderegiooni piiriäärsete alade positiivse hõlmamise strateegiast selleks momendiks, kui Eesti peaks Euroopa Liiduga ühinema.

Venekeelne vähemus ohutegurina

Paljud mitte-eestlased on rahulolematud oma mittekodaniku staatusega ning hariduse, karjääri ja kultuuriliste võimalus-

tega tänases Eestis. Nad valdavad eesti keelt vähesel määral või ei oska seda üldse mitte ning pole seetõttu võimelised saama Eesti kodakondsust. Mittekodanikena on nende võimalused poliitikas osaleda ning oma huvide eest seista piiratud. Kehtiv piiripoliitika on halvendanud nende kontakte päritolumaaga Venemaaga ja seal elavate sugulastega. Probleemiks on ka see, et rahvuse alusel ja mineviku poliitilisest situatsioonist lähtuvalt kiputakse neile omistama meelsuse stigmat (sovett, vasakpoolne jms). Kui siia lisada Venemaa välispoliitiline surve ja propagandarünnakud Eesti vähemuspoliitika aadressil, võib tekkida kujutluspiilt rahulolematust nn viiendast kolonist, mis mõjub potentsiaalse ohutegurina siseriiklikule stabiilsusele.

Osalt konstrueeritud ohutegurina ja osalt objektiivse paratamatusena on sellesse küsimusse suhtunud ka Euroopa Liidus, Euroopa Nõukogus ja Euroopa Julgeoleku ja Koostööorganisatsioonis (OSCE). Ometi ei pruugi paljas demograafiline fakt ja selle õiguslikud tulemised tekitada konflikti seal, kus seda iseenesest ei ole, mis endastmõistetavalt ei tähendaks konfliktipotentsiaali puudumist. Rahulolematusest hoolimata ei ole ka Ida-Virumaa peamiselt venekeelne elanikkond (80% kogu elanikkonnast) meelestatud agressiivselt, separatistlikult (autonoomia taotlus) või irredentistlikult (liitumine Venemaaga) ega ilmuta oma käitumises Eesti keskvoimu suhtes ebaloajasust. Jätkuvalt tahetakse olla osa Eesti ühiskonnast, soovitakse õppida keelt ja integreeruda. Erinevalt eestlastest on mitte-eestlaste eurointegratsiooni ootused tunduvalt suuremad. Emori avaliku arvamuse küsitlusele tuginedes toetasid Eesti ühinemist Euroopa Liiduga 65% mitte-eestlastest ja 45% eestlastest (A. Voog, M-L. Liiv „Tundelised eurovõnked hinnanguskaalal“, Postimees 26.06.2000). Hoolimata sellest, et Eesti-Vene kontrolljoon on eraldusjooneks sarnase kultuuriruumiga Narvale ja Ivan-gorodile, ei vaidlusta Eestis elavad mitte-eestlased piiri olemasolu ning maad on võtnud harjumine reaalsusega.

Eesti riigi algaastail nähti mitte-eestlastes teatud ohtu rahvusriiklusele ja riiklikule ter-viklikkusele. Eestlased ei suutnud kustutada traagilisi sündmusi ajaloolisest mälestusest ning tunnetasid geograafilist Venemaanaabrust ebastabiilsust suurendava allikana. OSCE, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit ei näe aga ohuna mitte niivõrd Eestis elavate

vähemusrahvaste statistilist ja paikkondlikku suhet enamusrahvusesse, kuivõrd seda, kuidas nende õiguslik staatus on riiklikul tasandil reguleeritud ning mis tekitab rahulolematust. Euroopa Liit omakorda ei soovi kahtluse alla seada riikide liidus valitsevaid demokraatlikke tavasid ja arusaamisi vähemusrahvaste õigustest ega ole huvitatud uute võimalike probleemide importimisest ja lahendamisest. Seega on ohutunetuse lävi ja iseloom erinevad. Eesti ilmselt kohandab oma seadusandlust ning üritab mitte-eestlasi kaasata multikultuuralsesse ühiskonda, kuid ei suuda vältida suveräänsuse mõningast hajutamist ega ülekanumist Euroopa institutsioonidele. Rahvusvahelised organisatsioonid võivad rahulduda seadusandlike muudatustega, kuid kui integratsioon ei edene ja stabiilsus väheneb, siis revideeritakse Euroopa Liiduga ühinemise poliitilisi kriteeriume või lükkub liitumine edasi.

Kontrolljoon piiritlemas Schengeni viisaruumi

Vastavalt 1994. aasta riigipiiri seadusele käsitletakse praegust Eesti maismaapiiri Vene Föderatsiooniga ajutise kontrolljoone-
na. Ajutine kontrolljoon defineeritakse katkematu mõttelise joonena, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast osast. Viimasena mainitu tähistab kaotatud idaterritooriume, mis Eesti Vabariigi õigusjärge taastamise käigus pidanuks taas kord Eesti jurisdiktsiooni alla minema. Vaatamata sellele, et Eesti põhiseaduse preambulas mainitakse Eesti-Vene maismaapiirina Tartu rahulepingu järgseid piire 1920. aastast, on tegelik elu keerulisem. Eesti-Vene piiriläbirääkimised on lõppenud, uus piirileping parafeeritud ning Eesti osapool piiri mahamärkimist maismaal alustamas (Venemaa tegi seda juba 1994. aastal), kuid siiski puudub sellel seadusandlik alus, sest Venemaa ei ole valmis lepingule alla kirjutama. Niikaua eksisteerib ajutine kontrolljoon edasi ühes kõigi riigipiiri funktsioonidega. Otsene ebastabiilsus riikidevahelise piirivaidluse näol on kadunud, mis veel aga ei tähenda, et ajutisest kontrolljoonest peaks ühel päeval saama püsiv Euroopa Liidu välispiir.

Liitumisläbirääkimistega paralleelselt toimuv geopoliitiline mõtestamine, ühes viide-
tega Eesti asukohale Venemaa naabruses,

kaasab Eesti aktiivselt Euroopa sisemise julgeoleku temaatikasse. Siin on põhiliseks arutlusteemaks võitlus illegaalse immigratsiooniga ja rahvusvahelise kuritegevusega, mistõttu eurooplaste julgeolek, heaolu ja turvatunne on otsesesse sõltuvusse seatud kontrolli tõhustamisest Euroopa Liidu välispiiridel. See on sundinud ka Eestit kohanema piiranguliste meetmetega oma kontrollitava idapiiril. Eesti on nõustunud järk-järgult üle minema Schengeni regulatsioonile vahetult enne Euroopa Liiduga liitumist. Tõhus piirikaitse ja efektiivsed kontrollimehhanismid on seatud eelduseks Eesti Euroopa-suunalises integratsioonis. Pole kahtlust, et Eesti saaks selle tingimuse täita, kuid paraku satuvad siis löögi alla kohalikud huvid. Nii kaotab riikidevaheline täieulatuslik viisarežiim lihtsustatud piiriületuskorra Narvas-Ivangorodis ja Setumaal ning piirab kohalike elanike liikumisvabadust. Paljudele tähendab piir aga ressursi, kuna hinna- ja palgaerinevustest tulenevalt on võimalik oma materiaalsel olukorda parandada. Piir on tähendanud uut tüüpi sotsiaalsete võrgustike kujunemist. Sotsiaalset kapitali teenivad need isikud, kel on lihtsustatud pääs üle piiri (õige pass või vastav sugulusring) ning kes oskavad olemasolevast reaalsusest kasu lõigata. Piireületav informaalne sigareti- ja viinaäri võib ühel päeval legaliseeruda ja institutsionaliseeruda, nii nagu valitsusvälised organisatsioonid on suutnud efektiivselt piireületavat koostööd teha. Sellest tulenevalt pole Eesti ametkondade tegevusse piiriläbirääkimistel ja piirikontrolli tõhustamisel kohalikul tasandil heakskiitvalt suhtutud.

Samuti pole täiel määral kindel see, kas kindlus-Euroopa ühte piirilõiku hakatakse tulevikus tõsimeeli ajutiseks kontrolljooneks nimetama.

Piireületav koostöö

Euroopa Liidus nähakse piireületavat koostööd heanaaberlike suhete, samuti vastastikku kasulike kultuuri- ja majandussuhete alustalana, mis kaasab suurde poliitikasse ka kohaliku ja regionaalse tasandi ning aitab tugevdada Euroopa ühistunnet. Piireületav koostöö on tõsiselt mõjutamas Euroopa Liidu liitumiseelseid läbirääkimisi Eesti ja teiste kandidaatriikidega. Euroopa Liit on julgustanud valitsustevaheliste koostööorganite loomist ning regionaalse ja

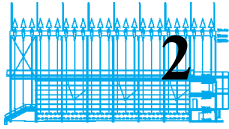
kohaliku tasandi piireületavat ühistegevust. Selline altpoolt tulenev initsiatiiv on sageli institutsionaliseerunud euroregioonidena, mida rahastatakse INTERREGi ja PHARE koostööprogrammidest. Venemaal ja teistes SRÜ maades on analoogne roll TACISi programmil. Kohaliku ja regionaalse tasandi ülesandeks ongi olnud hõlbustada postsotsialistlikku siiret turumajandusele ning leevendada piiriäärsete elanike majandusraskusi. Sellise institutsionaalse koostöövõrgustiku kaudu on seotud ka kõige äärmuslikemana tunduvad piiriäärsed alad (Soome ja Venemaa piir), mille käegakatsutavaks tulemiks on stabiilsuse kasv Euroopa Liidu välispiiril, ning mis muidu oleks hõlpsasti haavatav piiritagusest koostest põhjustatud negatiivsetest ilmingutest. Paljuski on kavandatud *põhjadimensioon* sellise ebastabiilsust ohjeldava ja piiriäärsete alade koostööd soodustava strateegiana.

Kagu-Eestis, Ida-Lätis ja Pihkva oblastis nähakse piireületavat koostööd regionaalse arengu mehhanismina. Nii loodi 1996. aastal Piirületava Koostöö Nõukogu, eesmärgiga luua tingimused kohaliku elu järje parandamiseks, inimeste vabamaks liikumiseks ja kaubavahetuse soodustamiseks. Nõukogu kaugemaks sihiks on olnud euroregiooni loomine ja Euroopa Liidu struktuurifondidest abi taotlemine, et kavandatud plaane ellu viia. Kuigi seniajani ei ole nõukogu suutnud oluliselt mõjutada poliitikat valitsustevahelisel tasandil, k.a Eesti-Vene või Läti-Vene suhteid, on see kahtlemata arvestatav osaleja vastastikusel lähenemises ja koostöövõimaluste otsingutes. Formaalsed kahepoolsed kontaktid on tähendanud keskkonnaalast koostööd, teadusuuringuid ja koolitust. Eesti huviks on olnud kohaliku demokraatia arengu ja rohujuuretasandi ettevõtmiste soodustamine selleks, et leida usaldust ja partnerlust vastastikku kasulikus piireületavas koostöös. Paraku on Eesti-Vene lahendamata piiriküsimus, Venemaa bürokraatlikud takistused ja muud ohutegurid jõuliselt esiplaanile tõusnud. Pealegi suhtutakse kohalikul ja regionaalsel tasandil kontrolli tõhusdamisse piiril ning lihtsustatud piiriületuskorra kaotamisse negatiivselt. Üldarusaama

kohaselt mõjutab Schengeni regulatsioonidega vastavusse viimine piireületavat koostööd pärssivalt.

Kokkuvõte

Järjekordne laienemisring Euroopa Liidus on tõsine väljakutse nii organisatsioonile endale kui ka sellega liituda soovivatele maadele. Ebaühtlane sotsiaalmajanduslik arengutase paistab silma just piirialadel, avades uued võimalused kaubandussuhete ja teiste koostöövaldkondade arenguks, kuid samal ajal soodustades paratamatult ka illegaalsete tegevuste levikut. Euroopa Liidu jaoks on äärmiselt oluline kaasata laiendamise sellised riigid, mis ei ohusta ühenduse sisemist stabiilsust ja heaolu. Kui sise-riiklik integratsioon ning vähemuste õigused on vastavuses euroopalike tavade ja arusaamadega, siis peetakse ohtusid väiksemaks. Vähemuste kontsentreeritud paiknemine tulevase Euroopa Liidu välispiiril, millel ei ole seaduslikku alust, suurendab küll ühenduse laienemise riski, kuid on hõlpsasti maandatav kahe näiliselt vastuolulise poliitika tulemusel. Esimene neist rõhub piirikaitse tõhustamisele ja kontrollimeetmete efektiivsusele, muutes Euroopa Liidu välispiiri kolmandate riikide kodanikele raskeks, kuid mitte ületamatuks takistuseks. Schengeni regulatsioonimehhanismide rakendamine seab suure vastutuse Eesti piirivalvele, mille ülesandeks ühena rajariikidest on tagada Euroopa Liidu sisemine julgeolek. Teine poliitika puudutab piireületavat koostööd ja partnerlust kolmandate riikide piiriäärsete aladega, mis ideaalis võiksid kujuneda stabiilsust suurendavateks sidusaladeks. Eesti on mõlema poliitika puhul huviorbiidis, mille käegakatsutavaks tulemuseks on juba lihtsustatud piiriületuskorra kaotamine ning teisalt euroregiooni kavandamine, mis hõlmaks siis vastavalt Kagu-Eesti, Ida-Läti ja Pihkva oblasti piiriäärsed kokkupuutealad. Aeg selgitab, kumb pool jääb peale, kas *piiritlejad* või *piiride olematuks muutjad*, ning kas näiliselt vastuolulise poliitika tulemusel suureneb Eesti eurovalmidus ning Euroopa Liidu sisemine julgeolek.



Ühiskond ja kultuur

2.1. Muutuv perekond Eestis ja Euroopas

Enne II maailmasõda peeti Eestit demograafilise käitumise Lääne-Euroopa mudeli idapoolseimaks piirimaaks (Katus, 1997). Antud mudelit iseloomustab eeskätt vallaliste suur osakaal rahvastikus ning perekonna loomine ja esimese lapse sünnitamine suhteliselt hilisemas vanuses, kui see on omane idapoolsematele piirkondadele. Nõukogude perioodil toimusid Eestis perekonna loomise ajastamisel olulised muutused, mis väljendusid eeskätt ametlikult registreeritud abielu sõlmimise ja ka esimese lapse sünnitamise nihkumises üha nooremale ikka. Põhjuste oli mitmeid, millest siinkohal võiks lisaks idapoolsetest, ja seega teistsuguse demograafilise käitumismalliga piirkondadest saabunud immigrantide mõjule nimetada veel kahte olulisemat:

- seksuaalkasvatuse puudulikkuse ja kaasaegsete rasedumisvastaste vahendite puudumise tõttu alguse saanud planeerimata raseduse lahenduseks peeti enamasti registreeritud abielu;
- terve rida sotsiaalseid hüvesid olid vastavalt nõukogudeaegsetele seadustele kättesaadavad vaid juriidilises abielus olevatele inimestele (näiteks uue korteri saamine jms) või vastupidi, nende inimeste õigusi, kes seaduslikus abielus ei olnud, võidi teatud juhtudel piirata (näiteks pärast kõrgkooli lõpetamist oli õigus taotleda töölesuunamist teise abikaasa töö- või elukohta vaid juriidilise abielu korral jne).

Seega ei olegi eriti üllatav, et 1970ndatel ja 1980ndatel aastatel erinesid perekonda ja selle loomist puudutavad protsessid Eestis üsna oluliselt samal perioodil Lääne-Euroopas toimuvast. Kui enamikus arenenud lääneriikides nihkus perekonna loomine nendel aastakümnetel hilisemas vanusesse, siis Eestile oli jätkuvalt iseloomulik oluliselt madalam keskmine abiellumise ja esimese lapse sünnitamise iga. Ka ametlikus abielus olevate inimeste osakaal oli Eestis kõrgem.

Nõukogudeaegne ideoloogia, mille kohaselt oli iga kodanik kohustatud osalema aktiivses tööelus, lõi olukorra, kus enamik Eesti lastega peredest olid kahe töötava vanemaga pered. Samas näitasid mitmed sotsioloogilised uurimused, et vaatamata abikaasade võrdsele osalemisele palgatöös, jäi peresisene rollijaotus vägagi traditsiooniliseks (Kelam, 1999). Mehe peamiseks ülesandeks peeti valdavalt tööd väljaspool kodu ja pere materiaalse külje eest hoolitsemist, naisele jäi üldjuhul vastutus laste kasvatamise ja koolitamise ning kodu korrashoiu eest, aga sageli ka abivajavate eakate sugulaste eest hoolitsemine. Traditsioonilist peresisest rollijaotust soosis ka nõukogudeaegne seadusandlus, mille kohaselt kõik võimalikud lapse/laste eest hoolitsemiseks mõeldud puhkuseliigid olid kättesaadavad vaid emale.

Taasiseseisvumise ja 1990. aastate ulatuslike sotsiaal-majanduslike reformidega kaasnenud muutused rahvastiku sündimuskäitumises, aga ka perekonnamudelite ja perekonnasiseste rollisuhete teisenemine, on Eestis olnud küllaltki olulised ja laiemale üldsusele teatud mõttes ootamatudki. Mitmed sotsioloogilised uurimused on näidanud, et 1980. aastate lõpus ja 1990ndate alguses oli Eestis iseloomulik perekesksete väärtuste tähtsuse tõus ja traditsioonilise, s.o töötava isa ja ainult kodule pühendunud emaga perekonna teatud idealiseerimine. Traditsioonilist perekonda käsitleti tugeva perekonna sünonüümina ja sellele pandi suuri lootusi rahvuse elujõu taastamisel. Vastupidiselt toonastele ootustele toimusid viimase aastakümne jooksul Eesti perekonnas aga sootuks teiselaadsed protsessid. Nii iseloomustavad 1990. aastaid:

- abielu sõlmimise ja esimese lapse sünnitamise edasilükkumine mõnevõrra hilisemas vanusesse, kui see oli tavaks eelnenuel aastakümnetel;

- registreeritud abielude osakaalu kahanemine ja vabaabielude populaarsuse oluline kasv;

- sündimuse kiire langus ning lastetute perede arvu suurenemine;

- väljaspool registreeritud abielu sündinud laste osakaalu kiire kasv;

- lahutuste suhteliselt suur osakaal võrreldes abieludega;

- kordusabielude sagenemisega tekkinud uut tüüpi sugulussuhted (ekssugulased, poolsugulased, kasuvanemapoolsed sugulased jne);

- üksikvanemaga perede (Eesti puhul on õigem rääkida üksikemaga peredest) osakaalu oluline kasv jne.

Eestis on selliseid suhteliselt lühikesele perioodile kuhjunud rahvastiku demograafilist ja abielulist käitumist puudutavaid olulisi muutusi ja sealt tulenevaid probleeme püütud tihtipeale seletada taasiseisvumisele järgnenud ulatuslike reformidega ning nendest tulenevate majandusraskustega. Tõepoolest, mitmed uurimused on näidanud, et isegi ühe lapse sünd suurendab oluliselt perekonna riski langeda vaesuspiirist allapoole (Kutsar, Trumm, 1999). Ka see on tõsi, et riigipoolne abi lastega perekondadele on ebapiisav ja väikeste lastega naistel on raske tööturul konkureerida. Kui aga vaadata neid muutusi, mis on peresuhete valdkonnas toimunud viimastel aastakümnetel Lääne-Euroopa maades, siis näib, et 1990. aastatel Eestis toimunud protsesse ei saa pelgalt üleminekuühiskonnas valitsevate majandusraskuste arvele kirjutada. Pigem on tegemist üldisema tendentsiga, mis oli mitmetes teistes Euroopa riikides märgatav juba 1970ndatel ja 1980ndatel aastatel. Analoogilised protsessid näivad Eestis korduvat üksnes teatud ajalise nihkega.

Samas tuleks märkida, et kuigi sündimuse langus ja tendents vabaabielude, väiksearvuliste perede, üksikvanemaga perede, aga ka üksinda elavate ja lastetute inimeste osakaalu kasvu suunas on viimastel aastakümnetel olnud märgatavad pea kõikides Euroopa Liitu kuuluvates maades, ei ole võimalik rääkida mingist ühtsest Euroopa perekonna mudelist. Eri maade sotsiaalsed ja kultuurilised erinevused mõjutavad oluliselt perekonnastruktuuride reaktsiooni ühiskonnas toimunud muutustele (Ritamies, 1996; Whitten, 1999). Nii võib täheldada üsnagi märgatavaid erinevusi Põhjamaade abielulise käitumise ja perekonna-

mudelite ning näiteks Kesk-Euroopas valitseva suuna vahel, rääkimata Lõuna-Euroopa katoliiklikest maadest. Laias laastus võikski Euroopa Liitu kuuluvate maade puhul perekonda puudutavaid protsesse silmas pidades rääkida kolmest piirkonnast. Esimese grupi moodustaksid Rootsi, Taani ja Soome ning ka Euroopa Liitu praeguse seisuga mittekuuluvad maad Norra ja Island. Neid riike iseloomustab lastega naiste aktiivne osalus tööelus ning märgatavalt tõusnud abiellumise ja esimese lapse sünnitamise iga. Ka vabaabielud ja väljaspool ametlikku abielu sündinud lapsed on nendes maades üsna tavalised ning ühiskonna poolt aktsepteeritud nähtused. Paljud muutused ja demograafilised protsessid on esimesena ilmnend just Põhjamaades. Teise rühma moodustavad Kesk-Euroopa riigid, kus Põhjamaades alguse saanud tendentsid korduvad teatud ajalise nihkega. Kolmandasse gruppi jäävad Euroopa lõunapoolsed maad, kus perekonda puudutavad protsessid on teiste Euroopa riikidega võrreldes kulgenud mõnevõrra erinevalt.

Kuna Eestit on tavaks pidada enam Põhjamaade kultuuriareaali kuuluvaks maaks, võiks eeldada, et Eesti perekonda puudutavad muutused peaksid sarnanema just nendes maades toimuvate protsessidega. Seda enam, et kogu pärastsõjaajase perioodi on ka Eestis abielus ja väikeste lastega naiste tööhõive olnud sarnaselt Põhjamaade naiste omaga küllaltki kõrge. Seetõttu on ka edasises analüüsis mõnevõrra enam lähtunud Põhjamaade näidetest.

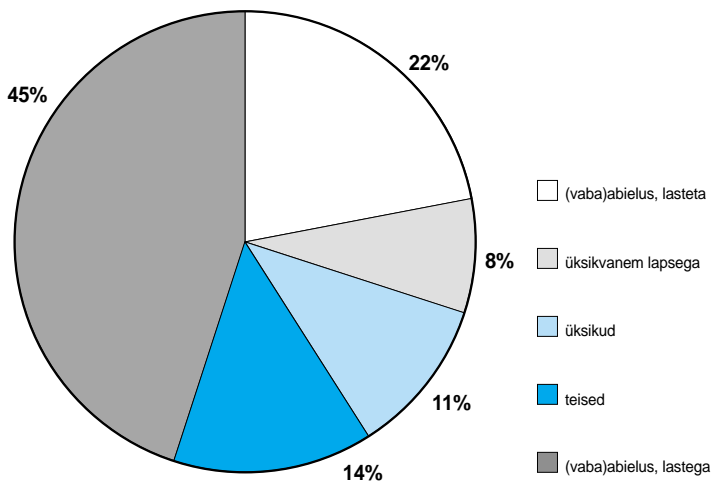
Perestruktuur

Kui vaadelda Eesti 18–70aastase elanikkonna jagunemist erinevatesse peretüüpidesse, siis 1990. aastate lõpus moodustasid endiselt suurima grupi traditsioonilised pered — (vaba)abielus paarid, kes kasvatasid alaealist last või lapsi (joonis 2.1).

Jooniselt 2.2 võib näha, et ka Euroopa Liidu maades oli 1990. aastatel kõige levinumaks peretüübiks (vaba)abielupaar koos alaealiste lastega. Selliste perede osakaal oli kõrgeim Hispaanias (68%) ja madalaim Suurbritannias (47%) ning Rootsis (38%). Kaks viimatinimetatud olid ka ainsad maad Euroopa Liidus, kus selline traditsiooniline peretüüp moodustas kõikidest peredest alla poole. Lasteta perede osakaalu kasv on

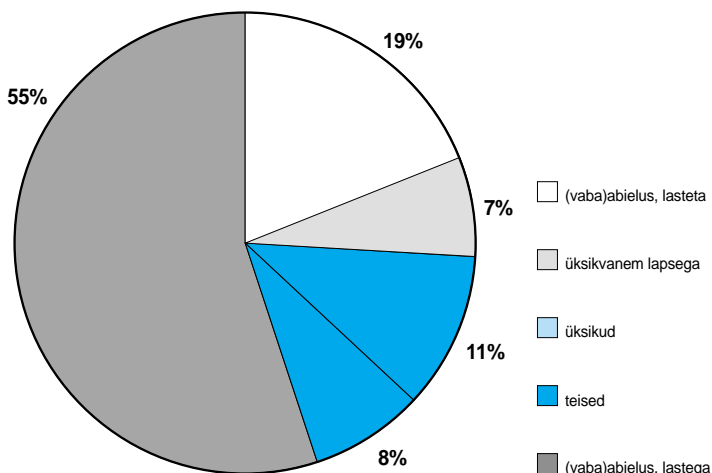
JOONIS 2.1.
Peretüübid Eestis 1990. aastate lõpus, 18–70aastane elanikkond

Allikas: Elanikkonnaküsitlus „Eesti 98“, RASI.



JOONIS 2.2.
Peretüübid Euroopa Liidus (15 maad)

Allikas: Euroopa raportti: Hyvinvointi ja elinolot, 1999/5.



peaasjalikult seletatav esimese lapse sünni nihkumisega, mistõttu (vaba)abielus olevad paarid elavad pikemat aega kahekesi, nagu see oli noorte abielupaaride puhul tavaks veel 70ndatel ja 80ndatel aastatel. Kui paljud nendest paaridest otsustavad laste muretsemisest üldse loobuda, on praegu veel raske ennustada. Samas peab tõdema, et vaatamata suurele väljaspool abielu sündinud laste osakaalule ja lahutuste kõrgele tasemele, on üksikvanemaga perede osakaal Eestis madalam kui teistes Euroopa riikides. See on järjekordne kinnitus faktile, et statistika poolt registreeritud kõrge väljaspool abielu sündinud laste osakaal

näitab tegelikult seda, et suurem osa nendest lastest sünnib vabaabielus olevate inimeste peredesse.

Elanikkonnaküsitluste „Eesti 93“ ja „Eesti 98“ võrdlemine näitab, et 18–70aastase elanikkonna hulgas tervikuna on üksinda elavate inimeste osakaal viimastel aastakümnetel püsinud suhteliselt stabiilsena. 1998. aasta küsitluse põhjal elas selles vanuses inimestest üksinda 11%. Üksikutest omakorda pooled olid vallalised, neljandiku moodustasid lehestunud ja ülejäänud olid kas lahutatud või abikaasast *de facto* lahus elavad inimesed. Üksikute osakaal kasvab vanemates vanuserühmades ning eriti vanemate naiste hulgas. Selgituseks tuleks öelda, et üheliikmeliste leibkondade osakaal on suurem kui üksinda elavate inimeste osakaal, sest Eesti olusid arvestades on teada, et paljud n-ö omal leival elavad inimesed ei ela tegelikult üksinda, vaid jagavad eluaset kas täiskasvanud laste peredega või teiste sugulastega. Statistikaameti andmetel moodustasid 1998. aastal üheliikmelised leibkonnad kõigest Eesti leibkondadest neljandiku. Euroopa Liidu maades moodustavad üheliikmelised leibkonnad pea kolmandiku. Lõunapoolsemates maades on üheliikmelisi leibkondi teiste piirkondadega võrreldes vähem (vähim Hispaanias — 13%), Põhja-maades aga oluliselt rohkem (Soome 32%, Taani 34% ja Rootsi 40%).

Registreeritud abielude osakaalu langus

Sõltumata sellest, kas üksikute puhul lähtuda üksinda elavatest inimestest või üheliikmelistest leibkondadest, võib siiski tõdeda, et suurem osa elanikkonnast elab kas siis suuremates või väiksemates peredes. Nagu juba öeldud, nõukogude perioodil iseloomustas Eestit suhteliselt kõrge ametlikult registreeritud abielus olevate inimeste osakaal. Näiteks 1970. aastal sõlmiti Eestis 1000 elaniku kohta 9,1 abielu, kusjuures kõrgemat abiellumuse üldkordajat võis nimetatud aastatel tänastes Euroopa Liidu maades täheldada üksnes Portugalis ja Hollandis. Järgnevatel kümnenditel võis Euroopa maades märgata juriidilise abielu populaarsuse olulist langust, ent Eesti saavutas just 1987. aastaks abielude registreerimise kõrgpunkti. See-eest 1990. aastatel on ka Eestis ametlikult registreeritud abielude osakaalu langus olnud üsnagi

järsk. Juba 1995. aastaks oli Eesti selles osas jõudnud madala abiellumusega Euroopa riikide tasemele (tabel 2.1). Näiteks 1998. aastal sõlmiti Eestis 1000 elaniku kohta üksnes 3,75 abielu, millest madalamat näitajat võis Euroopa Liidu maades täheldada veel vaid Rootsis.

Teiseks oluliseks tendentsiks, mis 1980. aastatest alates on iseloomustanud praktiliselt kõiki Euroopa Liitu kuuluvaid maid, on abiellumise vanuse märgatav tõus. Näiteks aastatel 1980–1995 kasvas keskmine abiellumisiga Euroopa Liidu maades meeste puhul 26 eluaastalt 29ni ja naiste puhul 23 eluaastalt 26ni (Whitten, 1999). 1990. aastate lõpuks oli abiellumise keskmine vanus saavutanud kõrgeima taseme Taanis ja Rootsis, küündides naistel pea 30 eluaastani ja meestel isegi üle 32 eluaasta. Eestis võis esimese abielu sõlmimise vanuse mõningast tõusu täheldada alles 1990. aastate algusest, ent tõusule vaatamata jäi see jätkuvalt madalamaks Euroopa Liidu maade keskmisest. Nii abiellusid 1980. aastal naised Eestis keskmiselt 22,6 ja mehed 24,4 aasta vanuselt, 1998. aastal vastavalt 24,3 ja 26,5 aasta vanuselt. Tabelist 2.2 on näha, et 1990. aastate lõpuks oli abiellujate keskmine vanus Eestis jõudnud sellele tasemele, mis iseloomustas näiteks meie põhjanaab-

TABEL 2.1.

Abiellumuse üldkordaja (sõlmitud abielusid 1000 elaniku kohta), Euroopa Liitu kuuluvad maad ja Eesti

	1970	1980	1990	1995
Austria	7,1	6,2	5,8	5,3
Belgia	7,6	6,7	6,5	5,1
Hispaania	7,3	5,9	5,7	5,0
Holland	9,5	6,4	6,4	5,3
Iirimaa	7,0	6,4	5,1	4,3
Itaalia	7,3	5,7	5,6	4,9
Kreeka	7,7	6,5	5,8	6,1
Luksemburg	6,4	5,9	6,1	5,1
Portugal	9,4	7,4	7,2	6,6
Prantsusmaa	7,8	6,2	5,1	4,4
Rootsi	5,4	4,5	4,7	3,8
Saksamaa	7,4	6,3	6,5	5,3
Soome	8,8	6,1	5,0	4,6
Suurbritannia	8,5	7,4	6,5	5,5
Taani	7,4	5,2	6,1	6,6
Eesti	9,1	8,8	7,5	4,7

Allikad: The European Observatory on National Family Policies; ESA.

reid 1980. aastate alguses. Seega sarnane-sime me selle näitaja osas 1990. aastatel pigem Portugaliga kui Põhjamaadega.

TABEL 2.2.

Keskmine abiellumise vanus, Euroopa Liitu kuuluvad maad ja Eesti

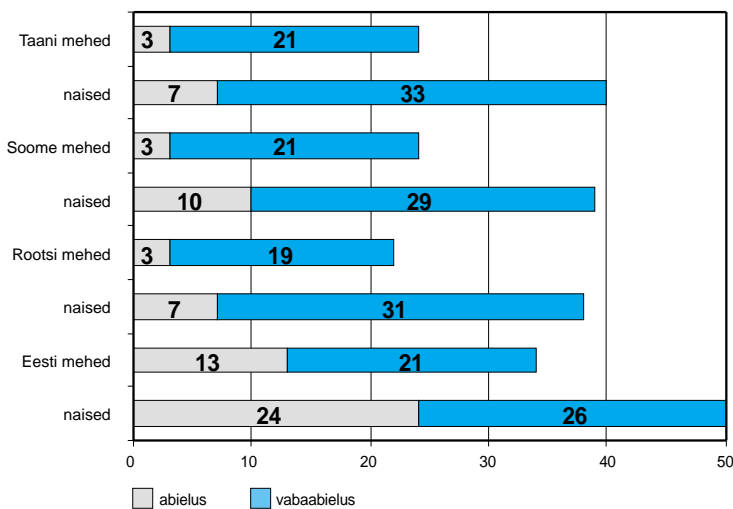
	1980		1990		1998	
	Naised	Mehed	Naised	Mehed	Naised	Mehed
Austria	22,1	27,4	24,3	26,5	26,8	29,2
Belgia	22,3	24,3	24,3	26,3	26,3	28,5
Hispaania	23,5	25,9	25,3	27,5	27,4	29,4
Holland	23,1	25,4	25,9	28,2	28,1	30,4
Iirimaa	24,1	26,1	28,3	27,8	28,2	30,0
Itaalia	23,9	27,3	25,6	28,4	27,1	30,0
Kreeka	22,3	27,2	23,8	28,0	26,1	29,4
Luksemburg	23,0	25,9	25,4	27,3	27,6	29,9
Portugal	23,1	25,4	23,9	26,0	25,3	27,1
Prantsusmaa	23,0	25,1	25,6	27,6	28,0	30,0
Rootsi	26,4	29,0	25,6	30,2	29,6	32,2
Saksamaa	23,4	26,1	25,9	28,4	28,0	30,6
Soome	24,5	26,5	26,5	28,5	28,1	30,1
Suurbritannia	...	25,2	25,0	27,2	27,0	29,2
Taani	24,8	27,5	27,6	30,2	29,9	32,4
Eesti	22,6	24,4	22,5	24,6	24,3	26,5

Allikas: Women and Men ..., 2000.

JOONIS 2.3.

Abielus ja vabaabielus inimeste osakaal 20–24aastase elanikkonna hulgas 1990. aastate lõpus, %

Allikas: *Women and men in the Nordic countries, 1999; Elanikkonnaküsitlus „Eesti 98“.*



Registreerimata kooselude osatähtsuse tõus

Kuigi juriidiliste abielude osatähtsus Euroopas langeb, ei tähenda see kooselude arvu tegelikku vähenemist. Erinevad uurimused viitavad sellele, et traditsioonilise ametlikult registreeritud abielu kõrval on alternatiivina üsnagi laialt levinud vabaabielu. 1990. aastate keskpaigas moodustasid vabaabielud Euroopa Liidus tervikuna 7% kõigist kooseludest, ent riikidevahelised erinevused on siin küllaltki märgatavad. Kui Euroopa lõunapoolsetes riikides on endiselt valdavaks registreeritud kooselud ja vabaabielud moodustavad kõikidest kooseludest tühise osa, siis Põhjamaades on vabaabielud tavalised ning ühiskonna poolt aktsepteeritud. Näiteks Taanis elab pea neljandik paaridest koos ilma abielu ametlikult vormistamata. Kuigi vabaabielud on kõikjal populaarsemad just noorema põlvkonna hulgas, on ka siin maade vahel märgatavad erinevused. Kui ELis keskmiselt elab 28% alla 30aastastest inimestest vabaabielus, siis näiteks Taanis küünib nende osakaal juba 70%ni. Valdavalt katoliiklikes maades, nagu näiteks Kreeka, Hispaania, Itaalia, Iirimaa ja Portugal, jääb nende osakaal ka noorte paaride hulgas aga vaid 6–14% piirsesse.

Sarnaselt Põhjamaadega on vabaabielude osakaalu kasv ka Eestis viimasel aastakümnel olnud küllaltki märgatav, seda

eriti just noorte hulgas. Kui elanikkonnaküsitluse „Eesti 93“ andmetel moodustasid 1993. aastal registreerimata kooselud kõigist kooselavatest paaridest 14%, siis 1998. aasta elanikkonnaküsitluse andmetel oli selliseid paare juba 21%. Alla 30aastaste seas moodustasid vabaabielud kõikidest kooseludest 1993. aastal 21%, 1998. aastal aga juba 46% (joonis 2.1).

Vanemates vanuserühmades on Eestis vabaabielude osakaal jäänud suhteliselt madalamaks ning aastate lõikes vähe muutunud. Kõikidest kooselavatest paaridest, kus abikaasade vanus küündis üle 35 aasta, oli oma abielu registreerimata jätnud ca 14%.

Purunenud abielude sagenemine

Lahutuste suurest arvust Eestis ja nende plahvatuslikust kasvust 1990. aastate jooksul on palju räägitud. Samas on purunenud abielude tegelikku arvu küllaltki raske välja selgitada, sest ametlik statistika fikseerib ainult ametlikult registreeritud lahutusi ja registreerimata kooselude purunemised seal ei kajastu. Tänu kordusabielude suurele osakaalule (1998. aastal oli iga kolmas sõlmitud abielu kordusabielu) ei ole lahutatute osakaal rahvastikus oluliselt muutunud. Lahutuste kõrghooaeg oli 1995–1996, kus registreeritud lahutuste arv ületas samal perioodil registreeritud abielude arvu. Osaliselt on see seletatav nimeetatud perioodil toimunud uute passide vormistamisega, mille käigus registreeriti ka eelnenud aastatel kohtu kaudu lahutatud abielusid. Alates 1997. aastast on abielude ja lahutuste suhe mõnevõrra paranenud ning näiteks 1999. aastal registreeriti iga ametlikult registreeritud abielu kohta 0,82 lahutust.

Rohkem lastetuid peresid

Kui üksinda elavate inimeste osakaal on Eestis püsinud suhteliselt stabiilsena, siis sündimuse kiire languse tulemusena (summaarne sündimuskordaja vähenes 2,26-lt 1988. aastal 1,21-le 1998. aastal) hakkas 1990. aastatel Eestis suurenema väiksemate perede osakaal (joonis 2.4). Sotsioloogilised uurimused on näidanud sedagi, et lisaks väiksema laste arvuga perede osakaalu kasvule on muutunud ka inimeste ideaalilt perekonnast. Kui veel 1990. aastal pidasid

noored inimesed ideaalseks laste arvuks perekonnas kolme last, siis 1996. aastaks oli oluliselt suurenenud nende noorte osakaal, kes ideaalseks pidasid küll kahte last, ent ise soovisid vaid ühte või pidasid laste muretsemist suisa mittemõistlikuks (Kutsar, Tiit, 2000). Soovitud lastetuse kasvu on täheldatud ka mitmes teises Euroopa riigis (Drew, 1998).

Väljaspool registreeritud abielu sündinud laste osakaal oli Eestis küllaltki kõrge juba 70ndatel ja 80ndatel aastatel, ent 1990ndatel on nende osakaal kiiresti kasvanud. Nii sündis 1997. aastal esmakordselt väljaspool abielu enam lapsi kui abielust ja 1999. aastal sündis väljaspool registreeritud abielu juba 54% lastest (Statistika aastaraamat 2000). Väljaspool ametlikult registreeritud abielu sündinud laste suurt arvu ei saa aga tõlgendada nii, nagu oleks siin tegemist üksnes vallasemadega. Pigem võib siingi täheldada juriidilise abielu tähtsuse langust, sest paljud vabaabielus olevad paarid ei pea enam vajalikuks oma kooselu enne lapse sündi registreerida, nagu see oli üldlevinud paarkümne aastat tagasi. Väljaspool abielu sündinud laste suure osakaalu poolest sarnaneb Eesti Põhjamaadele, kus ka näiteks Rootsis sünnib iga teine laps väljaspool ametlikult registreeritud kooselu. Seevastu Euroopa lõunapoolsetes riikides on väljaspool abielu sündinud lapsed endiselt ülimalt harv nähtus (tabel 2.3).

Seoses abielu sõlmimise ea tõusuga ja esimese lapse sünni nihkumisega hilisemas vanusesse on Euroopa Liitu kuuluvates maades viimastel aastakümnetel märgatavalt langenud teismeliste emade osakaal. Eestis on selliste väga noorte emade osakaal jätkuvalt kõrge ning nad moodustasid veel 1998. aastal ligemale kümnendiku kõigist sünnitajatest (Women and Men..., 2000).

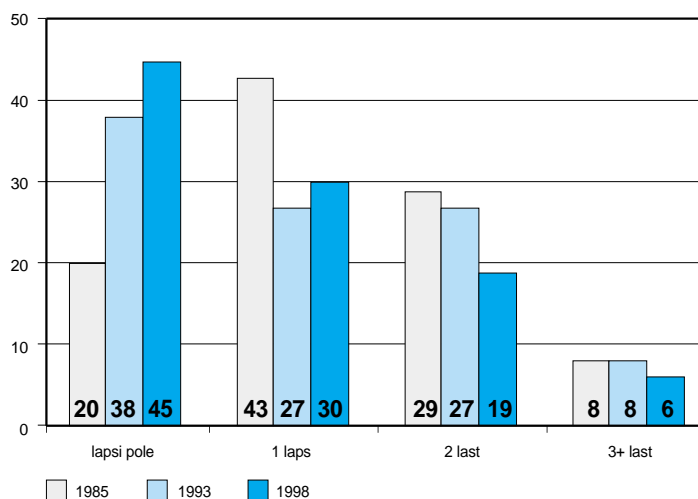
Valdav peretüüp — kahe töötava abikaasaga pered

Eesti naiste tööhõive on kogu sõjajärgse perioodi olnud küllaltki kõrge ning seetõttu on kahe töötava vanemaga pere olnud Eestis pikka aega valitsevaks peretübiks. 1990. aastate majandusmuutused on aga kaasa toonud naiste tööhõive languse. Siiski kõlab teatud ootamatusena, et eelkoolialiste lastega naiste hulgas on töötavate osakaal Põhjamaades märgatavalt

JOONIS 2.4.

Muutused laste arvus, alla 35aastased naised Eestis, %

Allikas: Elanikkonnaküsitlused „Eesti 85“, „Eesti 93“ ja „Eesti 98“.



suurem kui Eestis. Nii näiteks on Rootsis ja Soomes üle 70% 0–6aastaste lastega naistest aktiivses tööhõives (Women and Men ...), Eestis 53% („Eesti 98“). Kui hästitoimiv perepoliitika ja toetuste süsteem võimaldab Põhjamaade naistel pöörduda sageli juba aastase lapse kõrvalt tagasi aktiivsesse tööellu, sageli küll osalise tööajaga, siis Eestis

TABEL 2.3.

Väljaspool ametlikult registreeritud abielu sündinud laste osakaal Euroopa Liitu kuuluvates maades ja Eestis, %

	1980	1990	1995
Austria	18	24	30
Belgia	4	12	19
Hispaania	4	10	13
Holland	4	11	21
Iirimaa	5	14	28
Itaalia	4	7	9
Kreeka	2	3	4
Luksemburg	6	13	17
Portugal	9	15	20
Prantsusmaa	11	30	40
Rootsi	40	47	55
Saksamaa	12	15	20
Soome	13	25	37
Suurbritannia	12	28	38
Taani	33	46	45
Eesti	18	27	52

Allikad: Women and Men in Europe and North America, 2000; ESA.

kasutab suur osa naistest ära kogu ettenähtud lapsehoolduspuhkuse, s.o lapse 3aastaseks saamiseni. Selleks on ka mitmeid põhjuseid. Kõigepealt peaks mainima praegust koolieelsete lasteasutuste süsteemi, mis hõlmab vaid 3–6aastasi lapsi. Kuna naised töötavad valdavalt üsnagi madalalt tasustatavatel ametikohtadel, siis lapsehoidja palkamine muudaks paljudes peredes naise töөлkäimise majanduslikus mõttes sageli ebaotstarbekaks. Pensioniea tõstmine on aga tinginud selle, et vanaemade abile lapsehoidmisel palju loota ei saa. Kui näiteks Soomes on 18% erinevat tüüpi lastepäevakodude kasvandikest alla 3aastased, siis Eestis on sellise vanuses lapse juurest töөлkäimine raske, kuna lastesõimi meil praktiliselt enam ei ole. Ka 3–6aastaste laste vajadused lasteaiakohtade järele ei ole kaetud ning 2000. aasta sügisel on näiteks Tallinna linnas tekkinud lasteaiakohtadele pea aastased järjekorrad.

Teisalt on ka olukord Eesti tööturul väikeste lastega naiste jaoks üsnagi ebasoodne ning Euroopa Liidu maades käivitunud projektid töö- ja pereelu ühtesobitamise võimaluste parandamiseks (nt *Family-friendly workplace*’i projekt) Eestis tundmatud. Noorte emade pikaajaline kõrvalejäämine aktiivsest tööelust mõjub aga negatiivselt nii lastega perede majanduslikule toimetulekule kui ka naiste edasisele konkurentsivõimele kiiresti muutuval tööturul. Kaudselt on aga see kindlasti üheks põhjuseks, miks esimese lapse sündi edasi lükatakse ja teise sünnitamisest üha sagedamini loobutakse. Oma osa selles, et vaatamata perede toimetulekuraskustele on naised sageli väikeste laste kõrval pikka aega kodused, mängivad ka traditsioonilised hoiakud ning perekesksete väärtuste rõhutamine. Stereotüüp, et ema koht on kodus, on Eestis veel üsna laialt levinud. Erinevalt näiteks Põhjamaadest on Eestis endiselt valdav ka traditsiooniline peresisene tööjaotus.

Kokkuvõtteks võiks öelda, et praegune Eesti perekond on mitmetahuline nähtus, kus võib leida nii Põhjamaadele kui ka idapoolsetele piirkondadele tüüpilisi elemente.

Põhilised perekonda puudutavad muutused, mis olid iseloomulikud 1990. aastate Eestile, kordavad põhiliselt Euroopa riikides paar aastakümnet varem aset leidnud protsesse. Kui mitmete näitajate poolest, näiteks vabaabielude osakaalu märgatav kasv ning väljaspool registreeritud abielu sündinud laste suur osakaal, sarnaneb Eesti Põhjamaadele, siis oluliselt madalam abielumise ja esimese lapse sünnitamise iga viitavad otseselt idapoolse demograafilise käitumise mudeli mõjule. Sama võib öelda ka peresisese tööjaotuse kohta.

Võib soovitada, et Eesti perepoliitika ei peaks nii üheselt lähtuma vaid suurearvuliste perede toetamisest. Ka ühe- ja kahe- lapselised pered vajavad abi ning seda just pere- ja tööelu paremaks ühtesobitamiseks. Ei tohiks unustada, et ka isa on lapsevanem ning et töö- ja pereelu ühtesobitamise seisukohast lähtudes tuleks temagi suhtes sarnaselt Põhjamaadega laiendada ja meedias teadvustada olemasolevaid soodustusi.

Kirjandus

- Eurooppa-raportti: Hyvinvointi ja elinolot*, 1999/5. Helsinki: Tilastokeskus.
- Katus, K. (1997). General trends in population aging in Estonia. *Trames*, 3, Vol 1(51/46), 190–220.
- Kelam, A. (1999). Perekond. A. Narusk (Toim.), *Argielu Eestis 1990ndatel aastatel*. Tallinn: Infotrikk.
- Kutsar, D. & Trumm, A. (1999). *Vaesuse leevendamise Eestis: taust ja sibiased*. Tartu: TÜ Kirjastus.
- Narusk, A. (1996). Gendered outcomes of transition. *Idätutkimus*, 3(3–4), 12–39.
- Ritamies, M. (1996). Euroopalainen perhe samankaltaistu? *Elinolot — EU-Raporttisarja*, 4, Tilastokeskus, Helsinki: 24–27.
- Whitten, P. (1999). Changing family structures in Europe. *Eurooppa-raportti: Hyvinvointi ja elinolot* 1999/5: 18–21.
- Women and Men in Europe and North America. (2000). Geneva: UNECE.
- Women and Men in the Nordic Countries. (1999). Nordic Council of Ministers.

2.2. Alkoholi ja narkootikumide tarvitamine Eestis ja teistes Euroopa riikides

Alkoholi kui legaalse uimasti kuritarvitamisega seotud probleemid pole Eesti jaoks uued. Küll aga on seda illegaalsete uimastite levik ja tarbimine. Antud artikli eesmärgiks on anda ülevaade legaalsete ja illegaalsete uimastite kasutamisest Eestis võrdlevalt teiste Euroopa riikidega ning keskendudes noortele.

Uimastite tarvitamine vanuserühmiti

Uimastite tarbimist peegeldava elanikkonnaküsitluse „Eesti 98“ analüüs viidi läbi 2465 ankeedi alusel. Küsitletud olid 18–70aastased. Vastanute oli 66% eestlasi ja 34% mitte-eestlasi, 46% mehi ja 54% naisi.

Viimaste aastate jooksul on illegaalsete uimastite proovimine ja tarvitamine kasvanud kiiresti eelkõige nooremates vanuserühmades. 18–24aastastest on vähemalt korra proovinud mingit ebaseaduslikku narkootilist ainet iga kuues (17,2%), selle põlvkonna meessoost esindajaist omab illegaalsete uimastitega kogemusi pea iga neljas.

Uimastite tarbimine

Veel kümme aastat tagasi oli illegaalsete uimastite hankimine Eestis kas väga raske või võimatu. Vanemad inimesed, kelle uimastitarbimisharjumused on alkoholi tarbimisega seoses juba välja kujunenud, ei orienteeru tavaliselt ümber uutele ainetele. Sama tendents valitseb ka mujal Euroopas, s.t illegaalsete uimastite (kanepitooted, LSD, kokaiin, opiaadid jt) tarbimine on omane eelkõige noortele.

Vaatamata narkootikumide jõudsale sisetungile 1990. aastatel, jääb Eesti nende kasutamise sageduse näitajate poolest seni veel lääneriikidest maha. Nii on kannabis vähemalt korra elus proovinud Eestis vähem kui Taanis, Hispaanias või Suurbritannias. Maha jäädakse veidi ka Põhjamaadest. Samal tasemel Eestiga on selles osas mitmed postsotsialistlikud riigid, sh ka näiteks endine Ida-Saksamaa (3,6%).

Seevastu *ecstasy* proovijaid on Eesti täiskasvanud elanikkonna hulgas juba sama palju (0,8%) kui Belgias (0,5%) või endisel Ida-Saksamaal (0,7%), veidi jäädakse maha

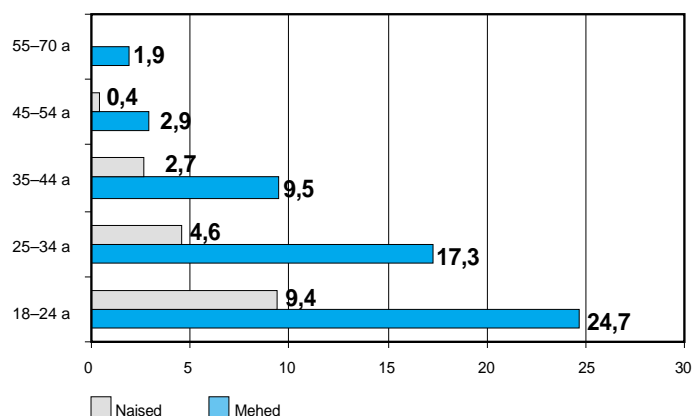
Suurbritanniast (3,0%) ja Hispaaniast (2,5%), kus küsitletute hulka kuulusid ka 15–17aastased. Selle eagrupi lisamine oleks ka Eestis vastavat protsenti oluliselt tõstnud.

Alates 1995. aastast on Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse narkomaania ravi andmekogu andmetel kasvanud nii alkoholi- kui ka uimastitarbimisest tulenevate psüühika- ja käitumishäiretega haigete arv. Psüühikoaktiivsete ainete tarvitamisest tingitud psüühika- ja käitumishäiretega haigete seas on ülekaalukalt esindatud alkoholi probleemtarbijad.

Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse (EUS) narkomaania ravi andmekogu tervisestatistika (<http://narko.sm.ee/>) näitab ka

JOONIS 2.5.

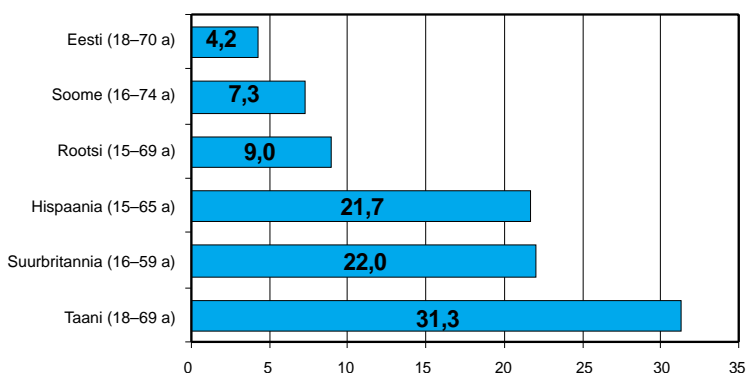
Vähemalt korra elus mingit illegaalset narkootikumi proovinute osakaal (%) vanuse lõikes



JOONIS 2.6.

Vähemalt korra elus marihuaanat/hašišit proovinute osakaal elanikkonnas (valimite vanusepiirid on toodud sulgudes), %

Allikas: Annual report on the state of the drugs problem in the EU 1998.



TABEL 2.4.

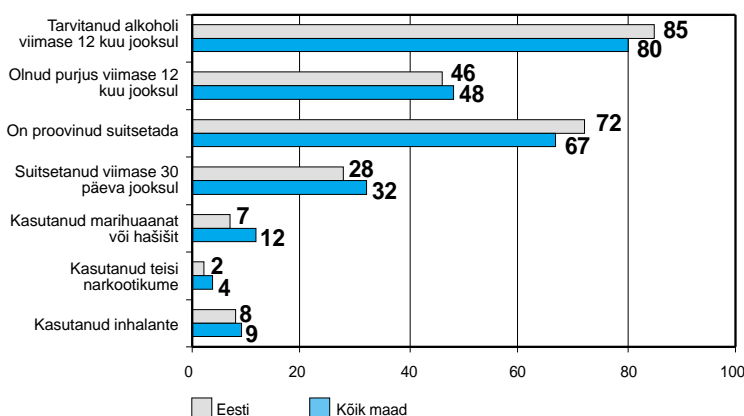
Psühhoaktiivsete ainete kasutamisest tulenevate psüühika- ja käitumishäiretega haiged Eestis 1995–1998
(100 000 elaniku kohta)

Aasta	Alkohol	Narkootikumid	Kokku
1995	553,9	24,5	579,3
1996	610,8	51,6	663,4
1997	653,2	72,6	727,0
1998	657,0	82,2	743,3

Allikad: Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse narkomaania ravi andmekogu.

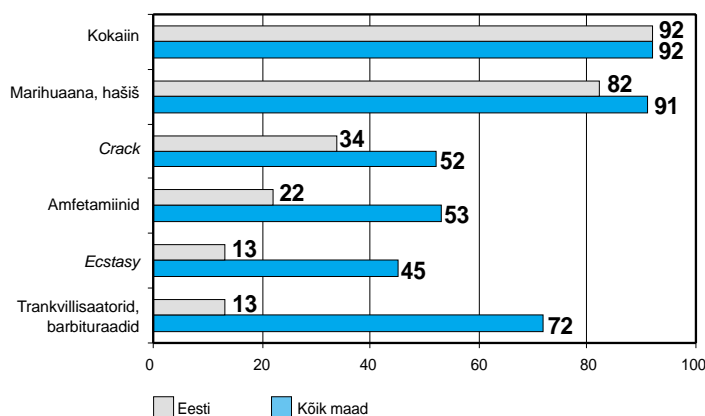
JONIS 2.7.

Eesti õpilaste suitsetamine, alkoholi ja narkootikumide tarbimine võrreldes kõigi maade keskmisega, %



JONIS 2.8.

Erinevatest uimastitest kuulnud õpilased (jah-vastuste osakaal protsentides)



sed, et kõigest 1998. aastal psühhiaatriasutustes haiglaravi vajanud inimestest olid 24% psüühikahäired tingitud alkoholi tarvi-

tamisest ja 4% narkootikumide tarvitamisest. Standardiseeritud suremuskordajad juhuslikku mürgitusse alkoholiga on naistel Eestis võrreldes Läti, Leedu, Taani, Soome, Islandi, Norra ja Rootsi kõrgeimad; meestel on Eestis kõrgemad suremuskordajad vaid Leedus (EUSi tervisestatistika, <http://narko.sm.ee/>).

Koolinoorte uimastite tarvitamine

1999. aastal viidi Eestis teistkordselt läbi Euroopa kooliõpilaste alkoholi ja narkootikumide kasutamise küsitlusuuring (ESPAD). Esimene uuring toimus 1995. aastal. Andmete võrreldavuse saavutamiseks kasutati kõikides osalevates maades ühesugust metoodikat ja küsimustikku. Uurimus viidi kõikjal läbi samaaegselt ja vastajateks olid sama eagrupi noored — 15–16aastased kooliõpilased. Eestis küsitleti 1995. aastal 3034 õpilast ja 1999. aastal 3254 õpilast. Sihtgrupi moodustasid kõik Eesti koolid, nii üldhariduslikud kui kutseõppeasutused, nii eesti- kui venekeelse õppega koolid.

1995. aasta uurimuse tulemused näitavad, et Eestis tarbiti siis keskmisest vähem illegaalseid narkootikume ja samuti oli vähem õpilasi, kes olid olnud viimasel aastal purjus. Euroopa keskmisest enam oli alkoholi ja tubakaga katsetajaid.

Paljudes ESPAD uuringusse kaasatud maades on illegaalseid uimasteid kasutatud pikemat aega, teistes on ebaseduslikud narkootilised ained uue probleem. Sellele vastavalt olid teadmised erinevaist aineist kõikuvad. Lääne-Euroopa maades tundsid noored palju enam erinevaid uimasteid kui endistes idabloki maades. Tuntuimad ained (vastus küsimusele „Millistest uimastitest oled kuulnud?“) olid kõigis maades marihuaana, kokaiin ja heroiin, millest oli kuulnud ka enamus Eesti õpilasi. Teiste maadega võrreldes oli Eestis väiksem osa noori 1995. aastal teadlikud LSDst, amfetamiinist, *ecstasy*'st ja trankvillisaatoritest.

Eesti noortest tunnetasid uimastite kasutamise seotud terviseriski suhteliselt vähesed. Põhjus on selles, et 1995. aastal ei olnud illegaalseid uimasteid probleemina veel teadvustatud ja teave erinevate uimastite ja nende mõjude kohta puudus.

Kui võrrelda 15–16aastaste koolinoorte uimastitarbimist 1999. ja 1995. aastal, võib üldistavalt öelda, et kõiki uimasteid tarvitati

1999. aastal rohkem. Suitsetamist puudutavate andmete osas on erinevused väga väikesed, aga näitavad siiski tarbimise kasvutendentsi. Alkoholi tarbimist peegeldavad tulemused näitavad, et rohkem on sagedasi napsitajaid. Koolinoorte osakaal, kes on vägijooke pruukinud enam kui kümme korda elu jooksul, on kasvanud 43 protsendilt 55 protsendile. Vähem on teismelisi, kes ei ole kunagi purjus olnud (langus 42%lt 33%ni).

Illegaalsete narkootikumide tarvitamine on Eesti noorsoo hulgas üha tavalisemaks muutumas ja see peegeldub ka uurimuse tulemustes. Kui 1995. aastal oli üldse mingit illegaalset uimastit tarvitanud 8% õpilastest, siis 1999. aastaks on proovijate hulk kasvanud 16%ni. Kõige enam on suurenenud nende noorte osakaal, kes on vähemalt korra proovinud amfetamiini (0,4%lt 6,8%ni) või kanepitooteid (7,2%lt 12,7%ni).

Nelja aasta jooksul on Eesti noored saanud narkootikumidest palju teadlikumaks. Suurimad erinevused 1995. aastaga võrreldes puudutavad LSD, amfetamiini ja *ecstasy* tundmist. Kokaiini, heroini ja marihuaana olid tuntud juba varem. Viimati mainitud uimastite puhul on tegemist „kuulsate“ ainetega, mis võivad noorsoole tuttavad olla filmidest või kirjandusest. Amfetamiini ja *ecstasy*t peetakse praegu moedroogideks, suure tõenäosusega on noored nende kohta õppinud ümbristevast elust — sõpradelt ja ajakirjandusest.

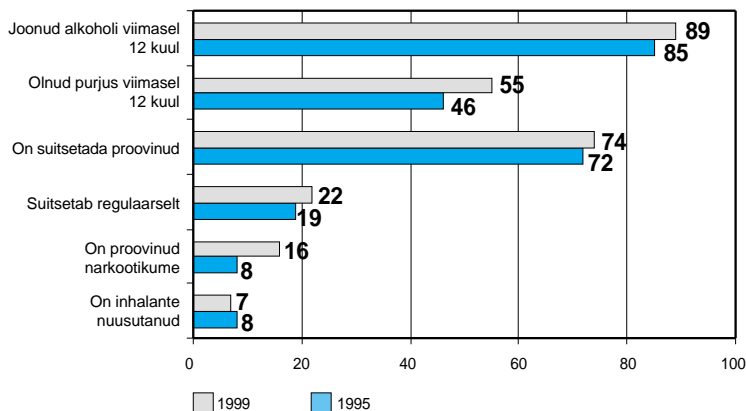
Illegaalseid narkootikume saadakse peamiselt sõpradelt ja proovimise põhjuseks on valdav osa tarvitajatest märkinud uudishimu. Enamlevinud illegaalsed uimastid, nagu kanepitooted ja stimulaatorid, on kergelt kättesaadavad 10–19 protsendi õpilaste arvates, ka heroini muretsemist soovi korral peab lihtsaks kümnendik küsitletuist.

Võrreldes eelmise uurimuse tulemustega teadvustatakse nüüdseks enam uimastite tarbimisega seotud riske. Amfetamiini ja *ecstasy* tarbimist peab nüüd riskantseks 90% õpilastest (1995. aastal olid vastavad protsendid 60% ja 58%), kokaiini ja LSD tarbimist 91% küsitletutest (1995. aastal 73% ja 66%).

Vaatamata sellele, et uimastite tarvitamist peab riskantseks valdav osa õpilasi ja võrreldes eelmise uurimusega teadvustatakse nii legaalsete kui ka illegaalsete uimastite tarbimisega seotud riske tunduvalt enam, ei ole see vähendanud tarbimist. Seda võiks seletada noortele inimestele omase riskikäi-

JOONIS 2.9.

Õpilaste uimastite tarvitamine. 1995. ja 1999. aasta võrdlus (% vastanutest)



tumisega. Et oleks piisavalt põnevust, tunneb noor inimene vajadust ühiskondlikest raamest välja astuda ja midagi lubamatut teha. Ka legaalsete uimastite puhul tegeldakse keelatud, sest neid tarvitatakse reeglina varem, kui see on seadusega lubatud. Illegaalsetes droogides näevad Eesti noored eriti head võimalust tabudest üle astuda. Ühelt poolt kaasneb reeglite rikkumisega närvekõditav põnevus, teiselt poolt ei anta endale aru narkootikumide füüsilisest mõjust. Kui noored isegi teavad uimastite kahjulikku mõju tervisele, ei pruugi see vähendada narkootikumide tarvitamist.

Hoolimata sellest, et illegaalsete uimastite tarvitamine kasvab, on alkohol ikka kõige enam kasutatav ja probleeme tekitab uimasti. Lisaks on ka alkoholi kasutamine illegaalne, kui seda tarbivad noored, kellele see on seadusega keelatud või kui tarvitatakse ebaseaduslikult valmistatud või illegaalselt imporditud alkoholi. Sarnaseid tendentsi võib täheldada ka teistes Euroopa riikides. Alkoholi tarbimine ja sellega seotud probleemide ulatus ületab kõikjal illegaalsete uimastite (probleem)tarbimise ulatuse. Alkoholi tarbimisega alustatakse reeglina varem, kui see seadusega lubatud on. Samas on Eestis veel esialgu vähem illegaalseid uimasteid proovinud 15–16aastasi kooliõpilasi kui Euroopa riikides keskmiselt.

Sõprade mõju ja tarbimiskultuurid

Murdeas, kui hakatakse väljuma koduse mõju piirkonnast, omandab järjest suuremat tähtsust eakaaslaste arvamus. Milliseks

kujuneb nooruki suhe uimastitesse, on paljuski mõjutatud tema sõprade suhtumisest ja tarbimisest. Senised uurimused on näidanud, et teismeliste uimastitarbimine on tugevasti seotud omaealiste rühmadesse kuulumisega ja nende uimastitarbimisharjumustega (Caldwell, Darling, 1999; Duncan jt, 1998; Narusk, 1996; Dawes jt, 1999). Omaealiste mõju on näiteks vanemliku kontrolli omast suurem just sellistes rühmitustes, kus uimastite tarbimine suurtes kogustes on normiks (Fletcher, Darling, Steinberg, 1995).

Uurimuse „Õpilane 99“ tulemused näitavad, et õpilastest, kelle paljud või kõik sõbrad tarvitavad uimastit, on suurem osa ka ise sama uimasti tarbijad. Nendest noortest, kelle kõik sõbrad suitsetavad ja jooivad ennast tihti purju, on kolm neljandikku õpilastest ise igapäevased suitsetajad ja purjutajad. Illegaalsete uimastite tarbimine on ühiskonna lõikes marginaalse tegevusena eriti sõltuv seltskonnast, kus noor viibib. Nagu on näidanud vastused küsimustele, kust narkootikume saadakse ja miks neid tarbitakse, saadakse illegaalseid uimasteid reeglina sõpradelt ja tarbitakse paljudel juhtudel selleks, et mitte teistest erineda. Noortest, kelle kõik sõbrad suitsetavad kanepit (üldvalimist 0,8%), on 88,5% seda ka ise proovinud ja nendest, kelle kõik sõbrad kasutavad amfetamiini (üldvalimist 0,3%), on 100% seda ise proovinud.

Narkootikumide tarbimine on determineeritud paljudest näitajatest. Lihtsustavalt võib näitajad jaotada kolmeks. Kõigepealt narkootikum, mida tarbitakse: mõningate ainete puhul füüsilist sõltuvust ei teki, mõningate ainete, eriti opiaatidega, tekib füüsiline sõltuvus väga kiiresti. Teiseks, tarbija isiksus oma suhtumiste ja hoiakutega, ja siis sotsiaalne ümbruskond. Rühmal, kellega koos uimastit tarbitakse, on äärmiselt oluline roll. Kehtiv moraal, käitumismudelid ja eesmärk uimastite tarbimisel determineerivad tarbimiskultuuri. Viis, kuidas indiviid tarbib uimastit on mõjutatud tema sõprade ja tuttavate tarbimisest (Zinberg, 1984).

Uimastitarvitajate rühmad

Uimastite tarvitajad on erinevad. Neid rühmitama asudes oleks kõige lihtsam tõmmata piir meelelahutuslike tarvitajate ja sõltlaste vahele. Tegelikult on olukord muidugi komplitseeritum. Meelelahutuslik tarvitaja võib olla eksperimenteerija-juhutarvitaja või ka

perioodiline kasutaja, kuid selline tarvitamine võib edasi areneda psühholoogiliseks sõltuvuseks.

Meelelahutuslik uimastitarbimine klubikultuuris

Meelelahutuslikud tarvitajad ei moodusta homogeenet kultuuri, vaid hulga erinevaid rühmitusi, kes tarvitavad reeglina mitmeid erinevaid uimasteid, eelistades üht teatud narkootikumi. Eestis võib näiteks tuua *noori ja edukaid*, kes eelistavad peamiselt kokaiini, noori boheemlasi, kelle meelislõbustusvahendiks on kanep ja *klubiinimesi*, kes tarvitavad kõige enam nn tantsudrooge (tuntuim neist on *ecstasy*). Viimasena loetletud rühm on kõige suurem, seda nii Eestis kui ka mujal Euroopas.

Rahvusvahelise noorsookultuuri keskseks väärtuseks on hedonism. Pidudel käimine ja uimastite tarvitamine saab teatud perioodil paljude noorte elu osaks. Eestis on klubikultuuri kontekstis tegemist peamiselt kontrollitud uimastite tarvitamisega. Klubinoorte hinnangul tuleb narkootikume võtta „stiilselt“, mis tähendab, et mõnuainete tarvitamine ei tohi kaasa tuua probleeme. Kui narkootikumide tarvitamine on klubikeskkonnas aktsepteeritav, siis sõltuvus narkootikumidest on, vastupidi, taunitav. Levinud on arusaam, et inimene peab suutma olla lõbus ka uimastiteta. Klubiliste jaoks on uimastil meelilahutav funktsioon, nad kasutavad drooge pidudel, argielust lahus. Kehtivad väärtushinnangud reguleerivad tarvitamist — uimasti ei tohi hakata põhitegevust, õppimist või töötamist, segama. Piir, millest reeglina keegi üle ei astu, on süstimine — kes süstib, see on narkomaan. Narkomaaniks ei pea ennast klubiinimestest keegi. Klubi võib aga muutuda noorele üleminekustadiumiks, kui seal tehakse esmakordselt tutvust narkootikumidega ja hiljem kaldutakse (vastavate isiksuslike omaduste olemasolul) liialdustesse (Allaste, 1998). Üleminek nädalalõputarvitajast igapäevaseks uimastikasutajaks toimub järk-järgult. Uimasti väljub lõdvestaja funktsioonist ja inimene hakkab kasutama uimastite abi ka töötegemisel.

Amfetamiinitarbijad

Eesti kontekstis võib eraldi välja tuua amfetamiini süstijate subkultuuri. Amfetamiinilõtlased usuvad, et uimasti tõstab nende loovust, aitab paremini tööd teha, mõelda

ja suhelda. Nad vajavad uimastit iga päev, et toime tulla oma tööde ja tegemistega. Nende enesemääratlus erineb klubiinimeste omast — nad nimetavad endid narkomaanideks. Amfetamiinisüstijate hulgas on erineva tausta ja erineva sõltuvusastmega inimesi. Osa neist on väliselt suutnud säilitada aktsepteeritud kaaskodaniku staatuse ja omab teatud kontrolli oma salategevuse üle. Enamjaolt on süstijad rohkem või vähem problemaatilised isikud. Samas ei ole otsene kuritegevus, näiteks varastamine, nende seas eriti levinud, vähemalt võrrelduna heroini tarvitajatega.

Opiaatide tarvitajad

Opiaatide tarvitajad on kõige problemaatilisem rühm narkomaane. EUSi narkomaania ravi andmekogu alusel on nende tüüpiline patsient 20–25aastane vene keelt kõnelev mees Tallinnast või Ida-Virumaalt, kes on paar aastat süstinud opiaate. Esimene illegaalne uimasti, mida ta kasutas, oli reeglina kanep või moonivedelik. Heroiin on jõudnud Eesti turgudele viimastel aastatel, varem oli enam levinud kodusel teel valmistatud moonivedeliku manustamine.

Heroiini (jm opiaatide) süstijad on tihti kriminaalse taustaga või seotud kriminaalsete subkultuuridega. *Heroiinisõltlased taluvad esimese annusega võrreldes sajakordseid ja isegi märgatavalt suuremaid annuseid heroini ja muid opioide. /.../ Opioidide suhtes tekkiiv tolerantsus on erakordne, võrreldes muude sõltuvust tekitavate ühenditega, mille annus tõuseb kõige rohkem 10–20kordseks* (Ahtee jt, 1998: 135). Vajaliku annuse jaoks vajaminev summa kasvab kiiresti koos tolerantsuse kasvuga, ulatudes tuhandete kroonideni päevas. Neile, kes elatuvad ausatest allikatest, on selline summa üle jõu käiv. Seepärast hakkabki enamus heroinisõltlasi varastama. Lisaks halvab pidev heroiniuimas olek täielikult tegutsemisvõime ja sõltlased jäävad reeglina võrdlemisi kiiresti kõrvale oma igapäevasest tegevusest — õppimisest või töötamisest. Enamik pikaajalistest kasutajatest ei tööta ja nende elatusallikaks on seadusevastane tegevus.

Kolme erineva rühma puhul on tegemist täiesti erinevate inimestega ja erinevate probleemidega. Klubiinimesed ei ole sotsiaalselt problemaatiline grupp, see aga ei välista uimastitest tekkivaid probleeme isiklikul tasandil. Amfetamiini tarvitajad on ühiskondlikus mõttes problemaatilisem

seltskond ja heroini tarvitajad on äärmiselt problemaatiline rühm. Üleminek ühest rühmast teise ei ole küll välistatud, aga ei ole üldkehtiv mudel.

Soolised erinevused

Lääne-Euroopa riikidega võrreldes võib Eestis uimastite tarvitamises täheldada suuremaid soolisi erinevusi. Eestis on enam säilinud traditsioonilised soorollid — naised ja tütarlapsed tarvitavad kõiki uimasteid harvemini ja väiksemates kogustes, nad on uimastitega seotud küsimustes kriitilisemad jne. Ainus erand on veini joomine, mida harrastab pisut rohkem tüdrukuid kui poisse (Allaste, 2000). Eesti kontekstis on vein nn naiste jook.

Elanikkonnaküsitluse põhjal on meeste hulgas naistega võrreldes pea neli korda rohkem neid, kes on mingit illegaalset uimastit proovinud (vastavalt 11,5% ja 2,8%). ESPAD 1999. aasta andmetel on illegaalseid uimasteid proovinud 21% poistest ja 12% 15–16aastastest tüdrukutest. Aastatel 1998–1999 oli heroinisõltlastena ravile tulnud meeste-naiste suhe 6:1, kõikide veeni süstijate hulgas 6:1 ja amfetamiinisõltuvusega ravil olijate hulgas 3:1 (Kalikova, 2000; Kariis jt, 1999).

Sarnaselt erinevad tarbimismäärad ka traditsionaalsete uimastite, alkoholi ja tubaka suhtes. 1999. a ESPAD andmetel (Allaste, 2000) oli viimase 12 kuu jooksul vähemalt kolm korda purjus olnud 22% 15–16aastastest tüdrukutest, poistest aga pea kaks korda rohkem — 37%. Regulaarsete suitsetajate osas on erinevused enam kui kahekordsed.

Suremuskordajad alkoholimürgitusse (1996. a andmed, Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutus) on 27,0 meestele ja 8,4 naistele. Maksatsirroosi suremuskordajad olid vastavalt 15,8 ja 7,1.

Lääne-Euroopas on erinevused tütarlaste ja poiste uimastite tarvitamises ESPAD andmetel palju väiksemad või puuduvad ja mõningates riikides tarvitavad tüdrukud enam uimasteid kui poisid.

Rahvus ja sugu uimastikäitumise mõjutajatena

Lisaks sooliste erinevustele võib Eestis täheldada ka rahvuslikke erisusi seoses ille-

gaalsete uimastite kuritarvitamisega. Kui alkoholismiprobleemide võrdluses suuri rahvuslikke erisusi pole, siis narkomaanidest oli 1999. aastal ravile pöördujate hulgas 80% venelasi ja 14% eestlasi (Kariis jt, 1999). Nelli Kalikova AIDSi Ennetuskeskusest väidab, et 98% veeni süstivatest narkomaanidest on vene keelt kõnelejad (Kalikova, 2000).

Kui vaadata sugu ja rahvust koos, näeme ESPAD 1999. a andmete põhjal, et kuigi mõlemast rahvusest poisid kasutavad kõiki uimasteid rohkem kui tüdrukud, on eestlastest poiste eelistuseks alkohol (peaaegu pooled neist on viimase 12 kuu jooksul vähemalt kolm korda purjus olnud), mitte-eestlasest poisid aga juhivad regulaarsete suitsetajate ja illegaalseid uimasteid proovimise hulgas. Sarnased tendentsid ilmnevad ka tüdrukute puhul (Hammer-Pratka, 2000).

Kõige rohkem on regulaarseid suitsetajaid ja illegaalseid narkootikume proovinud mitte-eesti poiste hulgas. Eesti poisid juhivad ülekaalukalt viimase 12 kuu jooksul enam kui 3 korda purjus olnute osas.

Mitte-eesti tüdrukute hulgas on regulaarseid suitsetajaid ja narkootikume proovinud rohkem kui eesti tüdrukute hulgas. Eesti tüdrukute hulgas on aga rohkem neid, kes viimase 12 kuu jooksul on vähemalt 3 korda purjus olnud.

Eesti poiste hulgas on võrreldes tüdrukutega pea poole rohkem ennast viimase 12 kuu jooksul vähemalt 3 korda purju joonud ja regulaarseid suitsetajaid. Illegaalsete uimastite proovimises on vahe väiksem, kuid taas on tüdrukud neid vähem proovinud kui poisid. Mitte-eesti poisid tarvitavad nii illegaalseid uimasteid kui ka

legaalseid uimasteid palju enam kui mitte-eesti tüdrukud.

Piirkondlikud erisused uimastite tarbimises

Legaalsete uimastite kasutamiskiivust mõõdeti ESPAD küsitlusega regulaarsete suitsetajate ja viimase 12 kuu jooksul vähemalt kolm korda purjus olnute osakaaluga eri piirkondades. Alkoholi tarbimises ei moodustu selgeid mustreid, mis eristaks linnu ja maakohti või erinevaid suuremaid piirkondi. Teiste Eesti piirkondadega võrreldes on kõige rohkem viimase 12 kuu jooksul vähemalt 3 korda purjus olnuid Järvamaa 15–16aastaste kooliõpilaste hulgas. Järvamaa noortele järgnevad 1999. aastal Tallinna ja Pärnumaa kooliõpilased, siis Ida-Virumaa ja Tartu linna noored. Pea kõikjal on purjutamine võrreldes 1995. aastaga kasvanud, kahanenud on see Võrumaal ja Kohtla-Järvel.

Suitsetamine on keskmisest enam levinud Ida-Virumaal, nii sealsetes linnades kui ka maarajoonides. Kõige rohkem regulaarseid suitsetajaid oli 1999. a küsitluse tulemuste kohaselt Kohtla-Järvel (34%), Narvas (32%) ja Ida-Virumaal (27%).

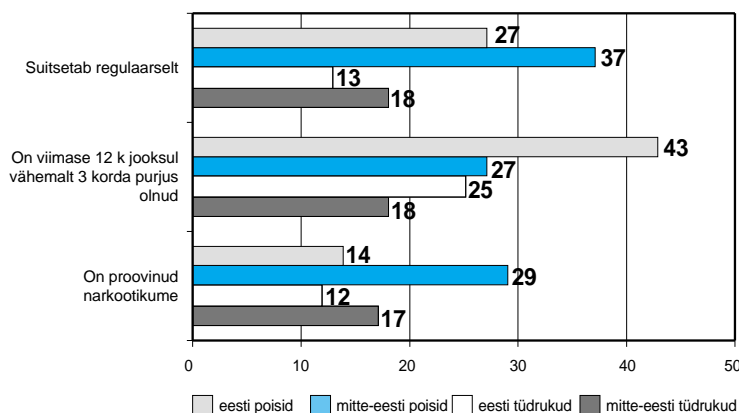
Illegaalsete uimastite tarbimises kerkiavad esile selged tendentsid — rohkem on narkootikume proovitud suuremates linnades, eelkõige Tallinnas ja Ida-Virumaal. Nii on illegaalseid uimasteid proovinud iga neljas 15–16aastane Kohtla-Järve kooliõpilane ja pea sama palju õpilasi Sillamäel ja Narvas ning Tallinnas. Kõige väiksema narkootikume proovimise osakaaluga maakonnad on Järvamaa ja Võrumaa, aga ka seal on proovinute hulk 1995. aastaga võrreldes kasvanud peaaegu kaks korda.

Antud uurimuse tulemused ei peegelda problemaatiliste narkomaanide osakaalu koolinoorte hulgas, vaid annavad ülevaate noortest, kes on (peamiselt uudishimust) narkootikumidega mõned korrad katsetanud. Narkootikumide proovimine ei tee veel noorest narkomaani, kuid enamik narkomaane alustasid kunagi just uudishimust, proovimisega. Noort mõjutab teda ümbritsev keskkond ja ka elupiirkond.

Kuigi narkootikumidega katsetajate osakaal on Tallinnas ja Ida-Virumaa linnades peaaegu võrdne, on tegelik olukord neis piirkondades erinev. Pea kõik proovijad alustavad nalja pärast, koos sõpradega,

JOONIS 2.10.

Uimastite kasutamine soo ja rahvuse lõikes



peol. Tallinnas jääb uimastite kasutamine aga ka kõige halvemal juhul (noor hakkab periooditi uimasteid tarvitama) tavaliselt meelelahutusliku tarbimise ja klubielu (tant-sudroogide) piiridesse — narkootikumide tarvitatakse peol ja ei astuta üle selles keskkonnas valitsevatest tabudest. Ida-Virumaal on aga peamise narkootikumina levinud erinevad opiaadid. Sellises keskkonnas jõuab noor, kes lihtsalt uudishimust mingit uimastit proovib, palju lihtsamini ja kiiremini kõige problemaatilisema uimastitarbimise — opiaatide süstimiseni.

Uimastite tarbimise tagamaadest ja tulevikusuundadest

Uimastite tarvitamist seletatakse tänapäeval vajadusega vähendada pinget, mis tekib elamisest ratsionaliseeritud väärtustega turumajanduslikus ühiskonnas. Lisaks ametlikele ratsionaalsetele väärtustele on ühiskonnas alati ka peidetud väärtused. Juba ammustest aegadest on olemas institutionaliseeritud perioodid, mil valitsevad igapäevaelu normatiivsusele vastanduvad väärtused: puhkused, festivalid, saturnaalid antiikmaailmas, karnevalid keskaegses maailmas. Sellel ajal on aktsepteeritud argikäitumisele vastupidine käitumine. Otsitakse seiklusi ja ekstaasi vastandina igapäevaelu väärtustele, nagu kindlusetunne, rutiin jne (Young, 1971). Kui legaalsete uimastite mõõdukas tarbimine leevendab igapäevaelu stressi, siis alkoholi tarbimine suurtes kogustes ja illegaalsete uimastite kasutamine muutuvad vahenditeks rühmadele, kes üldkehtivaid ratsionaalseid ühiskondlikke väärtusi kas eiravad (nt boheemlased) või kel puuduvad võimalused nende saavutamiseks (materiaalsetest ja vaimsetest ressursidest ilma jäänud sotsiaalselt marginaalne kontingent). Sellistes rühmades on oht problemaatiliseks narkomaaniks muutuda kõige suurem.

Kui Lääne-Euroopas on riskigrupiks ka kehtivate materiaalse väärtuste vastu mässavad noored, siis Eestis on oht muutuda narkomaaniks eelkõige sotsiaalselt marginaalsetel noortel. Kõige problemaatilisem uimastikasutamine — herooinitarbimine — on kõige levinum Ida-Virumaal, kus on ka kõige rohkem töötuid ja madal elatustase. Uimastitarbimine ei ole mitte ainult prob-

leemi allikas, vaid paljudel juhtudel ka selle tagajärg. Et vähendada uimastite tarbimise-ga seonduvaid probleeme, peab parandama sotsiaalselt marginaalsete noorte eluolu tervikuna. Teisalt peaks tähelepanu pöörama ka sellele, et praegused uudishimust proovijad ei muutuks problemaatilisteks tarvitajateks ja et proovijate hulk ei kasvaks. Siin on suur tähtsus ennetustööle õpetuse ja alternatiivsete vaba aja veetmise võimaluste pakkumise kaudu.

Täna on Eestis võrreldes Lääne-Euroopaga vähem nii illegaalsete uimastitega katsetajaid kui ka problemaatilisi narkomaane. Kuna on vähe tõenäoline, et suudetakse vähendada proovijate osakaalu noorte hulgas, tuleks ennetustöö pingutused suunata eelkõige problemaatiliste narkomaanide tekkimise vähendamisele.

Kirjandus

- Ahtee, L. (2000). Opioidid ja kannabinooidid. M. Salaspuro, K. Kiianmaa, K. Seppä (Toim.), *Narkoloogia* (lk 132–137). Tallinn: AS Medicina.
- Allaste, A.-A. (1998). *Reivikultuur Eestis*. Diplomitöö, Tallinn: Eesti Humanitaarinstituut. <http://www.ehi.ee/ehi/oppetool/lopetajad/allaste/10.html>
- Allaste, A.-A.(ed.) (2000). *Uimastite levik noorsoo bulgas*. Tallinn: Akadeemia Trükk.
- Barnes, G. M. (1990). Impact of the family on adolescent drinking patterns. In R. L. Collins, K. E. Leonard, & J. S. Searles (Eds.), *Alcohol and the family: Research and clinical perspectives* (pp. 137–161). New York: Guilford.
- Barnes, G. M., Farrell, M. P., & Dintcheff, B. A. (1997). Family socialization effects on alcohol abuse and related problem behaviors among male and female adolescents. In R. W. Wilsnack, & S. C. Wilsnack (Eds.), *Gender and Alcohol: individual and social perspectives* (pp. 156–175). New Brunswick, NJ: Rutgers Center of Alcohol Studies.
- Barnes, G. M., & Windle, M. (1987). Family factors in adolescent alcohol and drug abuse. *Pediatrician — International Journal of Child and Adolescent Health*, 14, 13–18.
- Caldwell, L.L., & Darling, N. (1999). Leisure context, parental control, and resistance to peer pressure as predictors of adolescent partying and substance use: an ecological perspective. *Journal of Leisure Research*, 31 (1), 57–78.

- Dawes, M., Clark, D., Moss, H., Kirisci, L., & Tarter, R. (1999). Family and peer correlates of behavioral self-regulation in boys at risk for substance abuse. *American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 25 (2), 219–237.
- Dishion, T. J., Duncan, T. E., Eddy, M., Fagot, B., & Fetrow, R. (1994). The world of parent and peers: Coersive exchanges and children's social adaptation. *Social Development*, 3, 255–268.
- Duncan, S. C., Duncan, T. E., Biglan, A. & Ary, D. (1998). Contributions of the social context to the development of adolescent substance use: a multivariate latent growth modeling approach. *Drug and Alcohol Dependence*, 50, 57–71.
- Elkind, D. (1985). Cognitive development and adolescent disabilities. *Journal of Adolescent Health Care*, 6, 84–93.
- Fletcher, A., Darling, N., & Steinberg, L. (1995). Parental monitoring and peer influences on adolescent substance use. In J. McCord (Ed.) *Coercion and punishment in long-term perspectives* (pp. 259–271). New York: Cambridge University Press.
- Greeley, A.M., McCready, W., & Theisen, G. (1980). *Ethnic Drinking Subcultures*. New York: Praeger.
- Hammer-Pratka, K. (2000). Rahvuslikud erisused. (Ethnic differences) In Allaste, A.-A. (Ed.), *Uimastite levik noorsoo hulgas* (p 52). Tallinn: Akadeemia Trükk.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkley, CA: University of California Press.
- Hundleby, J. D., & Mercer, G. W. (1987). Family and friends as social environments and their relationship to young adolescents' use of alcohol, tobacco, and marijuana. *Journal of Marriage and the Family*, 49, 151–164.
- Jacob, T., & Leonard, K. (1994). Family and peer influences in the development of adolescent alcohol abuse. In *The development of alcohol problems: Exploring the biosychosocial matrix of risk* (NIAAA Research Monograph No. 26; NIH Publication No. 94–3495). Rockville, MD: National Institutes of Health.
- Kalikova, N. (2000). *Intravenous drug users. An epidemiological overview*. Unpublished report. Tallinn: AIDS Prevention Center.
- Kariis, T., Malbe, R., Allaste, A.-A., Ahven, A., Jänes, V., Paimre, M., & Lannes, S. (1999). *Summary Report on the National Drug Situation in Estonia*. (Information For The EMCDDA's 2000 Annual Report), Tallinn: Estonian Foundation for Prevention of Drug Addiction.
- Knibbe, R. A. (1998). Determinants of young people's alcohol and tobacco consumption: a cohort study. *Addiction Research Institute (IVO) Annual Report 1998*. Netherlands: IVO.
- Morgan, M, Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Kokkevi, A., & Narusk, A. (1999). The ESPAD Study: implications for prevention. *Drugs: education, prevention and policy*, 6 (2), 243–256.
- Narusk, A. (1988). *Pered, kus kasvavad teismelised*. Tallinn: Valgus.
- Narusk, A. (1991). Transmission of drinking habits within the family. *Contemporary Drug Problems*, 4, 645–671.
- Narusk, A. (1996). *Noored ja uimastid*. Tallinn: Akadeemia Trükk.
- Narusk, A (1999) *Argielu Eestis*. Tallinn: A/S Infotrükk
- Peele, S. (1987). What can we expect from treatment of adolescent drug and alcohol abuse? *Pediatrician*, 14, 62–69.
- Zinberg, N. (1984). *Drug, Set and Setting*. New Haven: Yale University Press.
- Young, J. (1971). *The drugtakers: the social meaning of drug use*. London: Paladin.

2.3. Tahtlike tapmiste tase Eestis ja Euroopas

Sissejuhatus

Käesolevas artiklis vaadeldakse vägivaldset kuritegevust ning selle taset Eestis võrrelduna

duna teiste Euroopa riikidega. Empiirilise materjalina kasutatakse Eestis toime pandud kriminaalsete surmamiste olulisemat alaliiki — tahtlikke tapmisi¹. Eesmärgiks on

¹ Surmamiste juriidilise kvalifitseerimise probleemide kohta Eestis vt Saar, Jüri. (2000). Kriminaalkorras karistatavate ja õigusparaste surmamiste regulatsioon Eestis võrrelduna Ameerika Ühendriikide ja Saksamaa õigusega. *Juridica*, kd 8, nr 1, lk 14–26.

hinnata Eesti tahtlike tapmiste taset teiste riikide taustal ja tuua välja seda mõjutavad olulisemad faktorid.

Pärast Teist maailmasõda on hakatud üha enam kahtlema ametlikult registreeritud kuritegude statistika usaldusväärsuses kuritegevuse hindamisel ja nende rahvusvahelisel võrdlemisel. Kohtu- ja politseistatistika on selleks liialt mõjutatud konkreetse riigi kuritegevuse registratsiooni ja õiguskaitseinstitutionide tegevuse eripärast. Tänaeks on sümptomaatiline kuritegevuse üldnäitajate interpreteerimine eelkõige kriminaal-justiitsia süsteemi tegevust iseloomustavate (Kangaspuntra, 1995). Kriminaal-poliitiliste otsuste tegemiseks on seetõttu püütud leida adekvaatsemaid näitajaid ning muuhulgas otsitud kuritegude liike, mis oleksid ülalnimetud puudustest suhteliselt vabad.

Tahtlik tapmine on üks selline kuriteoliik. Kriminoloogias loetakse seda *mala en se (per se)*² tüüpi isikuvastaseks, vägivaldseks kuriteoks, mida iseloomustab suhteliselt väike sõltuvus konkreetse seadusandja tahtest ja riiklikest statistilistest manipulatsioonidest, madal registreerituse latentsus ja kõrge avastamisprotsent. Seetõttu kasutatakse kriminoloogias erinevate riikide kuritegevuse tasemete võrdlemisel sagedasti just tahtlike tapmisi, eelistades seda registreeritud kuritegude üldarvudele. Tapmiste tase on kriminoloogias jõudnud ka üldisematesse sotsiaalteaduslikesse käsitlustesse, kus seda kuriteoliiki kasutatakse riikide tegeliku kriminogeense olukorra ja sotsiaalse turvalisuse hindamisel ning võrdlemisel (vt nt Human Development Report, 1999).

Tapmiste statistika Eestis

Kriminaalseid surmamisi käsitletakse Eestis kahes statistikas: politseiameti poolt koostatavas registreeritud *kuritegude (kuritegevuse) statistikas* ja justiitsministeeriumis peetavas *kohtustatistikas*. Kriminaalseid

surmamisi arvestab ka statistikaametis peetav *välispõhjustest tingitud ebk vägivaldsete surmade statistika*. Politsei- ja kohtustatistika lähtuvad kuritegudest ja kuriteo subjektidest, vägivaldsete surmade statistika aga kuritegude ohvritest.

Eesti kuritegevuse statistikas, mille koostamise põhimõtted on püsinud Nõukogude ajast suhteliselt muutumatutena, tuuakse eraldi välja tahtlikud tapmised³. Nende hulka kuuluvaiks loetakse kuriteokoosseisud EV KrK § 100 (nn tapmise lihtkoosseis), § 101 (tapmine raskendavatel asjaoludel), § 102 (ema poolt oma vastsündinud lapse tapmine) ja § 103 (nn afektitapmine). Tahtlike tapmiste statistika esitamisel jäetakse nende hulgast välja üks tahtliku tapmise koosseis — EV KrK § 104 (tapmine hädakaitse piiride ületamisel).

Teine oluline moment Eesti tapmiste statistikas on lõpuleviidud tapmiste ja tapmiskatsete koos vaatlemine, mis tuleneb seadusandlikust loogikast, mille järgi tapmiskatsete ja lõpuleviidud tapmise korral kaasneb kriminaalvastutus sama paragrahvi alusel. Katsete osakaal tapmiskuritegude koguarvudes varieerub olulisel määral erinevates tapmiste koosseisudes. Samal ajal võib märkida ka tapmiskatsete ja raskete kehavigastuste tekitamise objektiivse eristamise komplitseeritust. Nagu näitavad riikidevahelised kohtupraktika võrdlused, eelistatakse osades maades niisugused vägivaldsed kuriteod, kus ohver jääb ellu, kvalifitseerida tapmiskatsetena ja teistes raske kehavigastuse tekitamistena. Seetõttu erineb lõpuleviidud tapmiste ja tapmiskatsete osakaal tahtlike tapmiste koguarvudes riigiti olulisel määral⁴. Osade riikide (nt Ameerika Ühendriigid) statistikas ei arvestata tapmiskatseteid ning peetakse arvet üksnes lõpuleviidud tapmiste üle.

Eesti kuritegevuse statistikas ei arvata tahtlike tapmiste hulka kuuluvaiks surmaga lõppenud ülraskete kehavigastuste tekitamisi (EV KrK § 107 lg 2 p 1), mis on selle kuriteoliigi tapmisega sarnast motivatsiooni ja lõppresultaati arvestades küllaltki proble-

² R. Garofalolt pärit jaotuse järgi saab kuriteod jagada „loomulikeks“ (*mala en se*) ja „kunstlikeks“ (*mala prohibita*). Esimesed on universaalsed, kuna lähevad vastuollu inimese altruistlike tunnetega, teised on kriminaliseeritud seoses konkreetsete riiklike huvidega. Garofalo luges tõelisteks kurjategijateks ainult esimest liiki kuritegusid toime pannud indiviide.

³ Sellise olukorra peamine põhjus on EV kriminaalkodeksi praktiline identsus ENSV kriminaalkodeksiga tapmiste osas.

⁴ Vt nt selles suhtes Eesti ja Soome kohtupraktika võrdlust M. Lehti. (1998). Tahtlikud tapmised Eestis 1990ndatel aastatel. Sisekaitseakadeemia. Tallinn, lk 11–12.

maatiline⁵. Samas, nagu näitab pikaajaline statistika, on tapmiskatsete ja surmaga lõppenud kehavigastuste tekitamiste arvud peaaegu võrdsed, mis lubab niisugusele praktikale tuua ühe olulise põhjenduse. Kuna tapmiskatsete tapmistele juurdearvamise kogu arv justkui suureneks ja surmaga lõppenud kehavigastuste väljaarvamise kogu arv justkui väheneks ligikaudu sama arvu juhtumite võrra, võib summaarset tahtlike tapmist kogu arvu Eesti statistikas lugeda küllaltki tõepäraseks.

Kriminaalsete surmamiste rahvusvaheline statistika

Võrdlevaid andmeid tahtlike tapmistele kohta rahvusvahelises mastaabis võib leida mitmest erinevast allikast, mis on koostatud eeskätt rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Nendes kasutatakse näitajana aastaste toime pandud tahtlike tapmist arvu 100 000 elaniku kohta.

- ÜRO kogub informatsiooni liikmesriikide kuritegevuse, sh tapmistele kohta alates 1946. aastast. Alates 1974. aastast alustas ÜRO spetsiaalsete uurimuste seeriat, mis käsitlevad kuritegevuse trende ja kriminaal-justiitsia süsteemide tegevust. Esimene niisugune käsitlus perioodi 1970–1975 ja sellesse hõlmati 56 liikmesriiki. Kõige uuem, järjekorras viies uurimus, katab ajavahemikku 1990–1994 ja selles on muuhulgas esitatud andmed 65 riigi tahtlike tapmistele kohta. Selles uuringus kasutatakse tahtliku tapmise mõistet („surm, mis on põhjustatud teise inimese poolt tahtlikult, kusjuures kaasa on arvatud lapsetapmine ja tapmiskatset“) (vt Kangaspunta, Joutsen, Ollus, 1998).

- INTERPOL kogub ja avaldab alates 1950. aastast kuritegevuse andmeid, mis on saadud rahvuslikelt politseiorganisatsioonidelt. Kriminaalne surmamine on seal defineeritud kui „igasugune akt, mis on pandud toime eesmärgiga võtta teiselt inimeselt elu,

sõltumata selle akti toimepanemise asjaoludest“. Sellesse statistikasse on lülitatud lapsetapmine, kuid mitte alati tapmise katsed. Mitte kõik INTERPOLi liikmesriigid ei esita andmeid kuritegevuse kohta ja andmeid esitanud riikide arv varieerub oluliselt aastate lõikes (vt Riedel, 1999).

- Üheks paremaks allikaks surmapõhjuste kohta loetakse rahvusvahelise tervishoiuorganisatsiooni (World Health Organization, WHO) andmeid, mida kogutakse alates 1948. aastast. WHO poolt on ühe surmapõhjusena defineeritud surmamist järgmiselt: „surm, mis on saanud teiste inimeste poolt tahtlikult tekitatud vigastuste tagajärjel“. See statistika lähtub erinevalt kahest eelnevalt mainitud kuriteost, vaid kuriteo ohvritest ja selle rea alla paigutatakse kõik surmamiskuritegude (*homicide*) ohvriks langenud inimesed, sõltumata sellest, kuidas on juhtum kirjeldatud konkreetse riigi kriminaalkodeksis⁶.

- Kõige uuem Eestit puudutav rahvusvaheline kuritegevuse statistika Euroopa riikide kohta on koostatud Euroopa Nõukogu poolt. Selle üks komitee — Euroopa Kuritegevuse Probleemide Komitee (European Committee on Crime Problems) — moodustas aastal 1996 spetsialistide grupi, mis kogus andmeid 1990.–1996. a kohta. Erinevalt ÜRO ja INTERPOLi metoodikast, kus riikidest kogutakse andmeid lähtuvalt kuritegude standarddefiniitsioonidest, kasutati sel korral rahvuslike korrespondentide ringi, kes püüdsid teha erinevate riikide andmed võimalikult hästi võrreldavaks. Tahtliku tapmise standarddefiniitsiooni („teise inimese tahtlik surmamine“) lisati surmaga lõppenud kehavigastuste tekitamine, eutanaasia, enesetapmisele kaasaaitamine ja lapsetapmine⁷.

Tahtlike tapmistele andmed on rahvusvaheliselt paremini võrreldavad kui andmed, mis käsitlevad muid kuriteoliike. Samas ei ole muidugi ka nende andmete kasutamisel võimalik teada ja arvestada kõiki ala- või üleregistreerituse, samuti klassifitseerimise

⁵ Eesti ei ole selles suhtes erand ja nt Soome kriminaalkodeksis on analoogiline nn kakluse kuriteokoosseis, mille puhul kaasnenud surmajuhtumeid ei kvalifitseerita tahtliku tapmisena. Vt The Penal Code of Finland and The Decree on the Enforcement of the Penal Code. Unauthorized Draft Translation, translated by Matti Joutsen. (1983). Research Institute Of Legal Policy, Helsinki, p. 71.

⁶ Vt nt United Nations Demographic Yearbook 1997. Forth-Ninth Issue. (1999). United Nations, New York, pp. 450- 470.

⁷ Vt European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics. European Committee on Crime Problems. Directorate General I, Legal Affairs, Strasbourg Oct. 1999, p. 17.

erinevustest tulenevaid nüansse konkreetsete riikide tasandil⁸.

Tahtlikud tapmised Eestis

1990. aastatel Eestis toime pandud tahtlikud tapmised on ärganud ka rahvusvahelist tähelepanu. Näiteks ÜRO poolt koostatud statistilises aastaraamatus, mis käsitleb üldisi trende Euroopas ja Põhja-Ameerikas, tuuakse välja kahe riigi kriminaalsete surmamiste (tahtlike tapmiste) näitajad kui erakordselt kõrged. Nendeks on Venemaa ja Eesti, mille tahtlike tapmiste arv 100 000 elaniku kohta ületas 20 ja on alates 1990. aastast kuni 1994. aastani rohkem kui kahekordistunud⁹.

1999. aasta ÜRO inimarengu aruandes on esitatud 1994. aastast pärinevad andmed tahtlike tapmiste kohta. Eesti asub nendes eestpoolt lugedes seitsmendal positsioonil, edestades siinjuures Venemaad kahe koha võrra. Eestist kõrgema tahtlike tapmiste tasemega on üksnes sellised eksootilised kolmanda maailma maad nagu São Tomé ja Príncipe, Bahama, Kolumbia, Lesotho, Guatemala ja Jamaica (vt tabel 2.5) (Human Development Report, 1999).

Võrreldes arenenud riikidega on Eesti tase oluliselt kõrgem ka tapmiste ohvrite arvu poolest. Reastades maailma 15 kõige kõrgema viktimizeerituse tasemega riiki, asub Eesti nende hulgas 1994. aastal neljandal kohal, olles tagapool üksnes Kolumbiast, Venemaast ja Salvadorist. 1997. aastaks oli Eesti positsioon küll koha võrra paranenud: lisaks eesnimetatud kolmele riigile pandi tahtlikke tapmisi toime Eestist rohkem Armeenias ja Puerto Ricos (vt tabelid 2.6, 2.7).

Kuna enamikule Euroopa riikidele on muu maailma taustal iseloomulikud madalad tapmiste näitajad, asub Eesti ka Euroopa riikide osas kindlalt kõige kõrgematel positsioonidel. Euroopa Nõukogu eespool mainitud uuringu andmetel paikneb Eesti tahtlike tapmiste tase (koos

TABEL 2.5.
Surmamiskuritegude ohvrite arv 100 000 elaniku kohta mõnedes maailma riikides (1994)

Koht pingereas	Aasta	Riik	Ohvraid 100 000 elaniku kohta
1	1991	Kolumbia	89,6
2	1993	Venemaa	30,3
3	1990	Salvador	28,1
4	1993	Eesti	25,8
5	1992	Armeenia	25,3
6	1993	Läti	24,7
7	1992	Puerto Rico	23,8
8	1989	Brasiilia	20,2
9	1992	Mehhiko	18,5
10	1993	Kasahstan	17,6
11	1990	Kõrgõzstan	13,9
12	1993	Leedu	12,5
13	1989	Venetsueela	12,1
14	1992	Ukraina	11,3
15	1992	Singapur	11,2

Allikas: Demographic Yearbook of the United Nations 1994 (1996), pp. 445–465.

TABEL 2.6.
Surmamiskuritegude ohvrite arv 100 000 elaniku kohta mõnedes maailma riikides (1997)

Koht pingereas	Aasta	Riik	Ohvraid 100 000 elaniku kohta
1	1994	Kolumbia	80,0
2	1991	Salvador	27,4
3	1996	Venemaa	26,5
4	1992	Armeenia	25,3
5	1992	Puerto Rico	23,8
6	1996	Eesti	19,9
7	1992	Brasiilia	19,0
8	1996	Kasahstan	18,8
9	1995	Mehhiko	17,2
10-11	1996	Moldova	16,9
10-11	1997	Ungari	16,9
12	1997	Tšehhi	15,4
13	1996	Läti	15,3
14	1995	Ecuador	13,4
15	1996	Kõrgõzstan	10,9

Allikas: Demographic Yearbook of United Nations 1997 (1999), pp. 450–470.

⁸ Üks registreerimisega seotud probleemidest on tapmiste ja tapmiskatsete arvude statistikas koosesitamine. Nagu eespool öeldud, eelistatakse ühtedes riikides ohvri ellujäämisel kvalifitseerida kuritegu raske kehavigastuse tekitamisena, teistes tapmiskatsena. Näiteks vägivalgakuriteod, mis ei lõpe ohvri surmaga, võetakse Eestis enamasti arvele kehavigastuste tekitamisena. Soomes käsitletakse aga praegu tapmiskatset oluliselt laiemana, mistõttu tapmiste ja tapmiskatsete koos esitamisel on selle kuriteoliigi tase oluliselt kõrgem võrrelduna üksnes lõpuleviidud tapmiste kaudu saadud näitajast (1996. aastal pandi Soomes toime 10,1 tapmist ja tapmiskatset koosvõetuna ning üksnes 3,7 lõpuleviidud tahtlikku tapmist 100 000 elaniku kohta).

⁹ Trends in Europe and North America 1998/1999. (1999). The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe. United Nations, New York and Geneva, p. 223.

TABEL 2.7.

Tahtlike tapmiste arvud 100 000 elaniku kohta mõnedes maailma riikides (1994)

Koht pingereas	Riik	Tapmiste arv 100 000 elaniku kohta
1	Saõ Tomé ja Príncipe	133,7
2	Bahama	85,5
3	Kolumbia	75,9
4	Lesotho	70,4
5	Guatemala	30,1
6	Jamaica	27,1
7	Eesti	24,4
8	Nicaragua	23,3
9	Venemaa	21,8
10	Paraguay	18,5
11	Guyana	18,0
12	Ecuador	17,7
13	Kasahstan	15,0
14	Läti	14,7
15	Leedu	14,2

Allikas: Human Development Report 1999. (1999), pp. 221–224.

TABEL 2.8.

Tahtlikud tapmised koos katsetega Euroopas (1996)

Koht pingereas	Riik	Tapmiste arv 100 000 elaniku kohta
1	Venemaa	19,9
2	Holland	19,0
3,4	Eesti	18,4
3,4	Albaania	18,4
5	Šotimaa	15,5
6	Leedu	11,1
7	Luksemburg	10,6
8	Rootsi	10,3
9	Läti	10,4
10	Soome	10,1
11,12	Bulgaaria	8,9
11,12	Moldova	8,9
13,14	Põhja Iirimaa	6,8
13,14	Horvaatia	6,8
15	Rumeenia	6,7

Allikas: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (1999), p.41.

katsetega) Euroopa riikide hulgas 3–4 kohal, jagades seda Albaaniaga. Eestist suurem arv niisuguseid kuritegusid pandi 1996. aastal toime üksnes Venemaal ja üllatavalt Hollandis (vt tabel 2.8). Vaadates aga riikide pingeriida, mis on koostatud ainult lõpule viidud tahtlike tapmiste järgi, asub Eesti Venemaa järel teisel kohal.

Siinjuures on Holland oma 1,8 tapmisega alles riikide pingerea teises pooles (vt tabel 2.9). Kuna riikide arv varieerub ka selles mõttes, milliseid andmeid keegi annab, on täpse tahtlike tapmiste tasemete pingerea koostamine küllalt keeruline.

Kahe maailmasõja vahelise vägivalllakuritegevuse andmete alusel oli võimalik jagada Euroopa madala tapmiste arvuga lääneosaks ja kõrge tapmiste arvuga idaosaks (Verko, 1951). Tänapäeval selline jaotus enam täiel määral ei kehti, sest madala tapmiste tasemega piirkond on mõnevõrra laienenud, hõlmates endasse lisaks Lääne-Euroopale ka Kesk-Euroopa ja Lõuna-Euroopa riike. Kuid tänased tapmiste suure arvuga üleminekumaad (sh Eesti) kipuvad tõesti asuma eeskätt Ida-Euroopas. Kõige kõrgem tase selles suhtes on iseloomulik endistele Nõukogude Liidu vabariikidele, millele järgnevad endised nn Euroopa sotsialismileeri riigid. Tundub, et vahepealne Euroopa jagamine kaheks mõjutab üldist ühiskonna seisundit ja ka aktuaalset tahtlike tapmiste taset enam kui aastakümnete taha ulatuvad traditsioonid.

Lühiajalised trendid

Kui vaadata Eestis 1990. aastatel toime pandud tapmisi, tuleb välja selge dünaamika. Tapmiste arv hakkas kasvama 1990. aastate alguses, ületades 1992. aastal 15 piiri ja 1993. aastal 21 piiri 100 000 elaniku kohta. Kõige rohkem tapmisi pandi toime 1994. aastal, mil vastavaks arvuks kujunes 365 ehk 24,2 tapmist 100 000 elaniku kohta. Alates sellest aastast on Eesti tahtlike tapmiste arv viis aastat järjest vähenenud ja oli 1999. aastal 100 000 elaniku kohta alla 14 (vt tabel 2.10).

Ehkki viimastel aastatel saab selle kuriteoliigi osas täheldada olulist tagasimeinekut, jääb tapmiste tase Eestis võrreldes teiste demokraatlike Euroopa riikidega endiselt kõrgeks. Eesti 1999. aasta vastav näitaja 13,8 ületab siiani näiteks USA-d, kus see 1998. aastal oli ligi 10,6 ja Soomet, kus samal aastal registreeriti 2,8 tapmist 100 000 elaniku kohta.

Pikaajalised trendid

Hindamiseks Eesti tänaseid tahtlike tapmisi, vaatleme selle kuriteoliigi arengutrende

alates Eesti Vabariigi tekkimisest. Selleks võrdleme omavahel kolme erinevat perioodi: 1) Eesti Vabariik enne Nõukogude okupatsiooni (1918–1940), 2) Nõukogude okupatsiooni periood (1945–1990) ja 3) Eesti Vabariik pärast taasiseseisvumist (1991–1999).

Kõige üldisemalt võib öelda, et praegune tapmiste tase ületab olulisel määral kahte eelnenud perioodi. Omaaegses Eesti Vabariigis pandi toime keskmiselt 127 tapmist aastas, mis oli tolleaegset elanikkonda arvestades natuke üle 11 tapmise 100 000 elaniku kohta. Nõukogude perioodi tapmiste ja tapmiskatsete keskmine arv aastas oli 66, millele vastab näitaja umbes 6 tapmist 100 000 elaniku kohta. Praeguse Eesti Vabariigi keskmine on 260 tapmist aastas, mis 100 000 elaniku kohta on üle 17. Niisugused arvud vajavad lähemat kommenteerimist.

Vaadates Eesti Vabariigi algusaegset kuritegevuse statistikat tahtlike tapmiste lõikes, tulevad esile olulised erinevused võrrelduna tänase Eestiga. Sarnaselt tänase praktikaga arvestati ka tolleaegses Eesti Vabariigis tapmisi ja tapmiskatseid koos. Samas äratavad tähelepanu väga suured arvud ebaseaduslike abortide ja lapsetapmiste osas. Kui 1920. aastate alguses moodustasid need kaks tapmise liiki (tolleaegse käsitlemise järgi) ligi kolmandiku tahtlike tapmiste koguarvust, siis 1924. aastal oli see näitaja juba ligi 60%¹⁰. Võrreldes seda tänapäevase olukorraga, kus Eestis pannakse toime keskmiselt üksnes mõned niisugused kuriteod aastas (nt 1994 — 3, 1995 — 2, 1996 — 6), näeme Eestis toime pandavate tahtlike tapmiste struktuuri olulist muutust. Ebaseaduslike abortide tegemine ja tuvastamine on tänases Eestis abordi legaalsete võimaluste tõttu muutunud praktiliselt olematuks. Seetõttu on õigem võrrelda 1920.–30. aastatel toime pandud tahtlike tapmiste arve hilisematega alles pärast neist lapsetapmiste ja ebaseaduslike abortide mahaarvamist.

Nõukogude perioodi suhteliselt madalad tapmiste arvud väärivad omaette arutelu. Tolleaegsesse kuritegevuse statistikasse tuleb suhtuda äärmise ettevaatlikkusega, sest totalitaarse riigi arvepidamine selle üle, mis ühiskonnas toimub, erineb oluliselt demokraatlike riikide tavadest. Ei ole kahtlust, et

TABEL 2.9.

Tahtlikud tapmised ilma katseteta Euroopas (1996)

Koht pingereas	Riik	Tapmiste arv 100 000 elaniku kohta
1	Venemaa	15,3
2	Eesti	14,7
3	Läti	8,8
4	Albaania	7,6
5	Bulgaaria	5,2
6	Portugal	3,9
7	Soome	3,7
8	Rumeenia	3,2
9	Sloveenia	2,7
10	Šotimaa	2,6

Allikas: *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (1999), p.42.*

TABEL 2.10.

Tapmiste ja tapmiskatsete arv ja koefitsient 100 000 elaniku kohta Eestis 1991-1999

Aasta	Tapmiste ja tapmiskatsete arv	Koefitsient 100 000 elaniku kohta
1991	136	8,7
1992	239	15,5
1993	328	21,7
1994	365	24,2
1995	304	20,6
1996	268	18,2
1997	247	17,0
1998	248	17,1
1999	200	13,8

Allikas: *Politseiamet.*

tolleaegne kuritegevuse statistika võimaldas ka tahtlike tapmiste arvudega manipuleerimist. Näiteks ei arvestatud tolleaegses statistikas siin viibivate sõjaväelaste ja kaitsetööstuse ettevõtete töötajate poolt toime pandud kuritegusid.

Samas on küllalt loogiline, et ühiskonnas, kus inimeste kogu tegevus oli allutatud rangele kontrollile, oli iga liiki aktiivsus, sh kriminaalne, pärsitud. Tahtlike tapmiste madal tase Eestis Nõukogude okupatsiooni perioodil annab selle kohta ilmekat tunnistust. Ülekantud ühiskonna võimalusi tapmiste näitajate madalal hoidmisel iseloomustab hästi rohkem kui 1 miljardi elaniku-

¹⁰ Susi, A. (1926). Kuritegevus Eestis 1919–1924. Eesti Statistika. 53-1, lk 1–7; Eesti Arvudes 1920–1937. (1937). Riigi Statistika Keskbüroo. Tallinn, lk 303–310; Raid, K. (1938). Süütegevus 1937. Eesti Statistika, Nr 200(7)- 201(8), lk 357–365.

ga Hiina, kus ametlikel andmetel sai 1996. aastal tapmistega läbi surma 63 inimest, mis teeb alla ühe juhtumi 100 000 elaniku kohta¹¹. Kõrvaltvaatajal on võimatu sellele näitajale objektiivset hinnangut anda, kuid kindlasti ei saa seda seada mõne Euroopa riigi analoogilise näitaja kõrvale võrdlemise eesmärgil. Samuti tuleks suhtuda ka nõukogudeaegse Eesti ja tänase Eesti kuritegevuse tasemetega võrdlemisse.

Interpreteerimisvõimalused

Isikuvastast kuritegevust (eelkõige tapmisi) on peetud rahvastiku moraalse taseme iseloomustamise aspektist erakordselt tähtsaks. Kuritegevuse taset ühiskonnas saab interpreteerida kui sotsiaalse koostmõju resultaati, mis kujuneb küllaldase motiveeritud kurjategijate kontingendi, suhteliselt nõrga sotsiaalse kontrolli ja sobivate kuritegevuse sihtmärkide olemasolul (Cohen, Felson, 1979; Van Dijk, 1994). Selline üldine mudel, kus kuritegevuse tase on determineeritud motivatsiooniliste ja võimaluslike (opportunity) faktorite koostmõjus, on kasutatav ka tapmistega taseme interpreteerimisel. Vägivaldse kuritegevuse tase korreleerub niisuguste ühiskonnaelu faktoritega nagu suhteline vaesus, sotsiaalne ebavõrdsus ja rahulolematuse sissetulekutega (Mayhew, Van Dijk, 1997). Eesti ühiskonnas on täna olulisel määral esindatud kõik loetletud kuritegevuse kõrget taset soodustavad faktorid.

Interpreteerides rahvusvahelisi trende tahtlikes tapmistes, tuleb arvestada, et ühiskonnad asuvad moderniseerumise protsessi erinevates staadiumites. Selle käigus toimuvad pidevad muutused kriminaalses motivatsioonis ja võimalustes. Põhiline järeldus on: mida arenenum on ühiskond, seda kõrgem on varavastase kuritegevuse tase ja madalam vägivallaga seotud kuritegevus. Vähearenenud riikides on olukord vastupidine (Riedel, 1999). Nagu näitab Eesti tänane areng (eriti viimasel viiel aastal), muutub sinne kuritegevuse üldpilt moderniseeruvale ühiskonnale iseloomulikuks.

Kolmandaks on rõhutatud sotsiaal-kultuurilise konteksti olulisust vägivallakuritegevuse seletamisel. Need ühiskonnad, kus tapmistega tase on madal, omavad tugevat

mitteformaalset sotsiaalset kontrolli ja üldaktsepteeritavat normatiivset süsteemi, sotsiaalset kohustuste ranget võrku ja kultuurilist orientatsiooni, mis pärsib agressiooni. Niisugused ühiskonnad on pigem kollektivistlikele kui individualistlikele printsiipidele tuginevad ning neis ei ole levinud vägivaldne subkultuur (Gartner, 1997; Wolfgang, Ferracuti, 1982). Eesti sattus pärast taasiseseisvumist perioodi, mida saab kirjeldada kui normatiivsuse puudulikkust, varem kehtinud kontrollimehhanismide kadumist. Uue, teistel põhimõtetel toimiva sotsiaalse kontrolli väljakujunemine võtab aga aega.

Tapmiskuritegevuse uuringud tõestavad, et kurjategijate ja ohvrite sotsiaalsed parameetrid on reeglina sarnased või lähedased. Tahtlik tapmine pannakse tavaliselt toime nende poolt, kelle puhul saab rääkida varasemast kriminaalsest karjäärist. Suur tahtlike tapmistega arv näitab, et ühiskonnas on palju kriminaalselt aktiivseid isikuid, kellele tegelemine on kriminaal-justiitsia süsteemi prioriteet. Eesti tapmiskuritegevuse suur kasv 1990. aastate alguses ja keskpaigas on otseselt seotud õiguskaitse-institutsioonide vähese suutlikkusega sellelililise kuritegevuse kontrollimisel.

Kokkuvõte

Tapmistega kõrge tase Eestis 1990. aastatel näitab, kui võrd fundamentaalse ühiskondliku muutusega on siin olnud tegemist. Eesti pole selles suhtes erand ja seesama protsess toimub ka teistes üleminekuriikides, eriti endistes Nõukogude Liidu vabariikides. Võib-olla on siinsed muutused, arvestades Eesti suhtelist väiksust ja geopoliitilist positsiooni, olnud kiiremad. Eesti seniste arengute jätkumisel ja stabiilsuse väljakujunemisel peaks vägivaldsete kuritegevuste arv edaspidi oluliselt vähenema ja saavutama taseme, mis on iseloomulik teistele Euroopa riikidele.

Kirjandus

Cohen & Felson. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44, 588–608.

¹¹ Demographic Yearbook of the United Nations 1999, pp. 455–460.

- Gartner, R. (1997). Crime: variations across cultures and nations. In C. Ember and M. Ember (eds.), *Cross-Cultural Research for Social Science* (pp. 101–119). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Human Development Report 1999*. (1999). UNDP, New York, Oxford: Oxford University Press, pp. 222–224.
- Kangaspunta, K. (ed.). (1995). Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1986–1990. HEUNI Publications Series No. 25. Helsinki: HEUNI.
- Kangaspunta, K., Joutsen, M. & Ollus, N. (eds.). (1998). Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1990–1994. HEUNI Publications Series No. 32. Helsinki: HEUNI.
- Mayhew, P., & Van Dijk, J.J.M. (1997). Criminal victimisation in eleven industrialised countries: key findings from the 1996 International Crime Victims Survey. The Hague: Ministry of Justice, Research and Dokumentation Centre.
- Riedel, M. (1999). Homicide. In *Encyclopedia of Violence, Peace, and Conflict*. Vol. 2. San Diego, London: Academic Press, pp. 123–138.
- Van Dijk, J. J. M. (1994). Opportunities for crime: a test of the rational-interactionist model. *Report at the Eleventh Criminological Colloquium of the Council of Europe*. Strasbourg, 23–30 November.
- Verkko, V. (1951). Homicides and Suicides in Finland and Their Dependence in National Character. Preface by Professor Thorsten Sellin. *Scandinavian Studies in Sociology*, 3. Kobenhavn: G.E.C.GADS FORLAG, pp. 65–76.
- Wolfgang, M. & Ferracuti F. (1982). *The Subculture of Violence*. Beverly Hills, London: Sage Publications, Inc.

2.4. Eesti rahvakultuur sisenemas Euroopa Liidu kultuuriruumi

1990. aastatel on rahvakultuuri asend ja sotsiaalne tähendus Eesti ühiskonnas oluliselt muutunud. Ajalehed ei kirenda enam rajoonide kultuuripäevade fotomontaažidest ning laulupeolegi on külge hakanud kommertsimelu. Rahvakultuur pole praegu menuteema. Siiski adutakse ohtu, mis ähvardab seda rahvusidentiteediga seotud valdkonda sisenemisel nii globaalkui eurokultuuri uutesse dimensioonis.

Kuidas tajuvad asjaosalised ise muutusi, mis on toimumas eesti rahvakultuuri tõlgendamisel ja uute piiritähiste paikapanelisel? Uurimaks seda, viisime 1998.–1999. aastal läbi 14 fookusgrupi intervjuud harrastusteatri juhtide, vabaharidusliikujate, käsitöömeistrite, kohalike kultuurinõunike, raamatukoguhoidjate jt asjaosalistega. Intervjuude käigus vestlesime keskmiselt kahe tunni vältel iga grupiga eraldi kaasaegse rahvakultuuri tegutsemisaladest ja ka tulevikuperspektiividest ELiga ühinemisel. Intervjuude põhjal analüüsisime, kuidas osavõtjad määratlevad rahvakultuuri või sellega seotud üksikvaldkondi, tegevusliike, väärtusorientatsioone, aga ka neid vastandmõis-

teid, mis respondentide arvates jäävad rahvakultuuri piiride taha.

„Omad“ ja „võõrad“

Omariikluse kaotamise järgsetes tingimustes oli „teise“ konstrueerimine eesti rahvakultuuri seisukohalt küllaltki hõlpus. Selleks sai eelkõige nõukogulik kultuuripoliitika, millel oli vähe ühist eestlaste ajalooliste kultuuritraditsioonidega ja mida käsitleti seetõttu kui vaenulikku „võõrast“. Oluliseks ei peetud pragmaatilist lähenemist, mis paljudel juhtudel oli eesti rahvakultuuri säilimisele üpriski soodne (riiklikud, samuti kolhooside ning ametiühingute hiigeldotatsioonid). Tähtis oli eelkõige semantiline aspekt, kus nõukogulikustamist ja venestamist peeti eesti rahvakultuuri suurimaks vaenlaseks. Ohtliku „teise“ vastu tuli „oma“ puhtuse nimel pidada ritualiseeritud „lahinguid“. Nõukogude perioodi rahvakultuuri kultus Eestis võimaldab tõmmata paralleele Euroopa XIX sajandi rahvusluse ideoloogiaga, sest ka siis oli rahvuse kaitse tihedalt seotud just folkloori kaitsega teistsuguse eest. Iseenese juurtele toetumine tugevdas

rahvakultuurilist eneseteadvust, samas aga vähendas suletus vastuvõtlikkust uutele väljast sisse tulevatele kultuuritekstidele.

„Siinkohal tuleb öelda tänu võõrvõimudele, kelle sekkumine Eesti asjadesse on läbi aegade meie ühtekuuluvust suurendanud. Hirm võõra ees on pannud vanast kinni hoidma“ (intervjuust TPÜ üliõpilastega).

Rahvakultuuri käsitlemine sotsialistliku ideoloogia vastasrindena oli tegelikult konserveerivat laadi kaitsekihi tekitamine, millest tänapäeval on aga saamas pigem arengupidur. Praeguses postsotsialistlikus ühiskonnas ongi eesti rahvakultuuri piiriladel tekkinud olukord, kus ohtra tõlkimist vajava materjali sissetung perifeerias on põrkunud jäigastunud struktuuride vastu-panule tsentrumis.

Vabanemisega kaasnenud tormiline kultuurireaalide teisenemine esitas eesti rahvakultuurile põneva, ent samas keeruka väljakutse — vajaduse sisemise dünaamilisuse kiire kasvu järele. Pikalt „omaenese mahlas laagerdunud“ rahvakultuur oli ootamatult silmitsi internetistuva maailmaga, noorte subkultuuride paljususega, massikultuuri klišeede agressiivsusega, mitte-eestlaste kultuurilise alternatiivsusega, Põhjamaade vabahariduslike traditsioonidega jne. Teistsugused kultuurid hakkasid eesti rahvakultuurile peale suruma olukorda, kus passiivseks jäämise korral ta dekonstrueeritakse, muudetakse teiste suhtes tähendusi mitteomavaks eimiskiks. Eesti rahvakultuur seisab eneseuendamise ja dünaamilisuse suurendamise nimel vajaduse ees konstrueerida uued „teised“.

Uute „teiste“ leidmisest

Intervjuudest joonistus selgelt välja kõige tõsisemalt võetav uus „teine“, milleks osutus massikultuur, ja selle kõrval ka Eesti oma rahakam inimene, kes tarbib peamiselt massitiraažis levivat kitsi. Aga laskem taas kõnelda asjaosalistel endil.

„Meie vallas on nii, et kultuuri ei tarbi üldse gümnaasiumiõpetajad, kes on vallas tegelikult kõige paremini kindlustatud inimesed. Nad on Esmeralda-usku, istuvad kodus ja vaatavad seda. Kel kõrgem palk, ei see tule enam rahvakultuuri juurde“ (intervjuust Antsla seltsitegelastega).

„Eesti ühiskonnas toimub drastiline kibistumine, varanduslik ebavõrdsus on suur. See kindlasti peegeldub kogu kultuuri-

tarbimises ja peegeldub subatumises nii pärimuskultuuri kui ka võib-olla kultuuri üldse. Kas pärimuskultuur võiks jääda vaesema elanikkonna pärisosaks?... Minu arust on need meie uusrikkad, see meie kõige rikkam kiht, nii õbukese kultuuriga, et neid on täiesti võimalik ehmatada selle rahvakultuuri ja pärimuskultuuriga. Kas nad nüüd hingelt tabavad seda tarbida või mitte, aga sa saad neid täiesti jalust rabadada, et selline asi on olemas ja kas sa siis seda ei tea“ (intervjuust ERMi teaduritega).

Tugevalt diskuteeritav teema intervjuudes oli ELiga liitumise tulemusel kujunevad kultuurisuundumused, milles samuti kiputi nägema vaenavat „teist“. Võrreldes massikultuuriga on põhitoon kahtlevam ja mitte nii otseselt tõrjuv. EL ja selle kultuuribürokratia ei ole nii destruktiivne „teine“ kui massikultuur, ka on täiesti uut tüüpi sfääriga kokkupuute kohustuslikkus rahvakultuuri praktikute jaoks ilmselge.

„Mõnes mõttes kaotame, aga Euroopa Liidu kaudu tulevad võib-olla ka mingisugused rahad kasvõi meie käsitöö valdkonnale. Selge on see, et me ei saa minna tagasi 18. sajandisse. Rahvakultuuri viljelemine jääb mingisuguseks hobiks, ja siis teevad ka inimesed, kes tabavad sellega rohkem tegelda“ (intervjuust naiskäsitöö edendajatega).

„Nii palju kui mina kõrvalt euroliidust olen kuulnud, siis euroliidu seltsimehed, kõik, kes seal eesotsas on, on küllaltki kõrge tasemega, haritud, Interneti-valdajad. Üks maainimene, kellel pole tihti pooltki neid võimalusi, ta jääb tabes-tahmata alla. Kuskil peab toimuma areng, et see maainimene oleks selle euromehe tasemel. Tallinn ja mingi väikese koha inimene — nad on subtilemistasandil juba nagu euroliit ja Eesti, rääkimata sellest, kui asi läheb päris euroliitu. Kõigepealt peab oma rahva niikaugele viima, harima. Viima oma elatustasemelt ka sellele tasemele, mitte et see väike koht jääb tänu euroliidule viirelema. Siis on see võimalik, mitte ülepeakaela. Et kahe-kolme aasta pärast oleme seal, aga samas pole meil süüa. Üks näide meie valla, kui laps varastas leiba ja kugistas kobe alla — mis see laps seal euroliidus tegema hakkab?“ (intervjuust valdade kultuurinõunikega).

„Mina saan aru, et rahvakultuuris on väga oluline paikkonna kultuur. Selle hulka kuulub ka kohalik murre, seepärast on väga kahju, kui need kaovad. Übeks

eesmärgiks peaks olema ka kobalike murrete hoidmine ja rääkimine. Oleks kahju, kui me ühel päeval oleme ELis ja ei teagi oma paikkonnast midagi“ (intervjuust harastusteatri juhtidega).

„EL võib tuua selle muutuse, et me võitleme oma rahvakultuuri eest. Hakkame tegema rohkem rahvatantsu- ja laulu, hakkame seda vibuti tegema. Keelatud asja tabetakse teha, või surutud seis viidud asja. Ameerikas elavad eestlased olid üsna jõukad, aga tegid sellegipoolest eesti kultuuri“ (Pärnu linna rahvakultuuri juhid).

Eli kultuuriruum kujutab rahvakultuuri praktikute jaoks üsna ähmaselt tunnetatavat reaalsust. Peamiselt heistub see võimalusena projektide kaudu lisaraha saada, väärtussüsteemi või seadusandliku regulatsioonina teda erilisel ei hoomata.

Piiride dekonstruktsioon?

Eesti rahvakultuuri tänaste piiride paikapanelkul on määrav, mida osalejad peavad rahvakultuuri valdkondadeks. Nõukogude perioodil seostusid rahvakultuuriga eelkõige folkloorne laul, tants, käsitöö, kindlad toidud, tavandid, kalendaarsed pühad jms. Rahvakultuuri koodid olid üldtunnustatud ja tekstide identifitseerimine ei olnud raske. Postmodernistliku väärtusmaailma avanemisel on aga rahvakultuuri piiritlemine märksa raskem. Üheks oluliseks võimaluseks piiride määratlemisel on lasta kultuuris osalejatel enestel tõdeda, mida nad peavad rahvakultuuriliseks tegevuseks. Loomulikult pole järgnev loend ammendav, iseloomustamaks kaasaegse rahvakultuuri kogu mahtu, pigem näitab see valdkondade kirjusus ja arusaamade heterogeensust. Intervjuudes leiavad mainimist suhteliselt juhuslikud alad, mis on eelkõige seotud konkreetsete respondentide isiklike huvidega ja võivad teiste intervjuerite seisukohalt osutada hoopis harrastusteks, majandustegevuseks vms. Järeldada annab vaid seda, et praegusel ajamomendil saab rahvakultuuri mõiste alla paigutada tõesti lõpmata palju tegevusi (tekste), ilma et ükski oleks kategoriseeritav „valena“, aga kaugelki mitte ka „õigena“. Rahvakultuuri osana leidsid intervjuudes mainimist:

- kaalujälgimine;
- külasport (näit rahvaste-, võrk- ja jalgpall);
- palkmaja ehitamise kursused;
- käsitöömeistrite kojad linnas;

- õpingid iseenda tundmaõppimiseks;
- kursused väikeloomade pidamiseks;
- külade liikumine;
- kodu-uurimine;
- keele- ja arvutiõpe;
- teabetoad (kus on hakanud käima ettevõtjad);
- paadiehitus kui rahvuslik hobi;
- kompileeritud mängud lastele, tutvustamaks eesti rahvariideid ja rahvakalendrilisi pühasid;
- linnainimeste harimiseks mõeldud linnalähedane rahvustalu;
- eesti kirjanduse, kunsti, tantsu, laulu tutvustamine haridussüsteemis;
- eesti klassikale tuginev õpilasteater;
- kehalise kasvatuse tundides läbiviidavad rahvatantsu kursused;
- luuleteater, harrastusteater, nukuteater;
- autoklubid, eriti Unicum;
- margikorjamine;
- käsitöökursused.

Praktikute poolt esiletooduna toimub protsess, mida võiks nimetada rahvakultuuri piiride dekonstrueerimiseks. Üldtoodud loendile saab lisada üha uusi lülisid. Sisuliselt pole seda jada võimalik lõpetada ja öelda, et järgmine mainitustest on kindlasti „vale“. Senine rutiinne kindlapiirilisuus on asendumas postmodernismile iseloomuliku avatud piiride hägususega.

Loendist lähtudes tuleb tõdeda, et pärimuslikkuse kõrval domineerib pigem nostalgia: hoolimata eestlaste tugevast linnastumisest, soovitakse ikka veel näha ennast talupojarahvana ning peetakse rahvakultuuriks eelkõige külaeluga seonduvat. Teisalt saame aga täheldada tendentsi, milles rahvakultuur seonduv pigem mõistega „rahvas“ ehk *populus*, loov rahvamass. Rahvakultuurina käsitletakse aga igasugust vaba aja tegevust kaalujälgimisest margikorjamiseni. Rahvakultuuris soovitakse näha selgeid kaasajastumise märke: kui esiisade tarvis avaldus see näiteks külaseppade osavusena, siis miks ei võiks see praegu väljenduda vanade unikaalsete autode restaureerimisena. Liigset võõristust ei tekita enam uustekkelised sümbioosid, nagu etnoräpp, etnograafilised arvutimängud jt. Traditsionaalsuse uue dimensiooni musternäitena tõusid intervjuudes esile Viljandi pärimusmuusika festivalid.

Mure rahvakultuuri piiride kadumise üle väljendub kokkuvõtlikult järgmises intervjuukatkes:

„Obt on selles, et linnas tähistatakse küll rahvakombeid, kuid need pole eesti rahva kombed. Viimase kümne aasta jooksul on tulnud erinevate rahvaste kombeid — halloween, ööklubid ja pubid tähistavad seda. Tähistatakse valentinipäeva, selle asemel, et meil oleks mardi- ja kadripäev. Eesti rahvakalendri tähtpäevi ei osata enam tähistada, tuleb massiliselt peale see, mis on olnud nagu piiri taga kinni. Tuleb Ameerikast, Iirimaalt kommerts, ja läheb noortele peale. Puudub järjepidevus spiraali kõrgemal astmel, et teba meie

oma rahvakompe põnevaks, buvitavaks, nagu näiteks halloween on. Aga see kartus on, et kas me oskame ja tahamegi seda teha. Me mäletame seda, kuidas see meie lapsepõlves oli, aga ei oska noortele buvitavaks teha. Valentinipäeva katoliku usust pärit juuri me ei tea, lihtsalt läheme kõrtsu ja kingime sõbrale südame. Samal ajal tähistame veel idamaadest pärit tähtpäevi, kuid oma rahvakalendrist pärit tähtpäevi ei oska noortele buvitavaks teha“ (intervjuust Pärnu linna rahvakultuuri juhtidega).

2.5. Eesti Eurovisiooni lauluvõistluste maastikul

Eurovisiooni lauluvõistlust on peetud alates 1956. aastast, seega juba 45 korda. Alanud 7 riigi ühissetevõtmisena, hõlmas see 1965. aastal juba 18 riiki, millele ajapikku lisandusid mitmed Vahemere maad, nii et 1992. aastaks oli eri osalejaid olnud 25. Uus murdepunkt laulumaade geograafias on aasta 1993, mil Jugoslaaviat asendavad 3 tema endist osa ning järgnevail aastail proovivad häält veel 9 endisest idablokist võrsunud riiki. Euroopa enamik on seega kaasatud ning mõned ajapikku loobunud (Luksemburg, Monaco, viimati ka Itaalia) ei muuda vajalikku esindatust. See osa võtta tahtjate suhteline paljus on põhjustanud reeglite muutmist edukamate kasuks, et sündmus laulumaratoniks ei kujuneks. Seega mitte kõik riigid pole igal aastal ning samadel võistlustel esindatud. Läbi aegade on vaid ühe korra vahele jätnud Saksamaa, kaks korda Belgia, Prantsusmaa, Šveits ja Inglismaa, kolm Holland. Eestil on kontos 6 osavõttu.

Läbi aegade on lauluvõistlusel katsetatud mitmeid erinevaid hindamisviise ja mindud rahvusžüriidelt lõpuks üle rahvahääletustele, kusjuures praegune punktide jagamise süsteem (parim – 12, teine – 10, kolmas – 9, ..., kümnes – 1) kehtib 1975. aastast. Toimuvat saab pidada valikuliseks väljavõtteliseks järjestamiseks, mis on sotsioloogiliselt vaadeldav (oma analüüsiks kasutame võrdsammulist skaalat, kus võitja saab 10, teine 9 punkti jne).

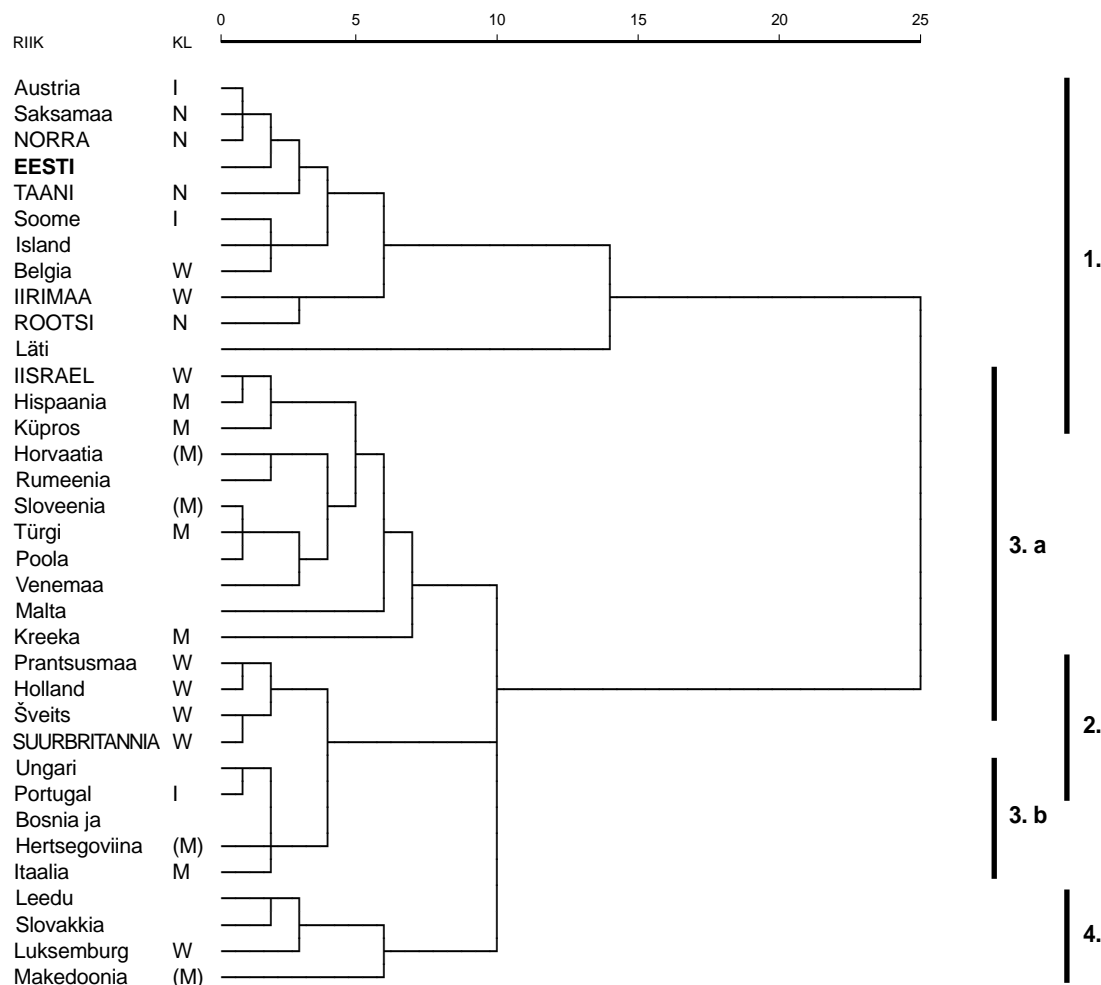
Esimene katse välja selgitada lauluvõistlusel avalduv dominantsete rühmituste skeem ning selle aluseks olev (muusika)

maitse-eelistuste lähedus tehti aastate eest, käsitledes ajavahemikku 1975–1992 (Yair, 1995; Yair, Maman, 1996). Mõõtmise aluseks olid antud perioodi keskmised riikide poolt vastastikku vahetatud hääletuspunktid. Leiti, et eurolaulu-Euroopa jaguneb kolmeks suureks rühmaks – Põhjamaad, Vahemere maad ja Lääne-Euroopa – ning kolmeks erakuks (Soome, Austria, Portugal), kel teiste valikutega vähe pistmist. Käesoleva käsitelu eesmärgiks on laiendada seda uurimust Berliini müüri langemise järgesse aega, jälgides eriti Eesti paiknemist nii varasemate jõukeskmete suhtes kui ka üldiselt.

Kuna ajavahemik 1993–2000 pole eelnevate aegade võrreldes erinevate pooltest sama homogeenne, siis tuleb rakendada veidi muudetud vastastikuste hääletuspunktide arvestamise meetodikat, kus aastate keskmine asendatakse punktide vahetamise kordade keskmisega iga maadepaari korral. See võimaldab maitse-eelistuste läheduse hindamiseks kaasa haarata ka vähem kordi osa võtnud riike, mis muidu eraldunuksid teistest moodustavas hierarhias ega mängiks kaasa. Tulemuste ilmutamiseks kasutatakse hierarhilist klasteranalüüsi ning mitmedimensionaalset skaleerimist (MDS).

Eesti on olnud oma lauluvõistluse esinemiskordadel suhteliselt edukas, saavutades 24., 5., 8., 12., 6. ja 4. koha. Kas sellele peale laulu ja selle esitajate sobivuse on kaasa aidanud ka geograafilis-kultuurilise naabruse helde punktiabi või tuleb otsida põhjust meie loomupärasest eurooplusest? Eesti sobivusest kaasaegsesse kultuuri-

Eurovisiooni lauluvõistluse hääletustulemuste klasteranalüüs Wardi meetodil aastatest 1993-2000



Vana klassifikatsioon (KL): W – Lääne-Euroopa, N – Põhjamaad, M – Vahemere maad, I – isolaat.
 Endise Jugoslaavia liigitumine on kantud üle tema järglasriikidele kujul (M).

Euroopasse, oskusest seal olla ning silma paista veel enne integreerumise majanduslikku ning poliitilist konteksti?

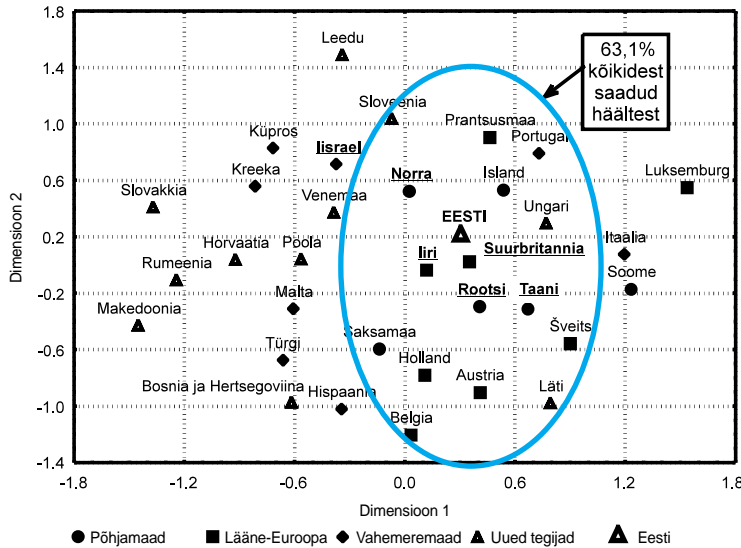
Esmalt küsime, kelle sarnaselt Eesti käitub oma lauluvõistluse hääletuspunkte vahetades. Vastav hierarhiline klaster aastate 1993–2000 kohta on toodud joonisel 2.11. Kokku on punkte vahetanud 34 riiki. Suurtähtedega ning allakriipsutatult on toodud nende aastate võitjad (Iirimaa tervelt 3 korral!). Moodustub 4 rühmitust:

- põhjamaise tuumaga ühendatud (11 riiki),
- Lääne-Euroopa tuumaga seotud (4),
- kaheks (3.a ja 3.b) killustunud põhiliselt Vahemere riikide baasil moodustunud (15) ning

- erakud (4).

Viimaste tekke põhjuseks on lihtsalt vähene osavõtt (Leedu ja Luksemburg ainult 1 kord, Makedoonia kahel korral) või kesine esinemine (Slovakkia on saanud vaid 19., 18. ja 21. koha). Edukus ainsal esinemisel (Läti) annab kohe võimaluse kindlamaks paigutumiseks. Venemaa lauluhinnangute lähedus Vahemere aladega on usutav, mõneti kummaline on Poola ja Ungari paigutus. Eesti asub sobivalt ja hästi põhjamaises ja germaanipõhises keskkonnas, mida vürtsitab Iirimaa, aga ka Belgia ja Austria lisandumine. Sinna kuulub ka võitjate enamik (kuus võitu kaheksast). Võrreldes varasema uurimusega on üllatavalt kahanenud n-ö põlise lääne roll.

Eurovisiooni lauluvõistlus 1993-2000
MDS vastastikku jagatud häälte keskmiste alusel



Ootus, et senine favoriit haarab endaga uustulnukad, pole paika pidanud ning eelmises uurimuses sellesse seltskonda kuulunud on hoopis ise pudenenud erinevaid rühmitusi pidi laiuli. Samas pole põhjust loobuda sissetoodud kolmikjaotusest, sest ka juurdetulnud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid pole moodustanud uut hääletuskeset, vaid mugandunud olemasolevate ümber rivistunud rühmitustesse. Ja neis teevad ilma ikka vanad tegijad. Lauluvõistluse võite on jagunud sellelgi perioodil kõigisse kolme leeri. Eesti on leidnud ühise keele edukaimatega, olles kärmelt ületanud kohanemispained.

Teiseks takseerime riikide asendit mitte läbi üldise käitumisskeemi sarnasuse, vaid omavahelise häälepunktide jagamise, milleks kasutame mitmedimensionaalset skaleerimist. Vastav graafik joonisel 2.12 ilmutab hääletuskäitumist nii oma keskme (võitjate asupaiga) kui ka riikide omavaheliste suhete (ruumiliselt lähestikku asuvad osutavad sarnast käitumismalli) suhtes. Graafiku keskpunkt on palav, selle lähistel viibivad võitjad (joonisel allakriipsutatud). Kultuuriline piirkonnastumine on silmnähtav: vasakul Vahemere maad, paremal Põhjamaad. Ning veel vasemal, otsekui järeleväna, asuvad postsotsialistlikud riigid. Seega hakkab ka eurolaulu tandril toimima Euroopa jagunevus põhja-lõuna joonel, kusjuures heaoluriikidest (ja luterlikust taustast) koosnev põhi on tuntavalt pare-

mas positsioonis. 17 riiki rohelises sõõris valdavalt Põhjamaade-lääne rühmitustest teevad mängu ära, saades 63,1% kogu jaotusel olnud häältest, millest ainult 55,8% on nende omavahel vahetatud punktid. Seega pole sõõri sisse ja sellest väljapoole jäänute vaheline suhtlus suletud, vaid häälte triivimine nende kahe vahel on palju intensiivsem kui lõpptulemustest välja paistab. N-õ seesolijate seas on 4 uustulnukat – Ungari, Sloveenia, Eesti ja Läti. Viimase paigutamine menukate sekka on seotud tema ainsa esinemiskorra edukusega ega ole tagatud pikema trendiga, võides seega järgnevail aastail oluliselt muutuda. Samas on sümptomaatiline ülejäänud postsotsialistliku eliit-rühmituse edu. Selle nn põhivooluga sarnaselt käitub Portugal. Ääremängijaiks rohkem osa võtnute seas jäävad nii edukas Iisrael kui eduta Soome ja Hispaania. Mitmedimensionaalne skaleerimine toob varasema perioodi uuringuga võrreldes selgemalt välja Euroopa kultuurilise kihistumise, kus vaid vähesed osalejad oma põlistest geograafilis-kultuurilistest areaalidest eemal asetsevad. Seega on põhjust küsida, kas lauluilma suhteline kosmopoliitsus ning võimalikult paljudele sihitus ja maitseline küllasus ei taanda võistlustulemust kultuurilisele sarnasusele, naabrite armastusele?

Selleks tuleks üksipulgi lahata tekkivaid sõprade spektreid, mida teeme vaid Eesti jaoks, selleks et näha, kus võiks peituda tulevaste võitjate vundament. Sest Eurovisiooni lauluvõistlus on nii püsti pandud, et kõigile häälil ei tarvitse jagudagi ning enda teele läkitatud häälil ei naase – ebatasakaal antud ja saadud punktide vahel on sellesse võistluse sisse programmeeritud. Saada rohkem punkte – töötab edu, ent mitte paratamatult. Kui vaadelda joonisel 2 toodud sõõri mahtuvaid maid, siis pole kõik siingi plusspoolle. Tugevas miinuses on Belgia (-148), Šveits, Prantsusmaa ja Portugal, väiksemas Austria, Sloveenia, Island, Holland – seega pea pooled menukaist. Tugevas plussis on ettearvatult Iirimaa (+409), Suurbritannia (+168), Taani ja Norra. Eesti on ainult veidi rohkem häälil saanud kui andnud (+28). Eelistatud seltskonnast väljaspool on tugevas plussis Malta, ent võitugi maitsta saanud Iisrael on miinustes. Seega paneb asjad paika juba eespool vaadeldud struktuurne käitumine ehk kes kellele sõbram on.

Kes on Eesti plusspoolle aidanud? Üle kümne punkti rohkem kui meilt neile on

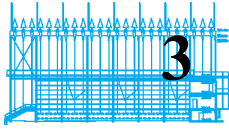
antud, on loovutanud Küpros (+13), Soome (+12), Sloveenia (+12), Holland ja Portugal; rohkem kui saanud, on andnud Saksamaa, Rumeenia, Poola, Šveits, Malta, Hispaania, Türgi, Bosnia, Austria, Taani ja Kreeka. Ülejäänutega oleme kas tasa või ise andnud rohkem kui saanud: Iirimaa (-15), Rootsi (-11), Suurbritannia (-10) ja Venemaa (-8). Läti ja Leeduga on seis -1, Ungari ja Islandiga -5. Kui Taani välja arvata, siis Eesti punktide kasvulava on joonisele 2 tõmmatud sõõri äärealast nii sees kui väljaspool. Favoriitidelt meil palju loota pole, neid upitame me ise parematele positsioonidele. See omakorda on meie hästi-paiknemise põhjuseks, kuna mõõdetakse vastastikuse häältevahetuse intensiivsust, sõltumata selle suunast. Ka ei saa öelda, et Põhjamaade keskmega rühmitus joonise 1 mõttes meid tugevasti kannustaks. Edu põhjused on hoopis muudele kultuuripiirkondadele meeldimises, neilt häälte hankimises. Seega taktika valik Eurovisioni lauluvõistluse eduks pole lihtne orienteerumine nn tõelisele läänele, vaid pigem enda soodsaks mängimine teistele regioonidele.

Pakkuda läänelikke laule neile, kes ajaloolistel või kultuurilistel kaalutlustel ei saa lääne poolt hääletada. See foon on seni hästi töötanud Eesti kasuks, ent nagu näitas viimane lauluvõistlus, on siin areenile tulemas teisi sarnaseid tegijaid (Läti, Venemaa). See läbi avanevad hoopis uued võimalused nn 90ndate uustulnukate jaoks, mis võivad vormuda üllatuslikeks võitudeks. See omakorda ilmselt ei mahenda, vaid teravdab Euroopa polariseerumist selliselgi suhteliselt neutraalsel väljal nagu eurolauluvõistlus.

Kirjandus

Yair, G. (1995) 'Unite Unite Europe': The political and cultural structures of Europe as reflected in the Eurovision Song Contest. *Social Networks*, 17, 147–161.

Yair, G., Maman, D. (1996) The Persistent Structure of Hegemony in the Eurovision Song Contest. *Acta Sociologica*, 39, 309–325.



3 Tööturg ja haridus

3.1. Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liidu kontekstis

Tööpuudus on üks valusamaid majandusprobleeme Euroopa Liidus. Noorte tööpuudus ja pikaajaline töötus on vaatamata erinevatele tööpoliitika meetmetele säilitanud suhteliselt kõrge taseme. Inimeste majandusliku aktiivsuse tase viimasel kümnendil püsinud on küllaltki muutumatuna ja on tunduvalt madalam võrreldes Ameerika Ühendriikide ja Jaapaniga. Põhjuseks võib siin nimetada eelkõige noorte eelistust jääda võimalikult kauaks haridussüsteemi ja kehvade töövõimaluste asemel varajasema pensionile mineku valivate vanemaealiste inimeste (eriti meeste) aktiivsuse vähenemist. Nimetatud tendentsid ja üldine elanikkonna vananemine seavad aktiivse tööealise elanikkonna tugeva surve alla ja vähendavad sotsiaalkaitse süsteemi võimalusi. Seetõttu on viimasel aastatel Euroopa Liidus oluliselt suurendatud tähelepanu tööturu aktiveerimisele ja inimeste hoidmisele tööturul erinevate paindlike tööhõive vormide abil ning edendades aktiivset tööpoliitikat.

Eestis seevastu on alles viimasel aastatel hakatud tööturuprobleemide vastu suuremat huvi tundma, kuigi eespool toodud trende võime täheldada alates 90. aastate algusest ka siin. Alles 1999. aastal koostati Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel tööhõive arengukava, milles fikseeriti Eesti tööpoliitika võtmeküsimused ja strateegia lähemaks viieks aastaks.

Järgnevalt vaatame lähemalt Eesti ja Euroopa Liidu tööturul 1990. aastatel toimunud muutusi ja analüüsime Eesti ja Euroopa Liidu tööpoliitika meetmeid.

Eesti ja Euroopa Liidu tööturgude sarnasused ja erinevused

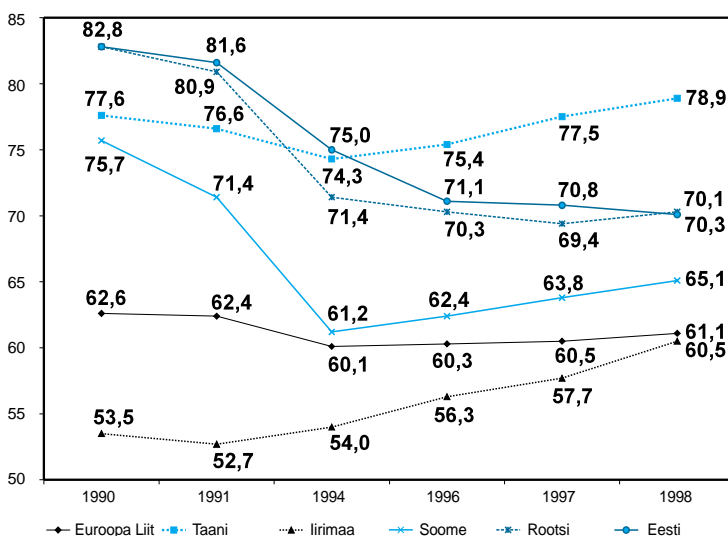
Järgnevas võrdluses kasutame Euroopa Liidu keskmisi ning ka Soome, Rootsi ja Taani tööturu näitajaid. Kuulub ju Eesti nii geograafiliselt asendilt kui kultuuritraditsioonidelt eelkõige nende riikide lähedusse ning nagu hilisemast näeme, on ka tööturul toimunud protsessid Eestis ja Põhjamaades viimasel aastatel olnud suhteliselt sarnased. Tõsi küll, muutuste põhjused ja protsesse käivitavad jõud on olnud erinevad. Põhjamaades oli 1990. aastate alguses tegemist majandussükli langusfaasiga, mille tulemusena tööhõive vähenes ja tööpuudus kasvas märkimisväärselt. Eesti puhul oli sarnaste tendentside tekkepõhjuseks aga eelkõige ühest majandussüsteemist teise üleminek ja sellega kaasnenud suured struktuursete muutused. Alates 1994. aastast on enamiku ELi riikide majandus elavnenuk ning seetõttu on paranenud ka enamik tööturu näitajaid. Eesti puhul võime alates 1994. aastast rääkida kiirete struktuursete muutuste aeglustumisest tööturul.

Viimasel ajal on Euroopa Liiduga ühine mise positiivsetest mõjudest rääkides kasu-

JOONIS 3.1.

Tööhõive määr 1990.–1998. aastal

Allikas: *Employment in Europe 1999, Eesti tööjõu-uuringud.*



tatud sageli Iirimaa näidet. Enne ELiga ühinemist oli Iirimaa aeglaselt arenev, eelkõige põllumajanduslik riik. Tänu ühinemisele ja EL struktuurifondide oskuslikule kasutamisele on seal aga saavutatud märkimisväärset edu majanduse ümberkorraldamises ja majanduskasvus. Seetõttu kasutame toodud võrdlustes ka Iirimaa andmeid.

Tööhõive dünaamika

Euroopa Liidu tööhõive määr on olnud küllaltki stabiilne, kuigi 1990. aasta taset ei ole järgnevatel aastatel suudetud hoida (vt joonis 3.1). 1998. aastal oli hõivatuid Euroopa Liidus kokku 151 miljonit. Samas tuleb märkida, et liikmesriikide vahel on olulisi erinevusi ning näiteks 90. aastate alguses likvideeriti Saksamaal, Itaalias, Austrias, Soomes ja Rootsis suhteliselt palju töökohti, samal ajal kui Luksemburgis ja Iirimaaal on uusi töökohti pidevalt juurde loodud. Prognoosid ennustavad uute töökohtade loomise protsessi tugevnemist kogu Euroopas, mis sõltub eelkõige SKP kasvu ning struktuursete muutuste protsessi jätkumisest.

Jooniselt 3.1 on näha, et nii Põhjamaades kui ka Eestis on tööhõive määr olnud kõrgem kui ELis keskmiselt. Tööhõive dünaamikat vaadeldes näeme, et 90. aastate alguses toimus tööhõive märkimisväärne vähenemine, millele Soome ja Taani suutsid piiri panna 1994. aastal ning Rootsi 1997. aastal, ent Eesti on Venemaa finantskriisi mõju tõttu ikka veel langusfaasis. Loodetavasti toibub Eesti majanduslangusest kiiresti, kuid väike avatud majandus on ja jääb ka tulevikus rahvusvaheliste turujõudude poolt väga haavatavaks. Hõive languse põhjused, nagu eespool märgitud, olid Põhjamaade ja Eesti puhul erinevad.

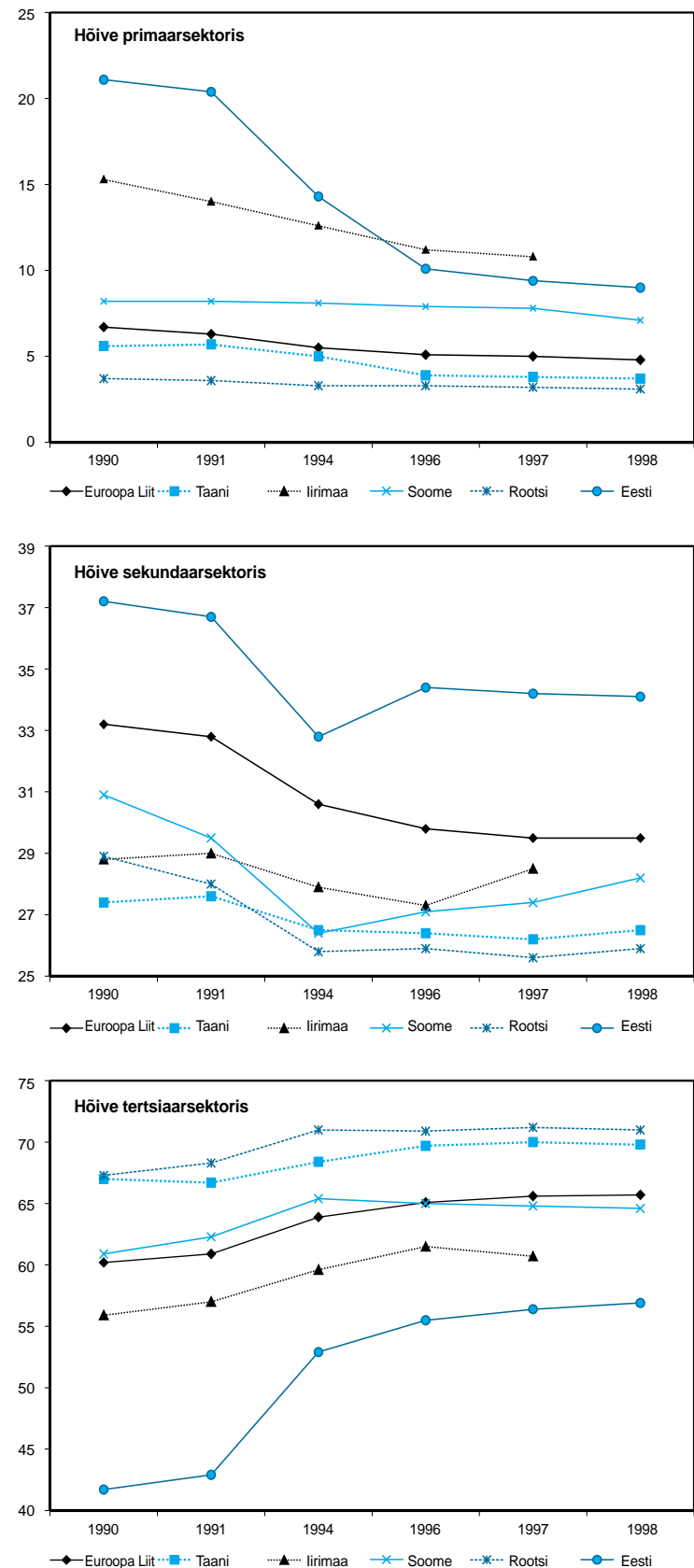
Iirimaa, mis koos Hispaania ja Itaaliaga kuulus 90. aastate alguses kõige madalama tööhõivega riikide hulka, on tööhõive määr alates 1991. aastast hoogsalt tõusnud, jõudes 1998. aastaks ELi keskmise taseme lähedale. Iirimaa on seega üks edukamaid riike hõive suurendamisel ja tööturu struktuursete muutuste läbiviimisel (vt joonis 3.2).

Struktuursete muutuste all mõeldakse eelkõige hõivatute osakaalu muutumist majandussektorite lõikes. Enamikus Euroopa riikides leiab aset märkimisväärne uute töökohtade loomine tertsiaarsektoris. Struktuursete muutused teenindava ühiskonna

JOONIS 3.2.

Hõive muutus primaar-, sekundaar- ja tertsiaarsektoris 1990.–1998. aastal, %

Allikas: *Employment in Europe 1999, Eesti tööjõu-uuringud.*



poole on nähtavad kiiresti arenevates majandusharudes, mille hulka kuuluvad äriteenindus, tervishoid ja sotsiaalkaitse, hotellid ja restoranid, haridus ning kaubandus, samal ajal kui hõive langeb eelkõige põllumajanduses ja töötlevas tööstuses. Hõive struktuur Eestis läheneb oma arengus järjest enam Euroopa Liidu omale, kus primaarsektoris on hõivatuid umbes 5% ja sekundaarsektoris 30% töötajatest. Ülejäänud inimesed on hõivatud teenindavates majandusharudes. Kui Eestis oli veel 1990. aastal primaarsektoris hõivatuid 21,1%, siis 1998. aastaks oli see vähenenud 9%ni; sekundaarsektoris on hõive muutused olnud väiksemad — 1990. aastal moodustas antud sektor 37,2% hõivest ning 1998. aastaks oli see langenud 34,1%ni. Tertsiaarsektori kasv on olnud enam kui 15 protsendipunkti: 41,7%lt 1990. aastal 56,9%ni 1998. aastal. Hõive suurenemine tulevikus sõltub nii Eestis kui ka Euroopa Liidus paljuski sellest, kui kiiresti suureneb hõive tertsiaarsektoris.

ELi liikmesriikidele on omane nihe kõrgelt kvalifitseeritud ametikohtade ning lihttöölise ametikohtade osatähtsuse vähenemise suunas. Euroopa riikides, kus on kõrge hõive (Taani, Rootsi, Suurbritannia ja Holland), on kvalifitseeritud tööjõul hõives suhteliselt suur osatähtsus (umbes 30% tööealisest elanikkonnast).

Hõivest rääkides on oluline vaadelda ka hõive erinevaid vorme — eraettevõtlust ning osaajaga töötamist. Majandusliku efektiivsuse seisukohast on suur erasektori ja ettevõtlusega tegelevate isikute osakaal majanduses positiivne. Kui Euroopa Liidus keskmiselt moodustab eraettevõtjate hulk hõivest umbes 15%, siis Põhjamaade puhul on see näitaja madalam. Vaid Soome on suhteliselt lähedal Euroopa Liidu keskmisele tasemele. Eestis näitab eraettevõtluse areng tõusutendentsi. Mõningane tagasilöökk oli 1996. aastal, mil pärast mõningast edu osa ettevõtteid mitmesugustel põhjustel — üldise majandussituatsiooni ja seadusandluse muutused — likvideeriti. Kiire erastamise tulemusena on enamik kasumit taotlevaid ettevõtteid praeguseks eraomanduses. Erafirmad suurendavad töökohtade arvu eelkõige väikeettevõtetes ning suurim osa neist on tegevad tertsiaarsektoris.

Paindliku tööhõive vormidest on enamlevinud osaajaga töötamine. Sellisel töötavaid inimesi oli 1998. aastal Euroopa Liidus keskmiselt 17,4% ning see näitaja on aastate jooksul pidevalt kasvanud. 1998.

aastal lisandunud uutest töökohtadest olid pooled osaajaga töökohad. Enamuse nendel kohtadel töötajatest moodustavad vanemate vanusegruppide inimesed. Osaajaga töötamine on väga levinud Taanis ja Rootsis, kus selliseid töötajaid oli vastavalt 22,3% ja 23,9%. Soomes oli vastav näitaja 11,7%, mis on madalam kui ELi keskmine tase.

Eestis on osaajaga töötamine praegu veel suhteliselt väikese osakaaluga, kuid näitab samuti pidevat kasvutendentsi. Samas on siin olulisi erinevusi meeste ja naiste vahel — meestel on see näitaja 5,9%, naistel aga 10,4% (1999. aasta II kvartali andmetel). Üheks seletuseks on asjaolu, et naised on laste kasvatamisega rohkem seotud kui mehed ning töötavad seetõttu osalise tööajaga sagedamini. Sageli pole Eestis aga tegemist vabatahtliku osaajaga töötamisega, vaid pealesunnitud töötamisvormiga.

Tööpuudus

Tööpuudus Euroopa Liidus on seoses majandustegevuse elavnemisega 1994. aastast langenud, kuid siiani pole suudetud saavutada 1990nda aasta 7,7% tööpuuduse määra. 1998. aastal oli töötuse määr 10%, samal ajal oli naiste tööpuudus (11%) kolme protsendipunkti võrra kõrgem kui meestel (8%). Naiste tööpuuduse määr on enamikus Euroopa Liidu riikides kõrgem kui meestel ning erinevused on eriti suured Hispaanias, Kreekas ja Itaalias. Ainult Suurbritannias on meeste töötuse määr kõrgem kui naistel.

Soomes on viimastel aastatel näha pidevat töötuse langust, kuid see on siiski kõrgem kui Euroopa Liidus tervikuna (11,4%). Taanis on samuti suudetud tööpuudust märkimisväärselt vähendada ja töötuse tase on suhteliselt madal (5,1%). Rootsis seevastu on töötuse määra vähenemine olnud tagasihoidlik ja see ulatus 1998. aastal 8,3%ni. Soomes ja Rootsis oli naiste tööpuudus 1990. aastate alguses meeste omast tunduvalt madalam. Viimase nelja aasta jooksul on meeste tööpuuduse määr langenud aga tunduvalt kiiremini kui naiste oma, peegeldades vastassuunalisi muutusi ka hõive kasvus.

Tööpuuduse määra muutus sõltub uute töökohtade loomise kiirusest, aga ka inimeste tööjõus osalemise määrast. Euroopa Liidus keskmiselt on enam kui 60% uutest

töökohtadest läinud uutele tööturule sisenejatele, mitte aga töötute hõive suurenemisele ega pikaajalise töötuse vähenemisele. Majandusliku surutise perioodil langes oluliselt tööjõus osalemise määr ning seetõttu näitavad arvud töötuse määrade vähenemist hilisemal perioodil. Töötute absoluutarv 1998. aastal oli ELis tervikuna peaaegu 17 miljonit inimest.

Eesti puhul võime töötuse pidevast järest kasvust rääkida 1996. aastani, edasi kõikus töötuse määr 10–11% ringis, kuni Venemaa kriisi mõjul kasvas tööpuudus 1999.–2000. aastal uuesti järest. Hõive kiirest restruktureerimisest hoolimata tööpuudus kasvab, kuna ühelt turult teisele orienteerumisel on tehnoloogiaid uuendatud ja täna toodetakse väiksema arvu inimestega. Samas on paljuskü tegemist ka struktuurse tööpuudusega, s.t eksisteerivad vabad töökohad, kuid neile vastava kvalifikatsiooniga töötajaid ei leidu. Eesti puhul on tegemist ka regionaalse struktuurse tööpuudusega, kus vabad töökohad ja vaba tööjõud asuvad eri maakondades. Tööpuuduse kasvu mõjutavad inimeste passiivne suhtumine täiendõppesse, töötajate madal mobiilsus ning psühholoogiline võimetus kohaneda turumajandusega.

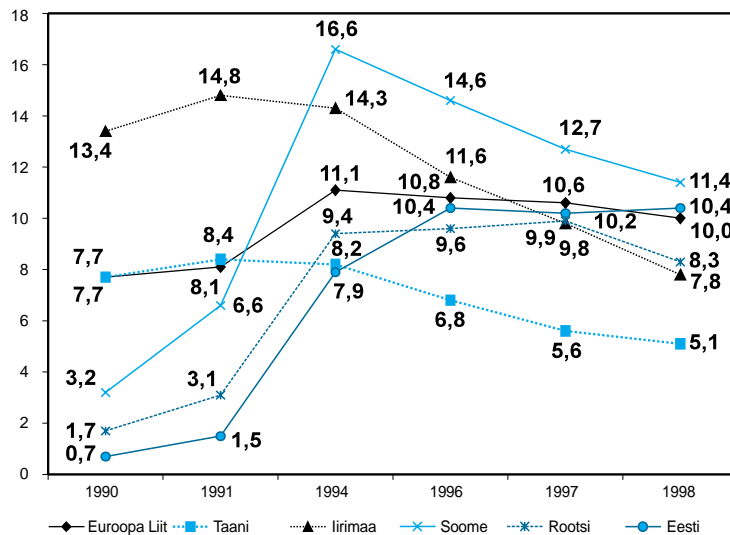
Pikaajaline tööpuudus

Pikaajaliselt töötud ehk inimesed, kes on olnud tööta kauem kui aasta, on riskigrupp seetõttu, et nad minetavad eelneva tööoskuse ning nende oskuste ja kvalifikatsiooni väärtus pidevalt kahaneb. Samas muutub nende motivatsioon tööd otsida vähemaks tänu pikaajalisele sotsiaalsele tõrjutusele ja õpitud abitusele. Nende inimeste uuesti tööle rakendamine on aeganõudev ja kallis protsess. Pikaajaliselt töötute osakaal oli Euroopa Liidus kõige suurem 1994. aastal, pärast mida see on mõningal määral langenud, olles 1998. aastal 4,9%. Pikaajaliselt töötute hulga vähenemine on olnud väiksem kui üldise tööpuuduse määrade vähenemine. Samal ajal oli 49% töötutest olnud selles kategoorias enam kui aasta. Inimeste hulk, kes on olnud töötud kaks ja enam aastat, on kasvanud 62%ni kõigist pikaajaliselt töötutest, see on 5,2 miljoni inimeseni. Taanis ja Soomes on pikaajaline töötus majanduse elavnemise aastatel vähenenud, samas kui Rootsis on see tõusnud (1998. aastal oli vastav näitaja Taanis 1,4%, Soomes 3,2% ja Rootsis 3,1%).

JOONIS 3.3.

Tööpuuduse määr 1990.–1998. aastal

Allikas: *Employment in Europe 1999, Eesti tööjõu-uuringud.*



Ka Eesti tööturul toimuvat jälgides näeme, et pikaajaline tööpuudus suureneb. Pikaajalise töötuse määr oli kõige kõrgem 1996. aastal, ulatudes 5,7%ni. Järgnevatel aastatel on see olnud alla 5%. 1998. aastaks oli üle kaheteistkümne kuu tööd otsinuid 47% kõigist töötutest. Pikaajalise töötuse kasv on muutunud tõsiseks probleemiks just sellistes piirkondades, kus töötus on olnud kestvalt üsna kõrge, näiteks Kirde- ja Lõuna-Eestis, aga ka teistes keskustest kaugemal paiknevates maapiirkondades. Pikaajalise töötuse taseme vähendamiseks alustas Sotsiaalministeerium 1998. aastal pilootprojekti „Aktiviseerimiskeskused nõrga konkurentsivõimega inimeste muutmiseks konkurentsivõimelisemaks Eesti tööturul“.

Noorte tööpuudus

Noorte (15–24aastaste) tööpuudus on märkimisväärne ja tõsine probleem terves Euroopa Liidus. Euroopa Liidu keskmine näitaja oli 1990. aastal 8,4%, 1994. aastal 10,7% ning 1998. aastal 9,3%. 1998. aastast on noorte tööpuudus vähenenud kiiremini kui teiste vanusegruppide töötus. Noorte töötuse määr on väga erinev liikmesriikide lõikes. Eriti kõrge on noorte tööpuuduse määr Itaalias ja Kreekas, ulatudes üle 30%, mis on 4–4,5 korda kõrgem kui töötuse määr üle 25aastaste inimeste vanusegrupis. Ka Põhjamaades on noorte tööpuudus

suhteliselt kõrge. 1998. aastal oli Taanis vastav näitaja 5,3%, Rootsis 7,5% ja Soomes koguni 11,2%¹.

Noorte tööpuuduse põhjuseks Euroopa Liidus on eelkõige see, et noortel tööturule sisenejatel puudub eelnev töökogemus. Tänapäeval lõpetab Euroopa Liidus keskmiselt 20% noortest oma haridustee ilma erialase kvalifikatsioonita. Teiste põhjustena võiks nimetada tööandjate käitumist, mis põhineb põhimõttel *last in, first out* ehk viimasena tööle võetud inimesed vallandatakse sageli esimestena; samuti palgatakse noori ennekõike ajutistele töödele, mille lõppemisel on väga suur tõenäosus sattuda töötute hulka. Lisaks sellele on noorte seas tõusvaks trendiks proovida enne lõpliku töökoha valikut eelnevalt mitmeid erinevaid töid.

Eestis on noorte tööpuudus samuti järsult kasvanud, ulatudes 1998. aastal 15,7%ni. Aasta-aastalt kasvab nende keevadel kooli lõpetanud noorte arv, kes ennast sama aasta 31. oktoobriks töötuna arvele võtavad. Ka Eesti puhul tuleb töötuse põhjusena nimetada koolilõpetajate praktiliste töökogemuste puudumist. Olukorras, kus töö sisu muutub pidevalt keerulisemaks ja spetsiifilisemaks, on noortel, kellel ei ole mingit kutsealast ettevalmistust, peaaegu võimatu tööd leida. Tööandja otsib eelkõige vilunud töötajat. Olukorras, kus tööjõudu on üle, on väheste kogemustega noortel suhteliselt raske edukalt konkureerida. Seetõttu on ainult üldharidusega või kooli pooleli jätanud noored pikemas plaanis tõsine riskirühm.

Tööturul konkureerimiseks on oluliseks muutunud ka noorte isikuomadused, kaasa arvatud sotsiaalne valmisolek tööle asumiseks. Noored on sageli väga kõrge enesehinnanguga ja neil on raske leppida, et nad peavad alustama oma tööinimesekarjääri madalalt astmelt vähetasuvat tööd tehes. Praeguseks on möödunud 1990. aastate alguse tendents, mil tööandjad eelistasid töölevõtmisel eelkõige noori inimesi.

Euroopa Liidu tööturupoliitika põhisuundades rõhutatakse noorte hõivatuse

suurendamise tähtsust. Tööpoliitika valdkonnas rõhutatakse, et igal noorel, kes siseneb tööturule peab olema hariduslik baas ja kvalifikatsioon, mis võimaldaks tal saada sobivat tööd. Selle saavutamiseks on võetud eesmärgiks tagada igale noorele töötule võimalus saada kuuel esimesel töötuks olemise kuul täiendõpet. Paljudes riikides pööratakse tõsiselt tähelepanu noorte kiiremale tööleasumisele. Eelkõige on tagatud koolitussüsteemi ja ettevõtluse hea koostöö, et noored saaksid parima võimaliku koolituse, riigi ja ettevõtluse koostööna luuakse noortele riiklikult toetatud töökohti, töötavad karjäärikeskused.

Kuna noorte töötus on sageli seotud ka õpingute enneaegse katkestamisega, siis selleks, et vähendada mittetäieliku keskkutseharidusega noorte kontingenti, võtavad liikmesriigid eesmärgiks vähendada koolidest väljalangemist ligi poole võrra. Üheks abinõuks on kutseharidussüsteemi kaasajastamine ja paindlikumaks muutmine, teiseks vastavate õpi- ja katseaegade laialdasem kasutamine, mis võimaldaks laialdasel inimesel valutumatul tööturul kohanedada.

Eesti tööpoliitika vastavus Euroopa Liidu tööpoliitika põhisuundadele

1994. aastal kiitsid liikmesriigid Essenis Euroopa Ülemkogus heaks viis põhimõtetelist eesmärki tööturu arendamiseks:

- tööjõu kvaliteedi parandamine kutsehariduse taseme tõstmise kaudu;
- tootlike investeeringute kasv mõõduka palgapoliitika kaudu;
- tööturu institutsioonide efektiivsuse tõstmine;
- uute töökohtade loomiseks täiendavate ressursside leidmine, kaasates eelkõige rohkem kohalikku initsiatiivi;
- tõrjutud gruppide (noored töötud, pikaajaliselt töötud ja naised) toomine tööturule.

Edasised strateegia arendused kesk-

¹ Toodud arvud võivad jätta eksliku mulje, kuna vastavad töötuse määrad on saadud töötute arvu suhtena tööjõusse. Kuna enamasti 15–24-aastastest noortest aga alles õpib ja kuulub seetõttu mitteaktiivsete inimeste kategooriasse, siis on absoluutarvud, mida kasutatakse töötuse määra arvutamiseks, suhteliselt väikesed, töötuse protsent aga kõrge. Vanusegrupis 25–49 eluaastat on enamik inimesi aga aktiivselt tööjõus osalemas ja seetõttu on nende töötuse määr ka tunduvalt madalam. Euroopa Liidus ja ka Eestis on tendents, et noored inimesed jäävad järjest kauemaks ajaks haridussüsteemi. Tööjõus osalemise määrad on Euroopa Liidus 90. aastatel märkimisväärselt langenud – 55%lt 45%ni 1998. aastaks. Vähenemine leidis aset eelkõige majandusliku languse perioodil.

endusid eelkõige tööpoliitika ümberstruktureerimisele. Pearõhk pandi aktiivsete tööpoliitika meetmete rakendamisele. ELi liikmesriikide tippjuhtide kohtumisel 1997. aastal Luksemburgis kiideti heaks strateegilised tööpoliitika suunad ehk nn tööpoliitika neli põhisammast — uus ettevõtluskultuur, töölerakendamise, uuendustega kohanemise ja võrdsete võimaluste uus kultuur —, mis on aluseks liikmesriikide lähiaastate tööturupoliitika kavandamisel.

Amsterdami leping, mis jõustus 1. jaanuaril 1999. aastal, sätestas liikmesriikide jaoks väga konkreetseid tööpoliitika arengusuunad ja pikaajalise strateegia (vt kiil 3.1). Võrreldes varasemate strateegiatega ei olnud Amsterdami lepingus sisulisi tööpoliitikaalaseid uuendusi palju. Samas määratles leping oluliselt täpsemalt Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Komisjoni ülesanded tööpoliitika ellurakendamisel ning andis nende kasutusse senisest palju mõjuvõimsamad vahendid. Samuti kaasati otsustusprotsessi palju suuremal määral Euroopa Parlament. Lisaks määratleti senisest konkreetsemalt lepingu sotsiaalprotokollis sotsiaalpartnerite vastutus ja koostöövõimalused.

Eestis 1999. aastal Sotsiaalministeeriumis koostatud tööhõive ja koolituse arengukava sätestab järgmised eesmärgid:

- muuta haridussüsteem paindlikumaks ning tugevdada haridussüsteemi võimet kohaneda vastavalt haridus-, sotsiaal- ja majandusvaldkonnas toimuvatele muutustele;

- luua ettevõtjatele ja töötajatele tingimused oskuste ja teadmiste omandamiseks, mis on vajalikud tööpetsiifiliste, struktuuri- ja tehnoloogiliste muutustega toimetulekuks;

- integreerida riskigruppidesse kuuluvad isikud tööturule ja tagada neile juurdepääs haridusele;

- tagada meestele ja naistele tööturul võrdsed võimalused.

Eesmärkide saavutamiseks kontsentreerutakse järgmistele prioriteetsetele tegevusvaldkondadele (vt kiil 3.2):

- esmase kutsehariduse ja kutsekõrghariduse edendamine,

- täiend- ja ümberõppe võimaluste avardamine ja kvaliteedi parandamine,

- riskigruppidesse kuuluvate isikute integreerimine tööturule ja nende haridusele juurdepääsu tagamine,

KIIL 3.1.

Amsterdami lepingu tööpoliitikat käsitlevad olulisemad punktid:

- Kõrge hõive määr tunnistati üheks olulisemaks makromajanduslikuks eesmärgiks Euroopa Liidus.
- Rõhutati, et hõive küsimused on kõikide liikmesriikide ühine probleem. Sellest tulenevalt peavad liikmesriigid koordineerima liidu tasandil oma tööpoliitikat puudutavaid otsuseid. Euroopa Rahaliidu siseselt mõjutavad ühe liikmesriigi tööpoliitilised otsused kahtlemata teiste liikmesriikide tööturgu.
- Artiklis 127 rõhutati tööhõivepoliitika olulisust ja isegi teatud ülimuslikkust teiste Euroopa Liidu poliitikate suhtes. Reaalsuses tähendab see seda, et mistahes poliitika kavandamisel ja ellurakendamisel tuleb jälgida selle mõju hõivele ja tööturule tervikuna.
- Kutsuti ellu konkreetne süsteem tööpoliitika koordineerimiseks Euroopa Liidu tasandil. Liikmesriigid esitavad igal aastal Euroopa Komisjonile tööturu aruande ning Euroopa Komisjoni initsiatiivil koostatakse liikmesriikidele iga-aastased tööturu arenguplaanid, mille kiidab heaks ka Euroopa Ühenduste Nõukogu. Euroopa Komisjon võib (Euroopa Ühenduste Nõukogu heakskiidul) teha liikmesriikidele soovitude näol ettekirjutusi oma tööpoliitika parandamiseks ja täiustamiseks.
- Moodustati uus institutsioon, Tööhõive Komitee, mille eesmärk on avatud arutelude käigus arutada tööhõivepoliitika ja struktuuripoliitika küsimusi.
- Esmakordselt loodi juriidiline alus Euroopa Komisjoni ja Euroopa Ühenduste Nõukogu tasemel tööturu küsimuste analüüsimiseks, uuringuteks ja vastastikkogemuste vahetamiseks.
- Kvalifitseeritud häälteenamuse printsiip võimaldab senisest paremini vastu võtta tööturgu ja hõivet puudutavaid otsuseid ja soovitusi.

Allikas: *Eamets, R. Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liitu integreerumisel. Tartu, 2000.*

KIIL 3.2.

Eesti tööhõive ja koolituse arengukava täitmise strateegiad

- Töötuse ennetamine.
- Aktiivsete tööturumeetmete suurendamine võrreldes passiivsete meetmetega.
- Elukestva õppimise printsiibi rakendamine.
- Tööturu avatus ja võrdsed võimalused tööturul kõigile elanikkonna gruppidele.
- Sotsiaalpartnerluse areng ja sotsiaalpartnerite senisest suurem kaasamine tööturu- ja sotsiaalpoliitikaalaste probleemide lahendamisse.
- Ettevõtluse arendamine ja uute töökohtade loomine.

Allikas: *Eesti tööhõive ja koolituse arengukava.*

- tööturul meestele ja naistele võrdsete võimaluste tagamine,
- tööhõive ja koolituse tugisüsteemide tegevuse korrastamine ja efektiivsuse tõstmine.

Eesti tööpoliitika probleemid

Euroopa Liiduga integreerumine nõuab Eesti tööpoliitika harmoneerimist Euroopa Liidu põhimõtetega. Selleks peab Eesti astuma samme sotsiaalsete garantiide suurendamise, tööpoliitika meetmete efektiivsuse ja aktiivse tööpoliitika meetmete osatähtsuse tõusu suunas. Eesti tööpoliitika on ELi liikmesriikide omaga võrreldes suhteliselt piiratud. Kuigi nii ELi kui ka Eesti puhul prioriteetsed valdkonnad ja tööpoliitika strateegiad on oma olemuselt sarnased, tuleb Eesti puhul nende tööpoliitika meetmete rakendamisel puutuda kokku tõsiste raskustega (Eamets jt, 2000).

- *Sotsiaalsfäärile tehtavad kulutused.* Aastatel 1994–1997 kulutas Eesti sotsiaalsfäärile keskmiselt 15–17% SKPst, samas kui Euroopa Liidus oli vastav keskmine näitaja 28%. Absoluutarvudes on pilt veelgi troostitum, sest Euroopa Liidus oli 1995. aastal sotsiaalsfäärile tehtud kulutuste suurus inimese kohta 4800 eküüd, Eestis aga 619 eküüd (Püss, 1999).

- *Aktiivsed ja passiivsed tööpoliitika meetmed.* Eesti kulutas üsna madala töötö abiraha määra juures 1999. aastal 65,6% kõigist tööpoliitika vahenditest abirahade maksmiseks. See näitab, et Eestis on tegemist valdavalt passiivse tööpoliitikaga. Aktiivsetest tööpoliitika meetmetest kõige suurema osakaaluga on tööturukoolitus. Koolitusprogrammides osalevate inimeste arv on aga viimaste aastate jooksul kahanenud. 1998. aastal osales tööhõivetalituste kaudu koolituskursustel vaid 16% registreeritud töötutest, see tähendab aga, et vaid 10% kõikidest tegelikult töötutest said mingit liiki tööturukoolitust. Kursustel osalejate arvu vähenemise põhjuseks on eelkõige kursuste pidev kallinemine. Kuna alates 1995. aastast on töötute koolitusele pühendatud rohkem spetsialiseeritud koolitusele, siis on kursuste efektiivsus oluliselt tõusnud.

- *Elanikkonna sotsiaalne kindlustatus.* Töötö abiraha moodustab Eestis alla 10% keskmisest palgast, samal ajal kui Euroopa Liidus on vastav näitaja 40–60%. Eestis maksatakse abiraha ainult 6 (teatud puhkudel ka 9) kuud. Kui Euroopa Liit tahab tulevikus kõigile oma töötutele garanteerida täiend- ja ümberõppe võimaluse esimese 12 töötö olemise kuu jooksul, siis Eestis neid inimesi seaduse järgi enam töötuteks ei loetagi.

- *Töötöruinstitutsioonide ja haridussüsteemi koostö.* Haridussüsteemi ja

eelkõige kutseharidusega seonduvat tuleks muuta nii, et see vastaks turu nõuetele. Eestis puudub siiani reaalselt tegutsev koolitussüsteem neile täiskasvanutele, keda ähvardab koondamine või tööülesannete muutumine. Situatsiooni muudab veelgi keerulisemaks asjaolu, et riiklik majandusarengu kava ei määratle eelisarenguga majandusharusid. Detailsem riiklik plaan annaks koolituse pakkujatele ja planeerijatele vajaliku informatsiooni ressurside paremaks kasutamiseks, arengu- ja spetsialiseerumissuundade ning kutseoskuste programmeerimiseks.

- *Tööpoliitika seotus regionaalpoliitikaga.* Tööpoliitika peaks olema tihedalt seotud regionaalpoliitikaga, sest üleminekupe-rioodil on Eestis regionaalsed erinevused töötöru suurenenud. Selleks oleks vaja kõrge tööpuudusega regionides stimuleerida ettevõtöte arengut ja töökohtade loomist.

- *Sotsiaalse partnerluse ebapiisav areng.* Vaatamata teatavale edasimineku-kahe- ja kolmepoolsetel läbirääkimistel ja sotsiaalses partnerluses, ei ole nendes valdkon- dades toimuva arengu kiirus rahuldav. Kolmepoolsuse edasiseks arendamiseks on vajalik institutsionaalne lähenemine ja alaliste kolmepoolsete institutsioonide tegevuse arendamine. Osalusdemokraatia, eriti töösuhete demokraatia ja ettevõttesiseste töösuhete üldise demokratiseerimise tase on madal. Töösuhete demokraatia, ja eriti ettevõtöte juh- timises töötöajate osalemise põhimöte, on leid- nud osaliselt tööandjate vastasseisu.

- *Töötöru institutsioonide areng.* Eesti puhul on oluline parandada tööhõivetalituste mainet, töötöruuteenuste kvaliteeti ja kontakte ettevõtötega. Pakutavate töötöru- teenuste peamiseks puudujääkideks on ebapiisav informatsioon vabade töökohtade kohta ja ebapiisavad teadmised selle kohta, millise kvalifikatsiooniga töötöajaid ettevõt- ted vajavad. Viimastest tulenevad vajaka- jäämised töötöte koolitamisel. Koordineeri- tus ja koostö Sotsiaalministeeriumi, Töötö- ruameti ja teiste riiklike asutuse vahel, aga ka maakondade ja omavalituste vahel, ei ole olnud piisav. Seetöttu ei ole suudetud mõista elanikkonna vajadusi ega neid rahuldada. Puudub üle-eestiline süsteem andmete ja informatsiooni analüüsiks ja levitamiseks.

Eestis peaks oluliselt muutma tööpöliiti- ka finantseerimise rõhuasetusi. Eelkõige tähendab see rahaliste vahendite suurendamist mitte mõne protsendi, vaid suu-

rusjärkude võrra. Vaadates Eesti majanduse praeguseid arenguid, oleks selline tööpoliitikaga seotud kulutuste hüppeline suuren-damine aga väga keeruline. Seega kulub veel aastaid, enne kui koos haldussüsteemi, eelarve- ja rahapoliitika reformidega saab hakata muutma eelarve kulude struktuuri, selleks et oleks võimalik suurendada ka tööpoliitika kulutusi.

Kirjandus

Eamets, R. (2000). Eesti tööturg ja tööpoliitika Euroopa Liitu integreerumisel.

Euroopa Kolledži loengud. Vihik nr 1. Tartu.

Eamets, R., Philips, K., Annus, T. (2000). *Eesti tööturg ja tööpoliitika*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Employment in Europe 1999. (1999). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Püss, T. (1999). Pension Insurance in Estonia in Integration with the EU. In Ü. Ennuste & L. Wilder (Eds.), *Harmonisation with the Western Economics. Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks* (pp. 151–168). Tallinn: Eesti Majandusinstituut ja Tallinna Tehnikaülikool.

3.2. Tööturu sooline dimensioon: Eesti Euroopa taustal

Eesti elanikkonna tööhõive on kogu sõja-järgsel perioodil olnud suhteliselt kõrge ning erinevused meeste ja naiste vahel on olnud võrdlemisi väikesed. Eesti taasise-seisvumine 1991. aastal ja ühiskonnaelu põhjalik ümberkorraldamine, eeskätt majandusreformid, tõid kaasa üsna olulisi muutusi ka tööturul, kusjuures need puudutasid naisi ja mehi mõnevõrra erinevalt. Neid muutusi on otstarbekas võrrelda ühelt poolt Ida-Euroopas toimunuga, et selgitada, kas tegemist oli Eesti spetsiifiliste või kõigile postsotsialistlikele ühiskondadele omaste nähtustega, teisalt aga Lääne-Euroopa riikidega, et saada ettekujutus, kui erinev/sarnane on Eesti meeste ja naiste olukord tööturul võrreldes stabiilsete ja majanduslikult arenenud ühiskondadega.

Tööhõive

Eesti meeste ja naiste tööhõive on erinev — meeste hõivatus on sarnaselt varasemale ajale ka viimasel kümnendil olnud märksa kõrgem. Tööhõive tendentside analüüs näitab aga mõlema grupi puhul selget langussuunda. Huvitav on siinjuures tõdeda, et kui naiste tööjõus osalemise määr vähenes meestega võrreldes selgelt rohkem (liikuisid mitteaktiivsete hulka), siis tööhõive määra langus oli mõlemal grupil enam-vähem võrdne. Naiste osakaal kogu hõives on 90. aastate jooksul muutunud suhteliselt vähe,

seada nii Ida- kui ka Lääne-Euroopa maades (vt joonis 3.4).

Tööhõive languses võib eristada küllalt selget murdepunkti — aastaid 1992–1993, s.o aega, mil algas Eesti majanduse otsustav ümberstruktureerimine ning mis tõi kaasa ka murrangu tööturul. Muutuste koha pealt pakuvadki erilist huvi just esimesed turu-majandusele suuna võtmise aastad, kui toimusid kõige olulisemad ümberkorral-

JOONIS 3.4.

Naiste osakaal tööhõives valitud Euroopa riikides 1993. ja 1997. aastal, %

Riik	1993	1997
Bulgaaria	46,6	46,8
Läti	—	48,1
Poola	45,2	44,7
Sloveenia	46,7	46,1
Tšehhi	43,9	43,5
Ungari	45,7	44,0
EESTI	47,1	47,9
Holland	40,6	42,2
Itaalia	36,9	38,1
Prantsusmaa	44,7	45,5
Rootsi	—	47,7
Saksamaa*	42,6	43,2
Soome	—	47,7
Suurbritannia	43,4	44,3
Taani	47,1	46,0

Allikad: Eesti tööjõu-uuringud; Central European countries employment and labour market review, 1999; Eurostat Yearbook 98/99, 1999.

TABEL 3.1.

**20-54aastaste meeste ja naiste põhitegevus valitud postsotsialistlikes riikides
1988. ja 1993. aastal, %**

	1988						1993						
	B	P	T	U	V	E*	B	P	T	U	V	E	E99**
NAISED													
Töötavad	85	79	87	81	92	86	72	67	79	66	84	74	71
Töötud	1	1	0	0	0	1	13	10	2	9	2	5	9
Lapsehooldus- puhkusel	10	7	8	9	4	8	8	6	11	11	7	10	8
Kodused	2	9	2	5	1	1	1	11	2	4	3	3	5
Pensionil	1	0	2	4	1	0	3	1	4	7	1	1	1
Muu	1	4	1	1	2	4	3	5	2	3	3	7	6
MEHED													
Töötavad	90	91	95	93	93	94	77	82	91	75	93	84	76
Töötud	1	1	0	0	0	0	15	8	2	15	1	7	13
Pensionil	2	0	1	3	1	0	2	0	3	4	1	0	0
Muu	4	8	4	4	6	6	6	10	4	6	5	9	11

B - Bulgaaria, P - Poola, T - Tšehhi, U - Ungari, V - Venemaa, E - Eesti

* 1989. aasta andmed, kuivõrd Eesti tööjuu-uuringu (ETU) tagasivaateline osa ulatus aastasse 1989

** ETU 1999. aasta II kvartali andmed.

Allikas: ETU; Lippe, Fodor, 1998.

dused, seda nii Eestis kui ka teistes Ida-Euroopa riikides. Eestiga sarnased tendentsid tööhõives nii tervikuna kui ka meeste ja naiste omas eraldi ilmnevad ka viimati nimetatud riikide puhul. Tabelis 3.1 esitatud andmed, mis kajastavad 20–54aastaste² naiste ja meeste põhitegevust valitud Ida-Euroopa maades, kinnitavad, et ajavahemikul 1988–1993 (s.o siirdeperioodil) vähenes kõigis vaadeldavates riikides nii töötavate naiste kui ka meeste osakaal. Kui enne muutuste algust oli töötavate naiste osakaal neis maades valdavalt 80–90 protsendi vahel, siis viis aastat hiljem oli see langenud alla 80, Poolas ja Ungaris koguni alla 70 protsendi. Ainult Venemaal ületas näit endiselt 80 protsendi künnist. Kuivõrd töötavate meeste osakaal oli juba enne muutuste algust naiste omast kõrgem, siis enam-vähem sama suure languse tempo juures jäi töötavate meeste osakaal naiste

omast kõrgemaks ka viis aastat hiljem. Kõige suurem töötavate meeste ja naiste osakaalu vähenemine toimus Ungaris ja Bulgaarias. Eestis oli see nimetatud riikidest väiksem, samas aga suurem kui Tšehhis või Venemaal. Tuues siia kõrvale veel Eesti andmed 1999. aasta teise kvartali kohta, tuleb tõdeda töötavate meeste ja naiste osakaalu edasist langust, kusjuures naiste puhul on see olnud mõnevõrra suurem.

Uueks nähtuseks postsotsialistlikes riikides kujunes 1990. aastatel töötus. Kui enne muutuste algust oli see sisuliselt olematu, siis 1993. aastal võib täheldada juba olulist töötute armeed kõigis vaatluse all olevates maades (erandiks vaid Venemaa). Eriti kõrge oli töötute meeste osakaal Bulgaarias (15,4%) ja Ungaris (14,8%), kuid ka Bulgaaria, Poola ja Ungari naiste hulgas oli suhteliselt palju töötuid (vastavalt 12,5%, 9,6% ja 9,2%). Eesti oli nende riikidega võr-

² Ida-Euroopa maades korraldatud uuringu „Social Stratification in Eastern Europe after 1989“ andmestik kasutab just sellist vanusegruppi põhjendusel, et sellisel juhul on erinevate riikide andmed paremini võrreldavad – peaaegu kõik 20–54aastased peaksid eeldatavasti kuuluma aktiivsete hulka. Vanemate inimeste kaasamise analüüsi muudab problemaatiliseks asjaolu, et pensioniiga kõigub vaadeldavates riikides 55 ja 65 eluaasta vahel (Lippe, Fodor, 1998).

TABEL 3.2.

15-64aastaste tööhõive määr ja töötuse määr valitud Lääne-Euroopa riikides ja Eestis, %

Riik	Tööhõive määr				Töötuse määr			
	1993		1997		1993		1997	
	M	N	M	N	M	N	M	N
Belgia	67(67)*	45(39)	68(66)	47(40)	6,9	11,8	7,2	11,9
Hispaania	62(61)	31(28)	64(62)	34(31)	19,1	29,3	16,1	28,3
Itaalia	70(69)	36(35)	66(66)	37(35)	7,8	14,8	12,6	13,7
Prantsusmaa	69(68)	53(46)	68(66)	53(46)	10,0	13,8	10,7	14,4
Rootsi	73(68)	72(59)	71(67)	68(56)	11,1	7,7	10,2	9,5
Saksamaa**	74(70)	54(44)	69(68)	54(43)	6,6	9,6	9,3	10,8
Soome	63(61)	59(55)	67(65)	61(57)	18,5	15,3	12,6	13,7
Suurbritannia	75(72)	62(46)	78(73)	64(48)	12,3	8,1	7,8	6,0
Taani	79(76)	71(58)	84(77)	71(60)	9,6	10,8	4,6	6,6
EESTI	75	63	71	60	7,4	6,8	9,8	9,4

* Sulgudes on esitatud hõive täistööaja ekvivalendina.

** Koos endise Ida-Saksamaaga.

Allikad: ETU, *Employment in Europe 1997, 1998*.

reldes paremas olukorras, kuid halvemas näiteks Tšehhi ja Venemaaga võrreldes. Rõhutada tuleks, et Eesti on üks neid Ida-Euroopa riike, kus alates 1990. aastate keskpaigast on töötus meeste hulgas olnud mõnevõrra kõrgem kui naiste seas.

Võrreldes Eesti meeste ja naiste tööhõive määra Lääne-Euroopa riikidega, võib märkida järgmist. 1990. aastate esimesel poolel oli Eesti meeste tööhõive määr võrreldav eelkõige Suurbritannia ja Saksamaaga, enamikus teistes Euroopa maades oli see aga Eestist madalam (vt tabel 3.2). 1990. aastate teisel poolel võib täheldada Eesti meeste tööhõive määra lähenemist ka teistele lääneriikidele. Naiste tööhõive määra iseloomustamisel tuleb esmalt nentida, et läänes pole see kunagi olnud nii kõrge kui endistes sotsialistlikes riikides. Majanduslikud ümberkorraldused viimati nimetatutes töid aga kaasa naiste tööhõive määra languse ja nii hakkas ka ida ja lääne naiste tööhõive tase teineteisele lähenema, ehkki erinevused on endiselt olemas. Mõnes riigis aga (näiteks Rootsis ja Taanis) on naiste tööhõive olnud 1990. aastatel kõrgemgi kui Eestis. Samas tuleb arvestada, et üsna suur osa naisi Lääne-Euroopa riikides töötab osaaajaga. Kui osaaajaga töötamine arvestada vastava koefitsiendi alusel ümber täistööaja ekvivalendiks, siis muu-

tub pilt eeskätt naiste tööhõive määra üsna oluliselt.

Eesti meeste ja naiste töötuse määr (vt tabel 3.2) oli 1990. aastate esimesel poolel madalam enamikust Lääne-Euroopa riikidest. Aastakümne teisel poolel suurenes see aga nii meeste kui naiste hulgas, ületades 1997. aastal juba näiteks Suurbritannia ja Taani vastavaid näitajaid. Loodetavasti ei kujune töötuse määr Eestis siiski edaspidi nii kõrgeks, kui see on Hispaanias, eriti võrreldes selle riigi naistega. Sarnane olukord kui Eestis, kus meeste töötuse määr on kõrgem naiste omast, oli 1997. aastal täheldatav veel vaid Rootsis ja Suurbritannias. Ülejäänud vaatluse all olevates riikides ületas naiste töötus selgelt meeste oma.

Sooline hõivestruktuur põhisektorite kaupa

Äärmiselt huvitava pildi annab Eesti meeste ja naiste tööhõive analüüs majanduse põhisektorite kaupa ning selle võrdlus ühelt poolt Ida-Euroopa postsotsialistlike riikidega, teisalt aga Lääne-Euroopa maadega. Võrdlus Ida-Euroopaga nende riikide plaanimajanduselt turumajandusele ülemineku perioodil (andmed kajastavad aastaid 1988 ja 1993, Eesti puhul küll ETUst

TABEL 3.3.

15-64aastaste tööhõive määr ja töötuse määr valitud Lääne-Euroopa riikides ja Eestis, %

Riik ja aasta	Naised			Mehed		
	Primaar-sektor	Sekundaar-sektor	Tertsiaar-sektor	Primaar-sektor	Sekundaar-sektor	Tertsiaar-sektor
1988						
Bulgaaria	22	37	41	23	44	33
Poola	20	24	57	21	42	37
Tšehhi	13	38	49	16	53	31
Ungari	13	35	53	20	46	35
Venemaa	14	35	52	23	42	35
EESTI*	14	33	54	27	43	30
1993						
Bulgaaria	17	34	49	19	38	43
Poola	17	21	62	18	39	43
Tšehhi	10	33	57	12	51	37
Ungari	8	27	65	15	39	46
Venemaa	11	33	56	23	37	40
EESTI	11	29	60	22	40	38

* 1989. aasta andmed.

Allikad: ETU; Lippe, Fodor, 1998.

tulenevalt aastat 1989) võimaldab fikseerida nii üldised tendentsid meeste ja naiste hõivestruktuuris kui ka Eesti spetsiifilised arengud teiste maade taustal. Eesti andmete kõrvutamine Lääne-Euroopa riikidega 1990. aastatel lubab aga analüüsida, kas muutused Eesti meeste ja naiste tööhõives majanduse põhisektorite kaupa teevad Eesti lääneriikidega sarnasemaks või mitte. Üsna selge on, et suurem sarnasus soodustab ka Euroopa majandusühendusse sisenemist.

Tabelis 3.3 toodud andmed, mis kajastavad soolist hõivestruktuuri ja selle muutust siirdeperioodil valitud postsotsialistlikes riikides, lubavad väita järgmist. Meeste ja naiste hõivestruktuur majanduse põhisektorite kaupa oli jälgitavates riikides nii enne ümberkorralduste algust kui ka pärast olulisi muutusi üsnagi erinev. 1988. aastal oli kõigis vaadeldavates riikides naiste hõivatus nii primaar- kui ka sekundaarsektoris madalam kui meeste hõivatus. Mehi oli üldse kõige rohkem hõivatud sekundaarsektoris, seda eriti Tšehhis, kus nad moodustasid üle poole kõigist hõivatud meestest. Selle eest olid naised koondunud

teenindavasse sektorisse (tertsiaarsektoris), moodustades enamikus vaatluse all olevatest riikidest poole või enamgi kõigist hõivatud naistest. Kõige suurem oli teenindavas sektoris hõivatud naiste osakaal Poolas (57%), teise äärmuse moodustas Bulgaaria (41%). Vaadeldes Eesti meeste ja naiste hõivestruktuuri Ida-Euroopa maade taustal 1980. aastate lõpus, tuleb tõdeda, et see oli küllalt sarnane nimetatud riikidega. Ka Eestis oli üle poole naistest hõivatud teenindavas sektoris ning meestele oli suurimaks tööandjaks sekundaarsektor. Eesti eripärana võiks mainida ehk seda, et üheski teises Ida-Euroopa riigis ei olnud primaarsektoris nõnda palju mehi hõivatud — veidi rohkem kui veerand kõigist hõivatud meestest.

1980. aastate lõpus alanud majanduse ümberkorraldamine Ida-Euroopa riikides tõi enesega kaasa olulisi muutusi ka meeste ja naiste hõivestruktuuris majandussektorite kaupa, selle muutumise sarnasemaks Lääne-Euroopa arenenud riikide hõivestruktuurile. See väljendus tõsiasjas, et 1993. aastal oli kõigis vaadeldavates maades vähenenud nii naiste kui meeste

TABEL 3.4.

20-64aastased hõivatud naised ja mehed majandussektori järgi valitud postsotsialistlikes riikides, %

Aasta ja riik	Naised			Mehed		
	Primaar-sektor	Sekundaar-sektor	Tertsiaar-sektor	Primaar-sektor	Sekundaar-sektor	Tertsiaar-sektor
1992						
Hispaania	8	16	76	11	41	48
Holland	2	11	87	5	34	61
Itaalia	10	22	68	8	39	53
Prantsusmaa	5	17	78	7	39	54
Saksamaa	4	24	72	4	50	46
Suurbritannia	1	16	83	3	41	56
Taani	3	16	81	7	37	56
EESTI	12	30	58	22	42	36
1997						
Hispaania	6	14	80	9	39	52
Holland	2	9	89	5	32	63
Itaalia	6	21	73	7	38	55
Prantsusmaa	3	14	83	6	36	58
Saksamaa	3	19	78	3	47	50
Suurbritannia	1	13	86	3	38	59
Taani	2	15	83	5	36	59
Rootsi	2	12	86	5	38	57
Soome	5	14	81	10	40	50
EESTI	7	25	68	13	41	46

Allikad: ETU; Eurostat Yearbook 98/99, 1999.

hulgas primaar- ja sekundaarsektoris hõivatute osakaal (Venemaal oli agraarsektoris hõivatud meeste osakaal jäänud siiski samaks). Samal ajal oli jõudsalt kasvanud tertsiaarsektoris hõivatute osakaal. Kui 1980. aastate lõpus oli nimetatud sektor suurim töandja ainult naistele, siis 1990. aastate esimesel poolel oli ta Ungaris, Poolas, Venemaal ja Bulgaarias muutunud suurimaks töandjaks ka meestele. Põhimõtteliselt samu tendentse võis täheldada ka Eestis. Hõivatud meeste ja naiste osakaal vähenes primaar- ja sekundaarsektoris ning suurenes teenindavas sektoris, ulatudes naiste puhul juba 60 protsendini. Samas tuleb märkida, et erinevalt mitmest teisest postsotsialistlikust maast ei kujunenud teenindav sektor 1993. aastaks veel suurimaks töandjaks Eesti meestele, kellest kõige suurem osa oli endiselt hõivatud sekundaarsektoris, ehkki mitte nii suure ülekaaluga kui enne muutuste algust.

Eesti meeste ja naiste hõivestruktuuri võrdlus Lääne-Euroopa maadega (andmed lubavad võrrelda aastaid 1992 ja 1997 vanusgrupis 15–64) annab sootuks erineva pildi võrreldes eespoolkirjeldatuga (vt tabel 3.4). Arenenud turumajandusega riike iseloomustab eriti naiste kõrge hõivatus tertsiaarsektoris, mis ulatus 1990. aastate algul 70–80 protsendini (Hollandis koguni 87%), samal ajal kui Eestis oli vastav näitaja alla 60 protsendi. Selle eest oli Eesti naisi võrreldes Lääne-Euroopa maadega rohkem hõivatud primaar- (12%, läänes kuni 5%, Hispaanias ja Itaalias siiski veidi rohkem — vastavalt 8 ja 10%) ja sekundaarsektoris (30%, mujal alla 24%). Andmed meeste kohta kinnitavad, et nende hõivestruktuur oli rohkem sarnane Lääne-Euroopa maadega. Nimelt oli sekundaarsektoris hõivatud Eesti meeste osakaal (42%) kümnendi algul täiesti võrreldav näiteks Suurbritannia ja Hispaaniaga (kummaski 41%), rääkimata

TABEL 3.5.

**25-69aastaste meeste ja naiste ametialane mobiilsus
valitud postsotsialistlikes riikides
1989. ja 1993. aasta vahel, %**

Riik	Stabiilsed	Tõusev liikumine	Langev liikumine
Bulgaaria			
Mehed	84	8	8
Naised	85	8	7
Kõik	84	8	8
Poola			
Mehed	76	13	10
Naised	84	8	8
Kõik	80	11	9
Tšehhi			
Mehed	79	13	8
Naised	80	9	11
Kõik	80	11	9
Ungari			
Mehed	80	12	8
Naised	82	9	9
Kõik	81	11	8
Venemaa			
Mehed	87	6	7
Naised	86	6	8
Kõik	87	6	7
EESTI 1*			
Mehed	79	12	9
Naised	77	10	13
Kõik	78	11	11
EESTI 2**			
Mehed	66	15	19
Naised	64	13	23
Kõik	65	14	21

* Andmed kajastavad mobiilsust ajavahemikul 1989 ja 1993.

** Andmed kajastavad mobiilsust ajavahemikul 1989 ja 1995.

Allikad: ETU; Lippe, Fodor, 1998.

Saksamaast (hõivatud oli nimetatud sektoris 50% meestest). Küll aga oli mehi selgelt vähem tertsiaarsektoris, mis ilmsesti tulenes meeste suurest hõivatusest primaarsektoris. Kui Eestis andis primaarsektor tööd igale neljandale-viiendale mehele, siis Hispaanias igale üheksandale, Itaalias igale kaheteistkümnendale, Taanis ja Prantsusmaal igale neljateistkümnendale jne. 1990. aastate teiseks pooleks oli kõigis vaadeldavates Lääne-Euroopa riikides suurenenud teenindavas sektoris hõivatute osakaal, seda nii meeste kui naiste hulgas, ning samas vähenenud primaar- ja sekundaarsektoris tööd leidnud meeste ja naiste

osatähtsus. Sarnane tendents oli täheldatav ka Eestis, kusjuures oluline on rõhutada, et Eesti meeste ja naiste hõivestruktuur 1990. aastate teisel poolel oli endiselt erinev Lääne-Euroopa riikide omast, kuid enam mitte nii selgepiirilisel nagu aastakümne algul. Jõudsalt oli vähenenud nii naiste kui meeste hõivatus primaarsektoris (vastavalt 12%lt 5%le ja 22%lt 13%le hõivatute koguarvust) ning kasvanud teenindavas sektoris (mõlema sugupoole puhul 10%, ulatudes vastavalt 68 ja 46%ni kõigist hõivatutest). Seega võib öelda, et Eesti sooline hõivestruktuur majanduse põhisektorite kaupa on muutunud 1990. aastate jooksul sarnasemaks arenenud turumajandusega riikide omaga ning sellise tendentsi jätkudes peaksid erinevused teatud aja pärast üldse tasanduma.

Ametialane mobiilsus

Väidetavalt halvenes 1980. aastate lõpul ja 1990ndate algul seoses majanduse restruktureerimisega postsotsialistlikes riikides just naiste olukord, kellest paljud jäid töötuks, loobusid või olid sunnitud loobuma töötamisest üldse. Situatsiooni muutumine tööturul peaks kajastuma ka meeste ja naiste selges erinevuses põlvkonnasiseses ametialases mobiilsuses. Võiks eeldada, et naiste komplitseeritum olukord tähendas ka nende sagedamat ametikoha vahetust. Seejuures on ametialase restruktureerumise seisukohalt oluline teada, kas naised liikusid ametialase hierarhia redelil üles- või allapoole sagedamini kui mehed ning kas need tendentsid on eriomased ainult Eestile või on tegemist üldisemate, ka teistele postsotsialistlikele riikidele omaste suundumustega.

Eesti tööjõu-uuringu vastavate andmete kõrvutamine Ida-Euroopa riikides korraldatud uuringu tulemustega näitab (vt tabel 3.5), et ülalmainitud oletused peavad paika vaid osaliselt. Seejuures tuleb märkida, et vaatluse all olevates riikides võis täheldada ühelt poolt küllalt sarnaseid, teisalt aga ka erinevaid tendentse. Eesti oli meeste ja naiste ametialase mobiilsuse seisukohalt oma saatusekaaslastega postsotsialistlikust keskkonnast samuti ühelt poolt sarnane, teisalt aga erinev. Stabiilsete osakaal, s.t töötajad, kes ei vahetanud ajavahemikul 1988 kuni 1993 ametit, oli Tšehhis, Ungaris ja Eestis (ajavahemik 1989–1993) 25–69aas-

TABEL 3.6.

Naiste keskmise tunnipalga osatähtsus meeste keskmises tunnipalgas valitud Lääne-Euroopa riikides ja Eestis 1995. aastal, %

Riik	Kõik	1	2	3	4	5	6	7	8
Austria	73,6	67,1	79,9	72,9	80,2	77,7	69,0	72,5	76,2
Belgia	83,2	73,0	82,0	85,5	83,9	79,5	83,4	78,8	84,0
Hispaania	74,0	70,2	78,4	82,8	77,1	78,0	70,7	73,3	82,5
Holland	70,6	62,0	74,0	72,0	75,3	71,1	74,9	68,1	76,0
Itaalia	76,5	73,8	83,7	82,0	78,8	81,8	76,7	74,9	83,9
Kreeka	68,0	77,9	70,7	73,4	78,1	64,1	59,3	70,9	80,7
Portugal	71,7	74,9	88,9	84,7	83,7	83,1	62,9	72,6	83,0
Prantsusmaa	76,6	67,6	79,1	85,6	91,4	87,7	80,0	79,7	86,5
Rootsi	87,0	78,5	87,8	86,5	96,1	95,1	91,3	95,1	88,5
Saksamaa	76,9	68,7	80,4	73,2	79,7	69,1	75,7	78,8	81,4
Soome	81,6	81,4	84,0	78,2	93,7	86,0	81,3	81,7	82,7
Suurbritannia	73,7	67,6	83,7	73,3	92,7	82,2	62,1	76,4	81,0
Taani	88,1	74,9	86,5	80,1	84,9	84,6	90,9	88,5	83,9
EESTI	73,3	74,4	76,2	72,1	75,8	61,9	77,0	88,5	72,1

- 1 Seadusandjad, tippametnikud, juhtivtöötajad
- 2 Tippspetsialistid
- 3 Tehnikud ja keskastmespetsialistid
- 4 Ametnikud
- 5 Teenindustöötajad ja kaupluse- ning turumüüjad
- 6 Oskus- ja käsitöölised
- 7 Poolautomaat- ja automaatmasinatel, seadmetel ja aparaatidel töötajad
- 8 Lihttöölised

Allikad: Eesti Statistikaamet (Tunnipalgad 1995); Statistics in Focus, 1999.

taste meeste ja naiste hulgas ligikaudu neli viiendikku. Poolas, kus poliitiline käärimine ja majanduslikud ümberkorraldused algasid mõnevõrra varem, oli ka stabiilsete osakaal veidi väiksem. Venemaad ja Bulgaariat kui majanduse restruktureerimise teele palju hiljem asunud riike iseloomustab aga tõsiasi, et 1990. aastate algul oli neis riikides ka märksa kõrgem stabiilsete osakaal töötajaskonnas. Eesti kohta peab märkima, et põhjalikud majanduslikud ümberkorraldused algasid siin aastal 1992, mistõttu muutuste jälgimine ajavahemikul 1989–1993 ei ole kõige parem. Eesti puhul oleks meeste ja naiste ametialast mobiilsust otstarbekam jälgida ajavahemikul 1989–1995, mis näitabki, et stabiilsete osakaal oli siis vaid ligikaudu kaks kolmandikku, ehk teisisõnu — ametit vahetas või oli sunnitud vahetama kolmandik töötajaid. Kahjuks polnud autoril selle ajavahemiku kohta kõrvale võtta andmeid teiste postsotsialistlike riikide kohta ning seetõttu on raske öelda, kuivõrd Eesti-spetsiifiline või üldine mainitud nähtus oli.

Võimalik, et pikema perioodi vaatluse alla võtmine oleks suurendanud ka teistes postsotsialistlikes riikides mobiilsete osakaalu, seda nii meeste kui naiste hulgas. Mis puudutab küsimust, kas meestele oli ametialases mobiilsuses rohkem omane tõusev ja naistele langev liikumine, siis tuleb tõdeda, et mehed liikusid üles tööpoolest mõnevõrra sagedamini kui naised, ehkki erinevused olid suhteliselt väikesed või mõnes riigis puudusid praktiliselt üldse (näiteks Bulgaaria ja Venemaa puhul).

Palga erinevus

Üldteada on fakt, et kõigis arenenud riikides jääb naiste keskmise palga tase meeste omast selgelt maha. Selles mõttes ei erine Eesti Euroopa riikidest kuigivõrd. Ka Eestis on naiste keskmine palk meestöötajate keskmisest palgast olnud kogu taasiseseisvuse aja jooksul madalam, kusjuures palkade erinevus viimasel kümnendil isegi süvenes. Kui 1992. aastal moodustas naiste

keskmise palk Eestis 80 protsenti meestöötajate omast, siis 1997. aastal oli see vaid 72 protsenti.

Võrreldes Eestit nende numbrite alusel teiste Euroopa riikidega (kasutada oli 1995. aasta andmestik) tuleb tõdeda, et Eesti naiste palga taseme mahajäämus meeste omast Euroopa taustal on üsnagi keskmisel tasemel (vt tabel 6). Kui 1995. aastal moodustas Eestis naiste keskmine palk meeste palgast 73,3 protsenti, siis veelgi suurem erinevus oli täheldatav Kreekas, Hollandis ja Portugalis, kus see oli ligikaudu 70 protsenti või alla sellegi. Eestiga nimetatud aspektis üsna sarnased riigid olid Austria, Suurbritannia ja Hispaania, veidi parem oli olukord endisel Lääne-Saksamaal, Prantsusmaal ja Itaalias. Naiste keskmine palk neis riikides moodustas 75–80 protsenti meestöötajate palgast. Sellistes riikides nagu Soome, Belgia, Rootsi, Taani ja endine Ida-Saksamaa jäi naistöötajate keskmine palk meeste omast maha kõige vähem, moodustades sellest 83 kuni 90 protsenti. Toodud andmed kinnitavad, et Euroopas on olukord meeste ja naiste palga osas küllaltki kirju. Samas ei saa öelda, et soolised palgaerinevused sõltuksid ainult riigi majandusliku arengu tasemest. Siiski on Põhjamaad meeste ja naiste palgaerinevuste vähendamisel saavutanud võrreldes ülejäänud Euroopa riikidega suuremat edu. Eestil on siin veel pikk tee käia, et jõuda Skandinaavia maadega samale tasemele. Vähemalt praegu erineb Eesti üsna selgesti oma põhjanaabritest. Eesti meeste ja naiste palga erinevused on rohkem sarnased majanduslikult nõrgemalt arenenud Lõuna-Euroopa riikidega, kuid teisalt — samal tasemel olid erinevused ka Hollandis, Austrias ja Suurbritannias, mis kuuluvad arenenud tööstusriikide hulka.

Lisaks meeste ja naiste palgaerinevuste üldnäitajale riikide kaupa on samad andmed huvipakkuvad ka ametialade lõikes. Tuleb tõdeda, et 1990. aastatel ei olnud Eestis ühtegi kutseala, kus naised oleksid meestega võrdväärselt teeninud, rääkimata suuremast palgast. Kõige väiksem erinevus oli täheldatav ametnike grupis — naistöötajad teenisid siin 1997. aastal 90 protsenti meestöötajate keskmisest palgast. Kõige suuremad erinevused fikseeriti aga teenindustöötajate ja kaupluse- ning turumüüjate ametigrupis, kus naiste keskmine palk moodustas vaid veidi üle kolme viiendiku meeste omast. Ja jällegi tuleb

nentida, et Eesti ei erinenud ka selles osas millegi poolest teistest Euroopa riikidest. Ka nendes maades jäi kõigil ametialadel naiste keskmine palk selgelt meeste keskmisest palgast maha. Ebavõrdsus oli eriti suur umbes pooltes Euroopa Liidu riikides seadusandjate, tippametnike ja juhtivtöötajate grupis, kus naiste palk küündis vaevu 70 protsendini meeste omast. Kõige lähemad olid meeste ja naiste palgatasemed aga ametnike grupis Prantsusmaal, Soomes, Rootsis ja Suurbritannias, kus naised said meestest kuni kümme protsenti väiksemat palka. Kõige selle kõrval ei saa siiski jätta märkimata, et real ametialadel oli Eesti naiste keskmise palga osatähtsus meeste palgast selgelt väiksem, võrreldes oma sookaaslastega enamikus Lääne-Euroopa riikidest. Näiteks said Eesti naised lihttööliste grupis 1995. aastal 72,1 protsenti meeste keskmisest palgast. Lääne-Euroopa maade hulgas ei olnud ühtegi teist sellist riiki, kus mainitud erinevus olnuks nii suur. Kõige lähemal Eesti olukorrale olid Holland ja Austria, kus naised teenisid keskmiselt 76 protsenti meeste palgast, ülejäänud maades oli vastav näitaja aga juba üle 80 protsendi. Põhimõtteliselt sama võib öelda ka tehnikute ja keskkastmespetsialistide, ametnike ning teenindustöötajate ja kaupluse- ning turumüüjate grupi kohta — mitte üheski Euroopa riigis (välja arvatud Holland) ei olnud naiste keskmine palk meeste omast nii palju väiksem kui Eestis.

Palgaerinevuste tagamaid tuleb otsida asjaolust, et nii nagu teistes arenenud riikides on ka Eestis mehed ja naised hõivatud erineva tööga. Mehed on valdavas ülekaalus sellistes majandusharudes nagu mäetööstus, energeetika, gaasi- ja veevarustus ning ehitus; naised moodustavad enamuse aga tervishoiu ja sotsiaaltööl, hariduses, teaduses ja kultuuris. 1990. aastatel, seoses Eesti majanduselu ümberkorraldamisega hakkasid mõned majandusharud (hulgi- ja jaemüük, tarbeesemete ja kodumasinade remont, finantsvahendus ja kinnisvara) kiiremini arenema ja tõmbasid sellega kohe ka rohkem mehi kaasa, kuid see ei kõigutanud tõsiasi, et Eesti tööturg oli ja on sooliselt segregeeritud. Seejuures toimib nii horisontaalne kui ka vertikaalne segregatsioon. Teisisõnu, naised on koonduvad peamiselt sellistele tööaladele, mis ei ole ühiskonnas eriti prestiižikad ning kus on keskmisest madalamad palgad. Naisi on meestega võrreldes tunduvalt vähem ka

kõrgetel ametikohtadel. Sarnased nähtused on iseloomulikud nii Ida- kui Lääne-Euroopa riikidele. Selles mõttes ei ole Eesti Euroopast erinev, omaette küsimus on, kuidas Eesti püüab neid probleeme lahendada. Esimene samm oleks kindlasti tunnustada põhimõtet: võrdse töö eest võrdne tasu, sõltumata töötaja soolisest kuuluvusest. Samas on mitmete uuringute tulemused näidanud, et ühe ja sama tööandja juures töötavate meeste ja naiste palkade erinevused on minimaalsed (Petersen, Morgan, 1995; Petersen jt, 1997). See teeb ka sooliste palgaerinevuste vähendamise üsna keeruliseks.

Kirjandus

Central European Countries' Employment and Labour Market Review. Luxembourg: Eurostat, 1999.

Eamets, R.; Philips, K.; Annus, T. (2000). *Eesti tööturg ja tööpoliitika*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.

Employment in Europe 1998. Luxembourg: Eurostat, 1999.

Employment in Europe 1997. Luxembourg: Eurostat, 1998.

Eurostat Yearbook 98/99. A Statistical Eye on Europe. Data 1987–1997. Luxembourg, 1999.

Lippe, Tanja van der & Fodor, E. (1998). Changes in Gender Inequality in Six Eastern European Countries. *Acta Sociologica*, 41, 131–149.

Petersen, T.; Morgan, L. (1995). Separate and Unequal: Occupational-Establishment Sex Segregation and the Gender Wage Gap. *American Journal of Sociology*, 101(2), 329–365.

Petersen, T.; Snartland, V.; Becken, L.E.; Olsen, K. M. (1997). Within-Job Wage Discrimination and the Gender Gap: The Case of Norway. *European Sociological Review*, 13(2), 199–213.

Statistics in Focus (1999). Theme 3, Vol.6.

Tunnipalgad. Oktoober 1995. Tallinn: Statistikaamet, 1996.

3.3. Haridussüsteemi ja tööturu seostest: Eesti Euroopa Liidu riikide taustal

Haridussüsteemi ja tööturu seoste kohta on sotsioloogilises kirjanduses viimastel aastatel pööratud suurt tähelepanu, seda eeskätt kogu elanikkonna ja eeskätt noorte kasvava tööpuuduse tõttu enamikus Euroopa riikides. Üldjoontes sõltub inimese edukus tööturul tema käsutuses olevatest erinevatest ressurssidest ja võimalustest neid kasutada, aga ka sellest, kas ja kui võrd neid ressursse tööturul väärtustatakse. Kui varasemad käsitlused (näiteks majanduslik inimkapitali mudel ja sotsioloogilised saavutuslikud mudelid) keskendusid peamiselt individuaalsete ressursside (haridustase, töökogemused) või nn omistavate faktorite (sugu, rahvus, sotsiaalne päritolu jne) mõjule, siis viimastel aastatel on selgelt ülekaalus uuringud, mis analüüsivad üldisemaid struktuurseid institutsioonide tasemel (antud juhul tööturu ja haridussüsteemi vahel) toimivaid seoseid (Kerckhoff, 1995; Marsden, 1997; Müller, Shavit, 1998). Sealjuures on leitud, et individuaalsete ressursside mõju oleneb institutsioonilisest kontekstist, s.t nii haridussüs-

teemi ülesehitusest, sellest, kuidas toimib tööturg, ning nende institutsioonide vahelistest seostest (Rosenbaum jt, 1990; Hannan jt, 1997).

Hariduse muutuv roll ühiskonnas ja majanduses

Hariduse ja töö osa inimeste elus on muutumas. Globaalsest konkurentsist tingitud tööhõive kriis on põhjustanud haridusnõudluse plahvatusliku kasvu. Samas võib majanduskasvu põhieelduseks peetavast haridusest kujuneda ka võimas sotsiaalse tõrjumise vahend. Õppimine ei piirdu tänapäeval enam nooruses omandatud formaalharidusega. Postindustriaalmaades muutub ka hariduse struktuur: esialgne koolitus kujuneb üha universaalsemaks ja pikemaajalisemaks, jäädes ühtlasi vaid organiseeritud hariduse esimeseks tsükliks. Seega on jätkuharidusel formaalhariduse kõrval täita üha olulisem tööjõu kujundaja roll.

KIIL 3.3.

Kas majanduses loeb haridus?

Majanduse ja hariduse seoste sotsioloogilistel uuringutel on pikk traditsioon. Neid seoseid vaadeldakse nii makrotasandil ehk ühiskonna kui teraviku tasandil kui ka mikrotasandil ehk indiviidi tasandil. Esimesel juhul uuritakse, kas ja kuidas suudab haridussüsteem soodustada majanduskasvu ning kuidas majandus omakorda tingib hariduse ekspansiooni. Mikrotasandil selgitatakse hariduse tulemuslikkust ehk seda, missugused võimalused kaasnevad teatud haridustaseme omandamisega. Tavaliselt keskendutakse eelkõige indiviidi staatuse ja sissetuleku sõltuvusele tema haridustasemest.

Haridussüsteemi ja majanduse vastastikuse mõju uuringute ajalugu jagatakse kolmeks etapiks (Rubinson, Browne, 1993). Esialgne, optimistlik etapp lähtus üldlevinud arusaamast, et haridus on eeltingimuseks nii individuaalsele edukusele kui ka riigi majanduskasvule. Uuringute teoreetiliseks aluseks oli sotsioloogias funktsionaalne teooria ja majanduses inimkapitali teooria. Arvati, et haridus tõstab kogu majanduse tootlikkust indiviidi tootlikkuse kaudu.

Sellele järgnes stratifikatsiooniteooriatest lähtuv „küüniline“ periood. Nüüd arvati, et haridus toob vaid väga vähesel määral (kui üldse) kaasa majanduslikku kasu. Haridust käsitleti staatusgruppide omavahelise võitluse või klasside taastootmise seisukohalt. Ka institutsionaalne lähenemine eeldab, et haridussüsteem ja majandus on vaid nõrgalt seotud. Nimelt seostatakse institutsionaalse lähenemise puhul hariduse ekspansiooni mitte majanduse või stratifikatsioonisüsteemide, vaid rahvusriikide ja kodakondsuse institutsiooni arenguga. Viimaseid vaadeldakse omakorda kui globaalprotsesse, mille aluseks on kapitalistlik maailmamajandus ning läänelikud ratsionaalsuse ja individualismi traditsioonid. Riiklikku kohustuslikku haridust käsitletakse rahvusriikide põhilise legitiimsuse saavutamise mehhanismina.

Loobumine universalistlikust lähenemisest haridussüsteemi ja majanduse arengu omavaheliste seoste hindamisele tähistas „proosalise“ perioodi algust. Nüüd uuritakse, mis tingimustele peab vastama haridussüsteem, et mõjutada majanduslikku kasvu. Staatusgruppide võitlust, klasside taastootmist ning inimkapitali kasutamist vaadeldakse sotsiaalsete protsessidena, mis kas soodustavad või pidurdavad majanduslikku kasvu. Inimkapitali kasv toob kaasa majandusliku kasvu niivõrd, kui võrd haridussüsteem toodab selliseid teadmisi ja oskusi, mida saab kasutada majanduses. Mida enam haridussüsteem taastoodab klassistruktuuri, seda vähem soodustab ta majanduslikku kasvu. Mida enam haridussüsteemis kajastub staatusgruppide võitlus, seda madalam on hariduse majandusliku kasulikkuse aste (Rubinson, Browne, 1993).

Haridust ja majandust siduva süsteemi eriti oluliseks komponendiks peetakse tagasiside protsesse, s.t kas ja kuidas majandus suudab anda haridussüsteemile märku, millise haridustasemega ja oskustega töötajaid ta vajab. Institutsionaalne teooria kirjeldab protsesse, mis kujutavad endast kõige suuremat takistust majanduse ja haridussüsteemi vastastikuse adekvaatsuse kujunemisele. Institutsionaalse teooria üks põhiküsimusi, mis muutub järjest aktuaalsemaks ka Eestis, on: kuidas vältida rahvuslikku hariduspoliitikas selliseid protsesse, mis seonduvad pigem rahvusvahelise „standardiseerimise“ poliitilise pressinguga kui antud riigi majanduslike vajadustega?

Ka *indiviidi tasandil* majanduse ja hariduse seoseid uurides lähtuti esialgu inimkapitali teooriast. Alternatiivsed teooriad tekkisid alles reaktioonina empiiriliste uuringute tulemustele (Sobel, 1978). Kuigi mitmed uuringud on kinnitanud, et majandusteaduses laialdaselt kasutatav Mincer (1974) indiviidi töötasu mudel kirjeldab üldjuhul üsna hästi töötasu ja hariduse seost, ei seleta see mudel, miks hariduse mõju töötasule erineb meestel ja naistel või erinevatel rassidel ja rahvustel. Just seetõttu peetakse inimkapitali teoorial põhinevat lähenemist ebaadekvaatseks. Samas ei pruugi asi olla kogu teooria täielikus ebaadekvaatsuses, vaid selles, et ...*sotsioloogilised uuringud annavad alust väita, et inimkapital toimib erinevate inimgruppide puhul erinevalt* (Rubinson, Browne, 1993). Seejuures peetakse väga oluliseks olukorda tööturul (kui võrd tööturg on segmenteeritud, kas tööturul esineb soolist või rassilist/rahvuslikku segregatsiooni ja diskrimineerimist jne).

Majanduses ei tõlgendata haridust sugu-gi iseenesestmõistetava kasutoojana ei riiklikul ega ka indiviidi tasandil (vt kiil 3.3). Väga palju oleneb konkreetse riigi majanduse eripärasest ning sellest, kuidas stratifikatsiooniprotsessid ühiskonnas toimivad, mil määral nad haridussüsteemis avalduvad.

Praktilisele tegevusele orienteeritud hariduseksperdid ja majandusteadlased on aga kategoorilisemad. Nemad seostavad globaliseerumise ja infotehnoloogia arenguga kaasnevate majanduskasvu võimaluste kasutamist, ka nende sotsiaalse hinna minimeerimist eelkõige rahva oskuste taseme ja kvaliteediga (Word Employment Report 1998–1999). Seetõttu tuleb riikidel üha enam investeerida tööjõu haridusse ja koolitusse. Põhiprobleemiks on siin see, et globaalsed protsessid piiravad paljude elanikkonna gruppide võimalusi, aga ka nende stiimuleid hariduse omandamiseks, kuna nõrgenevad pikaajalised hõivesuhted ja madalama kvalifikatsiooniga töötajad tõrjutakse tööturult välja.

Üleminekuühiskondade puhul nähakse probleemi mitte niivõrd elanikkonna madalas haridustasemes, kui võrd sotsialismi pärandatud kutsehariduse ületähtsustamises ning orienteerituses kitsa tehnilise spetsialiseerumisega tööjõu ettevalmistamisele, laiemalt aga haridussüsteemi ebaadekvaatses reageerimises tööturu arengutele. Olukorda iseloomustatakse koguni hariduse ja koolituse, samuti inimkapitali kvaliteedi halvendamiseks (Employment and Labour Market Policies in Transition Economies, 1999). Probleemi süvendab asjaolu, et plaanimajandusest loobumine ja majanduse avanemine tähendas ühtlasi ka haridussüsteemi eesmärkide muutumist. Selgete plaaninäitajate asemel tuleb orienteeruda ähmastele turunõuetele. Avatud majandusele vajalikke oskusi on üsna raske prognoosida. Puudub ka ebakindlates oludes prognoosimise kogemus, kuna suletud majanduse tingimuses oli võimalik üsna üheselt ennustada, millise kvalifikatsiooni ja haridustasemega tööjõudu vajatakse (World Employment Report 1998–1999). Kuigi Ida-Euroopa maade puhul peetakse kvalifitseeritud tööjõudu ikka veel nende maade põhiliseks ressursiks, mis võimaldab neil globaliseerumisprotsessis osaleda, võib see eelis kiiresti kaduda, kui ei tehta tõsiselt pingutusi negatiivsete trendide peatamiseks ja muutmiseks (Employment and Labour Market Policies in Transition Economies, 1999).

KIIL 3.4.

Euroopa Liiduga liitumine peaks kaasa tooma tööjõu vaba liikumise liikmesriikide vahel, ühtlasi suurendades ka konkurentsi tööturul. Praegu töötavad reas ettevõtetes välismaa spetsialistid ja juhid, tulevikus võivad aga eeskätt välisosalusega ettevõtted otsida ka kvalifitseeritud töölisi teistest riikidest, kui neid Eestis ei ole. Seega on tööjõu kvaliteet Eestis jaoks eluliselt tähtis, et kindlustada rahvusvaheline konkurentsivõime kui ka jätkuhariduse arengut. ... Noored, kes asuvad tööle ilma kutsehariduseta, peaksid saama pärast üldkeskhariduskooli lõpetamist vähemalt esmase ettevalmistuse. On tähtis, et tööturu ja haridussüsteemi vahel eksisteeriks harmooniline seos: haridussüsteem (kaasa arvatud jätkuharidus) peaks paindlikult reageerima ühiskonnas toimunud muutustele ja varustama tööturгу tööandjate poolt nõutava kvalifikatsiooniga tööjõuga.

Allikas: Berde, E. jt, 1999. *Prospects of the Students from Intermediate Education on the Labour Market in Estonia and Hungary.* In: Ennuste, Ü. & Wilder, L. (eds.), *Harmonisation with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Framework.* Tallinn: Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University.

Eesti elanike haridustase ja hariduse resultatiivsus rahvusvahelises võrdluses

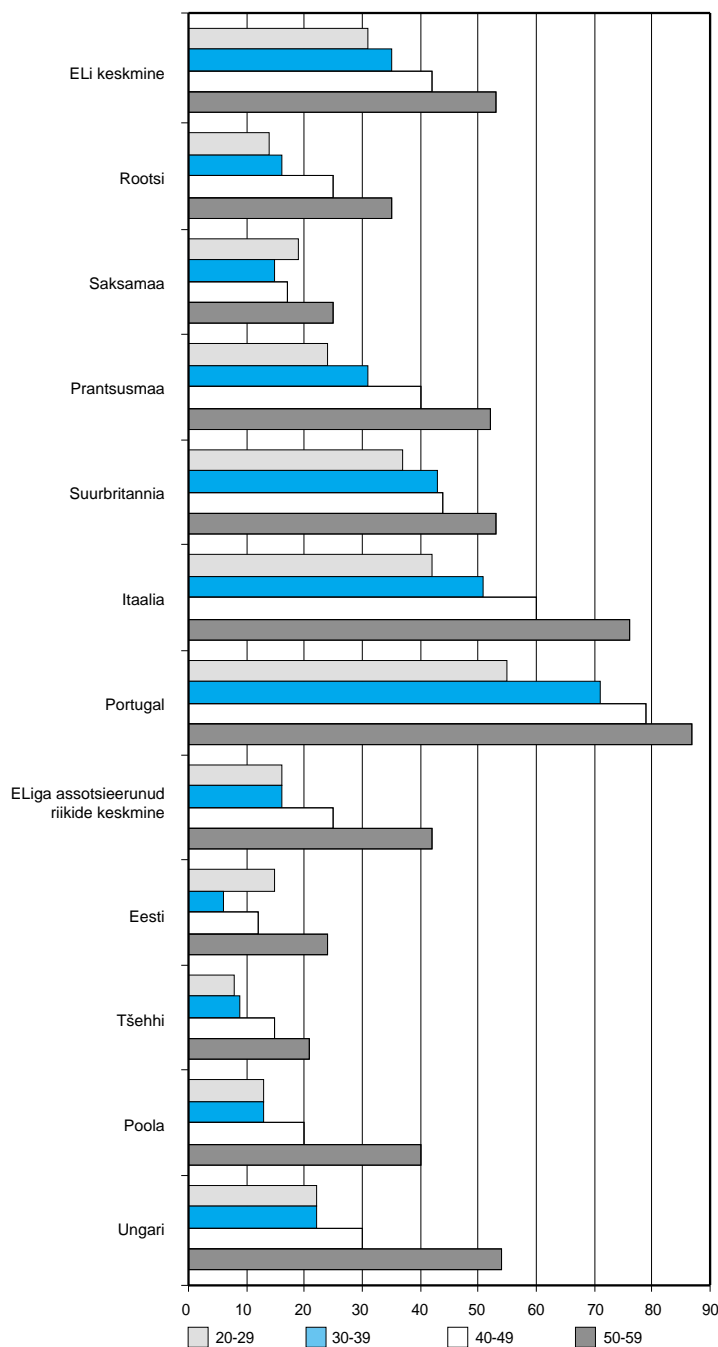
Jooniselt 3.5 selgub, et Eesti elanikkonna formaalhariduse kvantitatiivsed näitajad on märkimisväärselt kõrged ning seda ka Euroopa Liidu riikide taustal. Eestis on kõigis tööealistes vanusegruppides vaid alg- ja põhiharidusega inimeste osakaal üle kahe korra madalam kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt.

Kuidas seda ressursi tööturul kasutatakse? Kokkuvõtlikult võib väita, et Eesti tööturul nagu mujalgi Euroopas loeb haridus. Parimas tööeas (25–59aastaste) täiskasvanute puhul kehtis Eestis nagu teisteski Euroopa maades 1997. aastal reegel: mida kõrgem oli haridustase, seda paremad olid töö oamise väljavaated (madalam töötuse määr) (vt joonis 3.6). Erinevalt teistest Ida-Euroopa maadest, kus hariduse kaitsev mõju oli eriti märkimisväärne, iseloomustas Eestit ELi riikide keskmisega võrreldav haridustaseme ja töötuse määra vaheline sõltuvus. Siiski on Eestis alates 1990. aastate algusest töötuse ohu sõltuvus haridustasemest pidevalt kas-

JOONIS 3.5.

Alg- ja põhiharidusega inimeste osakaal vanusegruppide lõikes (% vanusegrupist)

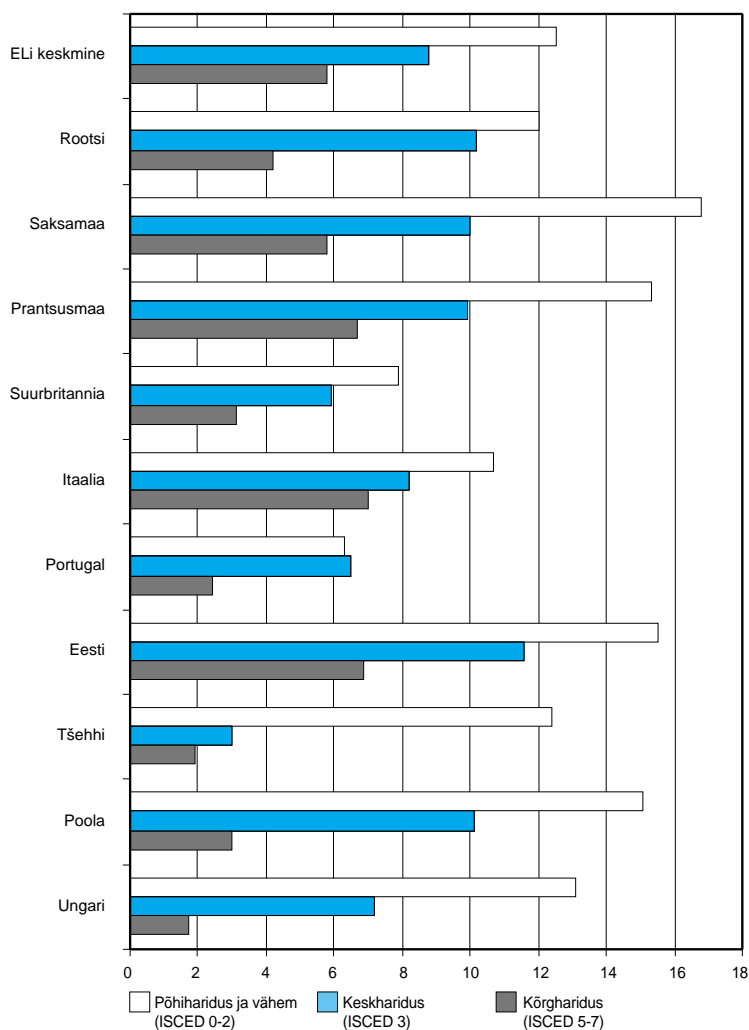
Allikas: Key data on education in Europe - Eurydice European Commission, 2000.



vanud (Saar, Helemäe, Võormann, 1999). 1999. aasta teises kvartalis oli vaid põhiharidusega tööealise elanikkonna seas töötuse määr 20,3%, mis oli enam kui neli korda kõrgem võrreldes kõrgharidust omava rahvastikuga. Nii kõrgeks kujunes see määr ka põhiharidusega rahvastiku kõrge mitteaktiivsuse tõttu, milles võib omakorda oma osa olla varjatud tööpuudusel.

25–59aastaste töötuse määr haridustaseme järgi 1997. aastal

Allikas: Key data on Education in Europe, lk 196.



Siiski oli haridustase vaid üheks hõivet soodustavaks teguriks. Sealjuures ei olnud haridustaseme mõju erinevate elanikkonna gruppide korral sugugi ühene. Näiteks mitte-eestlasest naiste korral kõrgharidus hoopiski suurendas töötuks jäämise ohtu (Saar, Helemäe, Võormann, 1999). Selle taga on Eesti tööturu segmenteeritus, mitte-eestlaste tegutsemine eelkõige igamehe tööturul, kus loevad mitte niivõrd haridus ja kvalifikatsioon, kuivõrd kuulekus ning leplikkus (Pavelson, 1999). Ka töötajate palgamine eelkõige sotsiaalse võrgustiku vahendusel, vene kõrgharidusega naiste kõrge töötuks jäämise risk jms kõnelevad selle

poolt, et töötaja hariduse ja oskuste tegelik väärtustamine on Eesti tööturul alles ees. Seda kinnitavad ka andmed ametigruppide haridustaseme kohta: 1999. aasta teises kvartalis töötas vaid kaks kolmandikku Eesti tööealisest kõrgharidusega rahvastikut juhtide või tippspetsialistidena, samas vaid alla pooltel juhtidest ning kahel kolmandikul tippspetsialistidest oli kõrgharidus (Tööjõud 1999).

Joonis 3.7 iseloomustab hariduse tulemuslikkust Eesti tööturul, nii selle olulisust pääsemaks primaarsele tööturule kui ka erineva haridustasemega töötajate hõivatuse šansse³: vaid pooled kõrgharidusega tööealisest rahvastikust suutsid oma hariduse tööturul maksma panna. Teistel haridusrühmadel on üsna raske primaarsele tööturule pääseda, põhiharidusega rahvastikul aga esineb tõsisemaid probleeme ka hõive tagamisega.

Lisaks tööpuudusele kummitab Euroopa tööturuga ka ebakindlate tööde osakaalu kasv hõives. Võrreldes teiste Euroopa maadega ei ole selline trend Eesti jaoks kuigi tüüpiline. Ebakindlate töödega⁴ oli 1997. aastal hõivatud vaid ligi 4% 25–59aastaseid, samas kui Rootsis ja Soomes oli neid 13–14%, Hispaanias aga koguni iga neljas sellest rahvastiku vanuserühmast. Erinevalt muust Euroopast ei kuulu Eestis hariduse kaitsefunktsiooni hulka ebakindlastest tööddest pääsemise võimalus.

Igal juhul on hariduse konverteerimisega tööturueduks probleeme ja need probleemid on ebaühtlaselt jaotunud rahvastiku eri gruppide vahel. Lisaks rahvaskultuurile, vanuselisele, soolisele ja elukoha alusel kujunenud diferentseerumisele muutub üha olulisemaks ka aineeline ebavõrdsus nii hariduse kasutamisel edu saavutamiseks kui ka juurdepääsul haridusele (vt Helemäe, Saar, Võormann, 2000). Hariduse tulemuslikkus sõltub nii uute põlvkondade esmasest koolitusest kui ka üha enam täiskasvanute ja jätkukoolitusest.

1997. a täiskasvanute koolituse uuring näitas, et täiendkoolitust kipuvad saama just need, kellel on niigi ressursse enam kui teistel (Helemäe, Saar, Võormann, 1998). Selles mõttes pole Eesti mingi erand, ka mujal on täheldatavad samad trendid (Be-

³ „Ei tööta“ tähendab nii töötust kui ka mitteaktiivsust.

⁴ Indiviide, kes kinnitasid, et nõustusid ajutise tööga, kuna ei suutnud leida pidevat tööd, samuti neid, kes teatasid, et töötavad osajajaga, kuna ei leidnud täisajaga tööd, määratleti kui ebakindla tööga hõivatuid (Key Data...).

langer, 1995). See teadmine aga ei leevenda meie probleeme. Arenenud riikidel on olnud enam aega kohandada haridussüsteeme majanduse globaalse ümberstruktureerumisega. Eesti peab lisaks kohandama ka majandusreformide käigus paljude inimeste ebaadekvaatseks muutunud hariduskapitali. See tähendab, et täiskasvanute koolitus peaks Eestis olema oluliselt efektiivsem võrreldes arenenud industriaalmaadega. Täiskasvanute hariduse puhul on põhimõtteliseks eeliseks selle tulemuslikkuse küllaltki operatiivne testimine. Hoopis teisiti on lood esmase koolituse — formaalharidusega. See süsteem on tunduvalt inertsem ja selle puudujäägid avalduvad hoopis pikema aja pärast. Enamgi veel — paljude maade kogemus on näidanud, et ka täiskasvanute koolituse efektiivsus rajaneb esmase koolituse tulemuslikkusel. Just need, kes on esimeses koolituses edukamad, suudavad ka jätkuharidusest dividende lõigata. Siit tuleneb ka täiesti õigustatud mure Eesti haridussüsteemi tuleviku pärast: kas ja kuidas suudab ta noori üha karmimaks tööturu konkurentsiks, aga ka paindlikuks reageerimiseks ebamäärase tuleviku väljakutsetele ette valmistada.

Noored Eesti haridussüsteemis ja tööturul

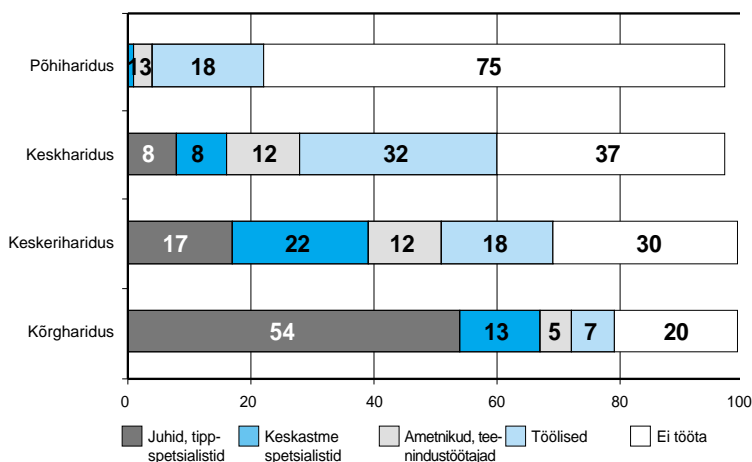
Murettekitav on see, et just 20–29aastaste seas on põhi- või algharidusega inimeste protsent suhteliselt kõrge (vt joonis 3.5). Kui enamikus võrdluses toodud riikides (erandi moodustab vaid Saksamaa) on just noorema vanusegrupi puhul ainult alg- või põhiharidusega inimeste osakaal väiksem kui vanematel aastakäikudel, siis Eesti puhul on tegemist vastupidise näitega. Eestis kasvab nende inimeste hulk, kellel ei ole mitte mingisugust kutsealast ettevalmistust ja kellel on vaid põhi- või algharidus. Just selle noorte grupi tööturu võimaluste üle murtakse Euroopas pead ning otsitakse lahendusi nende sotsiaalse tõrjutuse vältimiseks. Ka Eestis vajab see grupp erilist tähelepanu ning selle kasvutrend sihikindlat vastutegutsemist.

Kuigi edasiõppijate protsent Eesti põhikooli lõpetajate hulgas on viimastel aastatel olnud väga kõrge (1999. aastal jätkas 98,6% neist õpinguid) (Annus jt, 2000: 23), siis samaaegselt on kasvanud ka nende 16aastaste noorte osakaal, kes ei ole

JOONIS 3.7.

Hariduse tulemuslikkus, II kvartal 1999, Eesti tööealine rahvastik (15–74aastased)

Allikas: Tööjõud 1999, lk 92, 109.



Põhiharidus — Eesti esimene haridustase (alg- ja põhiharidus); keskkharidus — Eesti teine haridustase (keskkharidus, kutseharidus, keskeriharidus pärast põhiharidust); keskeriharidus — keskeriharidus pärast keskkharidust; kõrgharidus — kõrgharidus, magistri- ja doktorikraad.

veel jõudnud põhikooli lõpetamiseni või kes enam ei õpi (selliseid noori on üle 10%) (Annus jt, 2000: 26). Põhikoolist väljalangevus pole küll suhteliste näitajate poolest kuigi kõrge, aga samas on absoluut- arvud mõtlemapanevad: 1998/99. õppeaastal katkestas põhikoolis õpingud ligi 1400 noort (Annus jt, 2000: 26). Kuna see arv on viimase viie aasta jooksul püsinud stabiilselt 1300–1400 vahel, siis on tegelikult tegemist kumulatiivse mõjuga, s.t igal aastal suureneb põhihariduseta noorte arv rohkem kui 1000 võrra. Põhikoolist väljalangevatel pole aga haridussüsteemis kohta, neil puudub võimalus saada mingitki kutsealast ettevalmistust. Haridusseaduse kohaselt on noored Eestis koolikohustuslikud kuni põhikooli lõpetamise või 17aastaseks saamiseni. Tabelis 3.7 toodud andmete kohaselt ei õppinud 1997. aastal viiendik 17aastastest. Võrrelduna Euroopa Liidu riikidega jääb Eesti selle näitaja poolest selgelt alla Rootsile, Prantsusmaale, Saksamaale, kuid ületab Suurbritanniat, Portugali, Itaaliat. Kui näiteks Tšehhis ja Poolas kaks aastat pärast koolikohustusega seostatavat vanust on haridussüsteemist välja kukkunud alla viiendiku noortest, siis Eestis on vastav näitaja üle kahe korra suurem.

Eestis on viimastel aastatel oluliselt süvenenud elanikkonna hariduslik kihistumine, s.t üheaegselt on suurenenud nii nende

TABEL 3.7.

Õpingute jätkamine pärast koolikohustusliku vanusepiiri ületamist
(õpinguid jätkanute % vastavast vanusegrupist)

Vanus	Euroopa Liidu liikmesriigid					Euroopa Liiduga assotsieerunud riigid				
	Rootsi (X=16)	Saksamaa (X=18)	Prant- susmaa (X=16)	Suurbri- tannia (X=16)	Itaalia (X=14)	Portugal (X=15)	Eesti (X=16)	Tšehhi (X=15)	Poola (X=15)	Ungari (X=16)
X-1	96,8	93,5	98,1	100,0	100,0	94,2	96,0	100,0	97,0	85,0
X	97,6	85,5	95,6	80,3	92,7	52,3	92,0	99,6	96,0	87,1
X+1	97,0	66,4	92,0	68,4	86,9	33,7	80,1	99,0	92,8	71,2
X+2	94,4	46,5	82,9	49,7	80,8	29,1	60,1	85,3	89,7	40,0

X – koolikohustuse vanusepiir

Allikad: Key Data on Education in Europe. European Commission, Eurydice, 2000.

noorte osakaal, kes ei ole omandanud põhiharidust kui ka noorte protsent, kes jätkavad õpinguid rakenduskõrgkoolides ja ülikoolides (Heinlo, 1998). Kui enamikus Euroopa riikides viidi 1990. aastatel haridussüsteemi ümberkorraldamiseks ja egalitaarsemaks muutmiseks läbi mitmeid reforme, mille üheks eesmärgiks oli just haridusliku kihistumise vähendamine, siis Eestis on toimunud pigem vastassuunaline areng. Näiteks on kutsekoolidest ära kaotatud needki vähesed grupid, mis andsid enne kutsealast ettevalmistust ilma põhihariduse ta noortele. Haridusliku stratifikatsiooni süvenemist on peetud Ida-Euroopa inimarengut pärssivaks faktoriks (Employment and Labour Market Policies in Transition Economies, 1999).

Nagu märkisime, on Eestis kasvanud õppurite kogumäär 18–22aastaste vanusegrupis: kui 1997. aastal õppis 40,7% sellesse vanusegruppi kuulunud noortest, siis 1999. aastal oli selliseid noori juba 49,8% (Haridus 1997/98: 23; Haridus 1999/2000: 25), kusjuures enamik neist oli omandamas kõrgharidust. Euroopa Liidu riikides keskmiselt jäi 1997. a õppurite kogumäär selles vanusegrupis 30% ligidusse (Key data ..., 2000). Eesti on jõudnud selle näitaja poolest oluliselt ette sellistest riikidest nagu Saksamaa, Suurbritannia, Rootsi, Holland ja Taani. Omaette küsimus on, kuidas seda tulemust hinnata.

Vastukaaluna varasemale moderniseerumisteooriale, mille kohaselt hariduse arenguga ja elanikkonna haridustaseme tõusuga

peaks kaasnema ka haridussüsteemi selekteriva rolli suurenemine ning indiviidi tasemel hariduse ja tööturupositsiooni vaheliste seoste tugevnemine, on viimastel kümnenditel laialdasema levikuga olnud just mitmed alternatiivsed teooriad (konfliktiteooria, individualiseerumisteooria, tööturul toimiv nn järjekorra mudel jt), mis väidavad, et on toimunud hoopiski hariduse devalveerumine. Haridusse tehtavad investeeringud tasuvad end üha vähem ära, on toimunud kõrghariduse proletariseerumine, s.t kõrgharidusega noorte tööpuudus suureneb, samuti on üha rohkem neid kõrgharidusega noori, kes ei leia oma haridustasemele vastavat tööd. Teatud ametipositsioonide korral on hariduslik lävepakk tõusnud üha kõrgemale, sealjuures on haridustee pikenedamine noorte jaoks eeskätt alternatiivne valik ning seetõttu on haridussüsteemist kujunenud reservuaar nende noorte jaoks, keda muidu ähvardaks töötuks jäämine (Bravermann, 1977; Collins, 1979; Beck, 1994 jne). Arengumaade puhul on leitud, et kui haridussüsteemi ja tööturu areng ei ole kooskõlas, s.t kui kõrgharidusega spetsialistide väljalase ületab nende töökohtade pakkumist, mis nõuavad kõrghariduse olemasolu, siis suurendab see oluliselt „ajude äravoolu“ riigist ja ühtlasi tähendab ka antud riigi jaoks niigi kasinate ressursside raiskamist (Bertrand, 1994). Kuna nõudlus kõrghariduse järele on suur ning nende õppeasutuste arengut soosivate sotsiaalses hierarhias kõrgemal paiknevate kihtide poliitiline mõjuvõim tugev, siis eelistatakse

riiklikke vahendeid paigutada just kõrghariduse arengusse, kuigi mõttekam oleks kulutada töökohtade loomiseks madalama haridustasemega inimestele ja just nende õppimisvõimaluste parandamiseks.

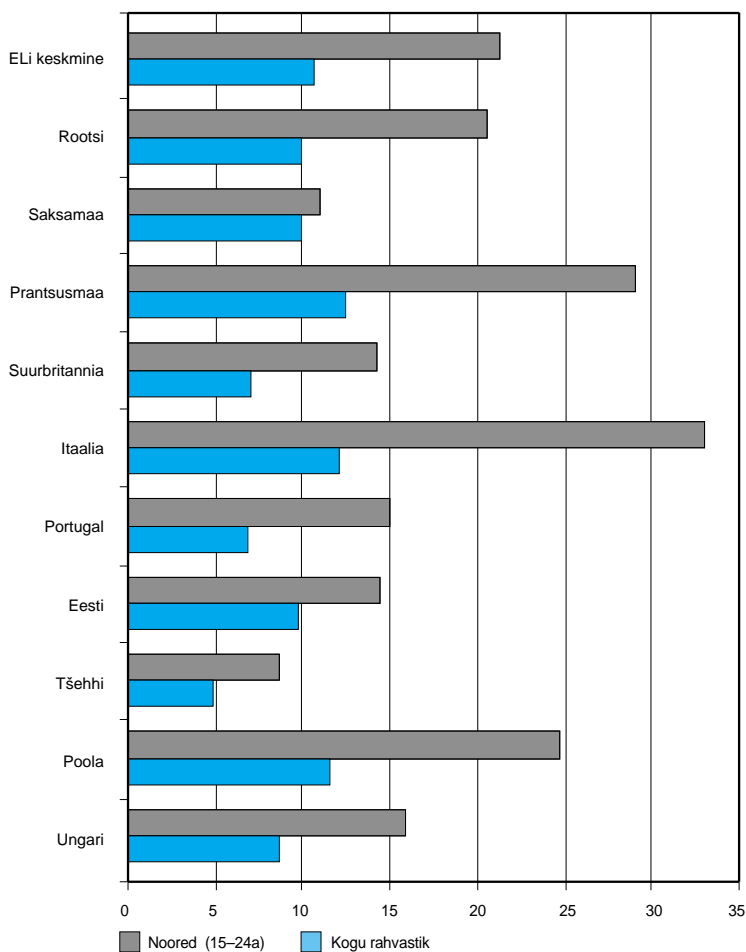
Seega äärmiselt oluline on järgmine küsimus: kas Eesti tööturg vajab nii palju kõrgharidusega spetsialiste? Vastus küsimusele sõltub sellest, milliseks kujuneb Eesti majandus. Praegu on täheldatud, et Eesti majanduse kui terviku, ja eriti ekspordi kvalifikatsioonimahukus on madal; Eesti ei ole suutnud kasutada küllaldaselt oma potentsiaali ühte tugevamat külge, küllalt kõrget haridustaset (Terk, 1999). Oluline on ka seos Eesti võimaliku ühinemisega Euroopa Liiduga: kas Eestit ohustab „ajude äravool“? On avaldatud kardinaalselt erinevaid arvamusi. Üks osa eksperte arvab, et ohustab (Eamets, 1999), aga on ka hoopis optimistlikumaid seisukohti (Aher, Heinaru, 1999), kuigi praegused trendid küll erilist optimisemi ei sisenda.

Viimasel aastakümneil seostub noorte lülitumine tööturule kasvava töötuse riskiga ja tihti ka ebakindlama ja madalama ametialase positsiooni saavutamise. Kõigis Euroopa maades kasvab vastsete koolilõpetajate töötus, seda eriti madalama haridustasemega piirdunute seas. Enamikus Euroopa maades on kahanenud hariduse tulemuslikkus — alustatakse madalamatelt ametialastelt positsioonidelt. Nende trendide tekkimist seostatakse muutunud majandustingimuste, samuti jätkuva haridusekspansiooni ja tööturu struktuursete muutustega.

Euroopas on koolilõpetajate kasvav töötuse risk kõige otsesemalt seotud makromajandustingimuste tsüklilise arenguga, s.t 1990. aastate alguse majanduslangusega. Enamikus Euroopa maades on noorte töötus täiskasvanute töötusest kõrgem (Higgins, 1997), see kehtib ka Eestis puhul (vt joonis 3.8). Eesti 15–24aastaste noorte töötuse määr on Euroopa Liidu keskmisest oluliselt madalam, kogu rahvastiku puhul aga Euroopa Liidu keskmisega enam-vähem samal tasemel, seega ei ole Eestis vanemate kohortide eelisseisund tööturul nii ilmne kui teistes Euroopa maades. Joonisel 4 toodud andmed peegeldavad olukorda 1997. aastal. 1990. aastate lõpul kasvas noorte tööpuudus ka Eestis.

Tööturule siirdujate töötuse kasv 1990. aastatel on otseselt seotud kogu töövõime-

JOONIS 3.8.
Tööpuuduse määr 1997. aastal



lise rahvastiku töötuse kasvuga. Oluline on see, et majandustsüklid avaldavad noortele olulisemat mõju, kuna noored kujutavad endast madalama konkurentsivõimega tööjõudu (Higgins, 1997). Eriti tugev sõltuvus majandustsüklis iseloomustab madalama haridustasemega tööleasujaid (OECD, 1999). Eesti, nagu ka teiste Ida-Euroopa maade puhul avaldas olulist mõju hõivele üldse ja ka noorte hõivele nn ülemineku kriis (Employment and Labour Market Policies in Transition Economies, 1999). Kuigi töötus üldse ja ka noorte töötus on Eestis suhteliselt uus nähtus, toimub tööpuuduse kasv nii, et töötuse määra vahe nooremate ja vanemate vanuserühmade vahel pidevalt kasvab.

Kõrge tööpuudus avaldab omakorda mõju haridussüsteemile, soodustades haridusekspansiooni. Kõigile Euroopa maadele iseloomulik noorukite (15–19aastaste) õpingutes osalemise määra kasv peegeldab nii noorte üha problemaatilisemaid väljavaa-

teid tööturule integreerumiseks kui ka valituste poliitilist tahet, kasutamaks õpingutes osalemist vahendina noorukite kõrge tööpuuduse vastu (Higgins, 1997). See kehtib ka Eesti puhul, eelkõige selles osas, mis puudutab noorte valikuid õppimise kasuks. Püüet iga hinnaga jätkata tööteed on hinnatud entusiastlikult-positiivselt, viimasel ajal aga on lisandunud ka kriitilisemad hääled (Pavelson, 1999; Annus jt, 2000). Sellise individuaalse strateegia võimalikkus aga tuleneb mitte niivõrd riigi või tsiviilühiskonna taotlusest lahendada noorte probleemid, vaid hariduse muutumisest kaubaliseks teenuseks.

Probleemiks on ka see, et haridusekspansiooni tingimustes puuduvad madalama haridustasemega noortel nii stiimulid kui ka võimalused õpingute jätkamiseks, aga ka tööturule sisenemiseks. Kõrge tööpuudus kujutab endast olulist antistiimulit noorte osalemiseks tööturul, eriti madala haridustasemega noorte puhul. Sotsiaalse tõrjutuse ohtu seostatakse Euroopas eelkõige selle noorte kategooriaga. Eestis on oluliseks momendiks see, et just põhiharidusega rahvastiku puhul on vanuserühmade vahel kõige suuremad töötuse määra erinevused. 1999. aasta II kvartalis oli 15–24aastaste põhiharidusega noorte töötuse määr peaaegu 34%, sama haridustasemega 45–54aastastel aga peaaegu 2,5 korda madalam (14%) (Töäjõud 1999). Lohutab vaid asjaolu, et kogu põhiharidusega noorte grupist moodustasid töötud ligi 7%, see näitaja on madalam vaid 55–64aastastel (5%) ning hoopis kõrgem 35–44aastastel (21%). Samas väärib omaette analüüsi just põhiharidusega noorte (eriti 15–19aastaste noorukite) mitteaktiivsus, s.t millist rolli mängivad selles õpingud ja millist tööturust hoidumine. Mil määral on tegemist noorte ebaadekvaatse enesehinnanguga (parem olla töötu või mitteaktiivne, kui teha rasket tööd madala tasu eest), mil määral aga tihe konkurentsiga just madalamat kvalifikatsiooni nõudvatel töödel ehk igamehe tööturul. Kuna selle tööturu eraldatus teistest allturgudest suureneb, täiendkoolitusvõimalused on aga just selle kategooria jaoks küsitavad, siis võib sellega kaasneda ka tööturult tõrjutuse kasv (vt ka Pavelson, 1999: 46–48).

Oluliseks momendiks peetakse ka seda, et hõive paindlikkuse taotlus avaldab negatiivsemat mõju just noortele, nemad kannatavad selle all teistest vanuserühmadest

enam (sama kehtib ka vanurite puhul), nende arvelt taotleb tööandja paindlikkust tööajast ja töölepingutes. Eriti suureks kujuneb suhteline kaotus, kui tööturu üldine seis on vilets. Tekib lõhe pidevate ja ajutiste töötajate vahel. Tööturu seisundiga seonduvat ebakindlust on raske mõõta, üheks võimaluseks võib pidada töö kaotamise ohtu taju. Ka uute nn ebastandardsete (paindlike) töödega hõivatute kasvu Euroopas peetakse ebastabiilsuse näitajaks. Võrreldes ELi keskmisega on Eesti töötajate hõivatus sellist laadi töödega üsna madal, seda ka noorte puhul, mis sugugi ei tähenda noorte kindlat seisundit Eesti turul — pigem seda, et noorte ebastabiilsus on teist laadi, väljendub muus.

Hariduse ekspansioon avaldab mõju ka sellele, milliselt ametialaselt positsioonilt alustatakse tööteed. Nimelt on tööjõu kasvav haridustase vallandanud töötajate *langeva väljavabetamise* protsessi, mille tulemuseks on tööle asujate madalam tööalane positsioon. See kehtib kõigi haridusastmete lõpetajate puhul. Eriti selgelt ilmneb see protsess tippspetsialistide ametite korral, madalama keskharidusjärgse koolitusega on neile ametitele üha raskem pretendeerida, selleks peab olema vähemalt ülikooliharidusega. Samas tasakaalustab *langevat väljavabetamist* töö nõudluse professionaliseerumisele orienteeritus.

Eesti noorte võimalused on olnud seni soodsamad kui arenenud Euroopa riikide noortel. Seal on noortel raskem pääseda juhtide ja tippspetsialistide sekka ehk primaarsele tööturule. Eestis aga on kõrghariduse laialdane ekspansioon üsna uus nähtus, mille tagajärjed ei ole veel tööturul avaldunud. Kuigi ilmnevad ka esimesed hääresignaaliid: erinevalt varasematest aastatest kasvas 1999. aastal töötus kõige rohkem just kõrgharidusega inimeste hulgas (Eesti tööjõu-uuring, I kvartal 2000).

Vaadeldes haridusekspansiooni üldisemat laadi mõju tööturule, on avaldatud arvamust, et see toob kaasa muutusi tööturu nõudluses. Tööturul hakatakse lähtuma kõrgemat haridustaset omavate indiviidide kasvavast kättesaadavusest. Selle interpretatsiooni puhul stimuleerib hariduse ekspansioon ka edasisi muutusi tööjõus. Sel juhul võib indiviidi tasandil ilmnevat kahanevat hariduse tulemuslikkust vaadelda kui ajutist nähtust. Ilmselt kehtib see aga vaid arenenud maade puhul, kus keskharidusjärgses koolituses üha kasvavale osalus-

KIIL 3.5.

Töötuks registreerunute hulgas on viimastel aastatel vähenenud gümnaasiumilõpetajate arv... Põhjuseks on suurenenud õppimisvõimalused keskkoolijärgselt, eriti kõrghariduses. Samas on noorte valikud õpingute jätkamisel sageli lähtunud mitte reaalsest olukorrast majanduses, vaid hoiakutest ja unelmatest ning hinnangutest võimalustele sisse saada ühte või teise kõrgkooli.

Hinnangu kõrghariduse laienuvõimaluste tulemuslikkusele tööturu aspektist saame anda kahe-kolme aasta pärast, kui kõrgkoolide lõpetajate hulgas on need noored, kellel oli võimalus õppima asuda just uute koolide avamise tõttu.

Allikas: Annus, T. jt, 2000. Ülevaade Eesti haridussüsteemist. Tallinn: Haridusministeerium, 29.

määrale vastab ka kõrgharidust nõudvate ametialaste positsioonide suur osakaal. Eesti puhul ei olda hariduse (eriti kõrghariduse) ekspansiooni tagajärgede hindamisel kuigi optimistlikud (vt kiil 3.5).

Keskharidussüsteemi ülesehitus

Erinevate riikide haridussüsteemide analüüsimisel on jõutud järeldusele, et kõige suuremad erinevused ilmnevad just keskhariduse tasemel. Oluliselt erineb keskhariduse struktuur, s.t milline on keskhariduse omandanute hulgas vastavalt üldkesk- või kutsekeskhariduse saanute osakaal. Euroopa Liidu riikides keskmiselt on mõningas ülekaalus kutsekeskhariduse omandanud (vt joonis 3.9). Eriti märgatav on kutsekeskhariduse domineerimine Saksamaal, Austrias ja Itaalias, kus vaid neljandik noortest omandab keskhariduse üldhariduskoolides. Teise riikide grupi moodustavad Prantsusmaa, Suurbritannia ja ka Taani, kus kutseharidus hõlmab natuke alla poole keskhariduse omandanute. Põhjamaades on keskhariduse omandanute hulgas peaaegu võrdselt üldkeskhariduse ja kutsekeskhariduse saanud. Seevastu enamikus Lõuna-Euroopa riikides, aga ka Iirimaal on selges ülekaalus hoopis üldkeskhariduskoolide lõpetanud.

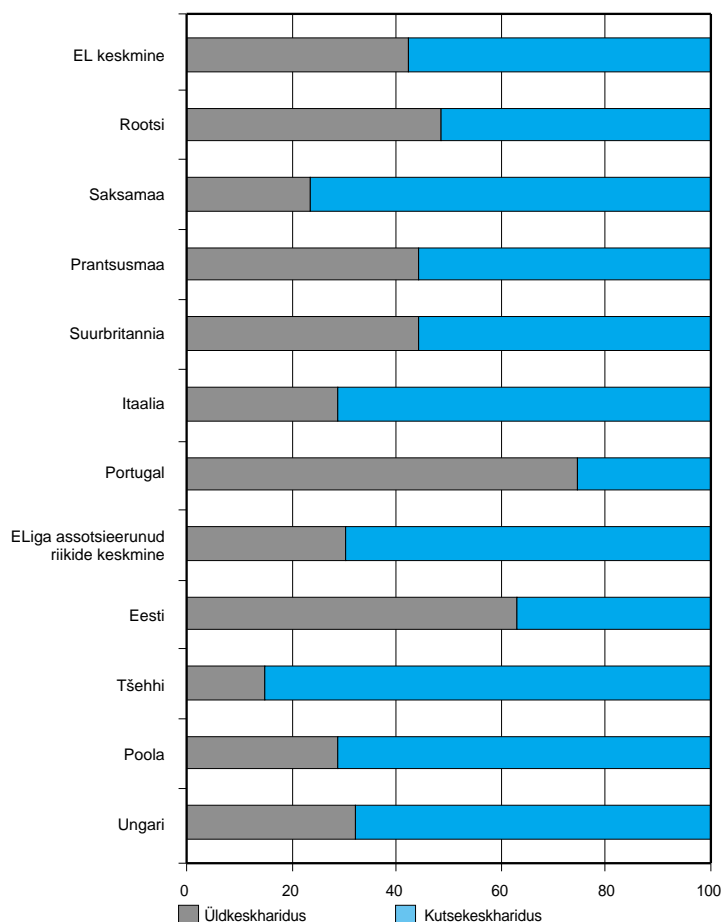
Euroopa Liiduga assotsieerunud riikidest moodustavad Baltimaad selge erandi: kui teistes riikides domineerib keskhariduse struktuuris selgelt kutsekeskharidus, sealjuures eriti märgatavalt just Tšehhis, kus

JOONIS 3.9.

Keskhariduse struktuur 1996-97

(% õpilaste arvust keskhariduse tasemel)

Allikas: Key data on education in Europe - Eurydice European Commission, 2000.



85% omandab samaaegselt nii kutse kui ka keskhariduse, siis Eestis, Lätis ja Leedus on oluliselt rohkem just üldkeskhariduskoolide lõpetajaid.

Raske on anda ühest vastust küsimusele, milline peaks olema optimaalne keskhariduse struktuur, sest see võib olla iga riigi jaoks erinev, sõltudes kohalikest tööturust, haridussüsteemi varasemast arengust, tööturu ja haridussüsteemi vahelistest seostest, teistest institutsioonidest jne. Siiski on viimasel kümnendil enamikus Euroopa arenenud riikides püütud liikuda selles suunas, et vähendada nende keskhariduse omandanute arvu, kes peavad lülituma tööturule ilma kutsealase ettevalmistuseta, s.t noortele antakse koos keskharidusega ka mingi kutse. Kui postsekundaarne haridus ei suuda absorbeerida kõiki üldkeskhariduskoolide lõpetanuid, siis tähendab see seda, et osa neist peab asuma tööle ilma igasuguse konkreetsema ettevalmistuseta. Kuigi

Eestis on pidevalt suurenenud vastuvõtt kõrgkoolidesse, ei jätkanud 1999. aastal siiski ligi kümnendik keskkooli lõpetanute oma õpinguid (Annus jt, 2000: 21). Neil noortel puuduvad enamasti võimalused saada mingitki esialgset kutsealast ettevalmistust.

Enamik arenenud riike on viimasel kümnendil kokku puutunud vajadusega reformida keskharidussüsteemi, et lähendada üldkesk- ja kutseharidust. Üldjoontes eristatakse kolme tüüpi süsteeme: eraldi rööpmetena kulgevaid (*tracked*), seostatud (*linked*) ja unifitseeritud süsteeme (Howieson, Raffe, 1999). Kui esimest tüüpi keskharidussüsteemi korral üldkesk- ja kutseharidus on organiseeritud eraldi harudena, kusjuures praktiliselt puuduvad ühest harust teise ülemineku võimalused ning eri harudel puuduvad kokkupuutepunktid, siis seostatud süsteemi puhul küll eksisteerivad eraldi harud, kuid neid harusid on püütud võimalikult palju lähendada teineteisele: neil on ühine või väga sarnane struktuur, erinevat tüüpi koolidest saadavad lõputunnistused erinevad väga vähe, noortel on võimalik liikuda ühest harust teise. Unifitseeritud süsteemi korral ei eristu keskharidussüsteemis üldse erinevaid rööpmeid. Sellise süsteemi korral räägitakse ühtsuskoolist.

Esimest tüüpi keskharidussüsteemi tüüpiliseks näiteks on Saksamaa, aga ka teised saksakeelsed riigid, kus toimub väga varane õpilaste sorteerimine ja nende jagunemine erinevatesse rööpmetesse (selline diferentseerimine toimub juba põhihariduse tasemel). Enamikule Euroopa riikidele on iseloomulik teist tüüpi süsteem. Neis riikides on viimase kümmekonna aasta jooksul ette võetud mitmeid samme, lähendamaks veelgi erinevaid suundi. Näiteks on suurendatud kutsekeskhariduse omandanute osakaalu, on püütud lihtsustada veelgi eri suundade vahelist üleminekut, Prantsusmaal saab enamik noori keskhariduse omandamisel nn duaalse kvalifikatsiooni, mis tähendab, et neil on võimalik kas asuda tööle või jätkata õpinguid kõrgkoolis. Seevastu näiteks Rootsis ja Norras on tegemist integreeritud keskharidussüsteemiga, kus puudub üldse jagunemine erinevateks harudeks.

Eestis, nagu ka kogu endises Nõukogude Liidus ja enamikus Ida-Euroopa riikides, tugines sotsialismiperioodil keskharidussüsteemi ülesehitus nn Saksa mudelile, s.t

KIIL 3.6.

...järeleaitamist vajaks just kutsekoolide üldhariduslik baas, millega kutsekoolid uute suuniste järgi (vt kutseõppeasutuse seadus) vaevalt toime tulevad. Ehk oleks õige muuta osa praeguseid gümnaasiume rakenduskeskkoolideks (vrd omaaegsed „modernkoolid“ Suurbritannias), kus liiks üldharidusele antakse kutse(ameti)alaseid oskusi, mida oleks keskkooli järel võimalik edasi arendada kutsekõrgkooli õppekavade järgi kas samas koolis või kõrgema taseme õppeasutuses (kutsekõrgkoolis). See aga eeldab integreeritud koolide loomist ja piirkondlikke kavasisid, et realiseerida tulevikus akadeemilisele või kutsekõrgharidusele suunatud noorte haridusstrateegiad.

Kuna kutseõpet alustatakse paratamatult küllalt noorelt, peab neile, kes hiljem soovivad näiteks kõrgkooli astuda, looma tasanduskoolituse õppeasutusi, mis seda võimaldaksid.

Allikas: Pavelson, M. 1999. *Kutseharidus kui karjääri lähtekoht*. Tallinn: TTÜ Kirjastus.

keskhariduse tasandil eristusid erinevat tüüpi õppeasutused, mille õpilastel praktiliselt puudusid võimalused üleminekuks üht tüüpi õppeasutusest teise, samuti erinesid oluliselt ka nende lõpetajate edasiõppimisvõimalused. Tavaliselt oli just kutseõppeasutuste (eeskätt kutsekeskkoolide) puhul tegemist haridusalase tupikitega (Saar, 1997). Vaatamata kutseharidusreformile ei ole siiski ka viimastel aastatel õnnestunud suurendada kutsekoolilõpetajate osakaalu, kes jätkavad õpinguid kõrgkoolides. 1999. aastal jätkas õpinguid kõrgkoolides vaid 2,6% kutsekeskkoolide lõpetajatest (Annus jt, 2000: 21), s.t kutsekeskkool oli endiselt jäänud tupikiteeks.

Haridussüsteemide tüpoloogia

Üheks dimensiooniks, mille alusel eristatakse haridussüsteeme, on standardiseeritus (Allmendinger, 1989), s.t kui võrd on riiklikul või regionaalsel tasandil kehtestatud kindlad standardid haridustunnistustele, õppekavadele, teatud reeglid ja nõuded eksamite läbiviimiseks jne. Kui enamikus Euroopa riikides on üldharidussüsteem küllaltki standardiseeritud, siis suuremad erinevused ilmnevad just kutseharidussüsteemis. Osades riikides (eeskätt saksakeelsetes riikides) peetakse standardiseeritust kutsekoolide korral eriti tähtsaks, kuna kindlad kehtestatud kutsestandardid koolide lõpetajatele võimaldavad töandjatel uute töö-

TABEL 3.8.

Keskharidussüsteemide tüpoloogia

		Diferentseerituse tase		
		Kõrge	Keskmine	Madal
Standardiseerituse tase	Kõrge	Saksamaa Holland Taani Šveits Eesti	Inglismaa Prantsusmaa Itaalia	Jaapan Iirimaa Šotimaa Rootsi Norra
	Keskmine	Hispaania		
	Madal	USA Kanada		

Allikad: Hannan jt, 1997.

tajate palkamisel tugineda nende koolide lõputunnistustele ja garanteerivad ühtlasi, et uued töötajad vastavad nende ootustele.

Teiseks oluliseks dimensiooniks on haridussüsteemi diferentseeritus. Sealjuures on oluline, kas ja kui võrd erinevatel haridustasemetel eristuvad suunad, eeskätt just keskhariduse tasandil kutse- ja üldharidus, millal toimub haridussüsteemis õpilaste *sorteerimine*, kui jäigad on piirid erinevate suundade vahel. Samuti on haridussüsteemi diferentseerituse taseme määramisel oluline, kas ja kui võrd erinevad koolitüüpide lõpetajate edasiõppimisvõimalused ning kas haridussüsteemis on tulpikteid. Diferentseeritud haridussüsteem aitab kaasa ka noorte varasele stratifitseerimisele. Sellise haridussüsteemi tüüpilisteks näideteks peetakse Saksamaad, Austriat, Šveitsi ja Taanit. Kui Inglismaa, Prantsusmaa ja Itaalia haridussüsteemi diferentseeritus peaks jääma üldskaalal keskele, siis Norra, Rootsi, aga ka Iirimaa haridussüsteeme peetakse vähediferentseerituteks.

Kasutades tüpologiseerimiseks neid kahte mõõdet, moodustavad ühe tüübi saksakeelsed riigid, aga ka Holland ja Taani, kus on tegemist diferentseeritud ja standardiseeritud keskharidussüsteemiga.

Teise äärmuse kirjeldatud standardiseeritud duaalsele süsteemile moodustab USA keskharidussüsteem. USAs omandab ligi 90% 18aastastest üldkeskhariduse (Hannan, Raffe, Smyth, 1997). Samas on regionaalsed, aga ka kohalikud erisused keskharidussüsteemis väga suured. Sealjuures ei erine mitte ainult õppekava, õpetajate kvalifikatsioon, koolide materiaalsed võimalused jms, vaid osariigiti (aga ka kooliti) on erinev isegi eksamite ja lõputunnistuste süsteem. USAle sarnase süsteemiga on tegemist ka Kanadas. Seevastu keskkoolijärgne haridus on neis riikides märksa enam diferentseeritud ja stratifitseeritud kui Euroopa maades (Ashton, Green, Lowe, 1993).

Kuigi ei Inglismaal, Prantsusmaal ega Itaalias pole tegemist duaalse süsteemiga, tagab kutsehariduskooli lõpetamine siiski sisenemise kvalifitseeritud tööliste kihti ning seega on keskharidussüsteemi stratifitseeritus keskmine.

Jaapani, Skandinaavia maade ja Iirimaa keskharidussüsteemile on iseloomulik madal diferentseerituse ja kõrge standardiseerituse tase. Sealjuures riiklikult reguleeritud eksamite süsteemiga kaasneb ka keskhariduse omandanute kõrge protsent. Samuti sõltuvad keskhariduse omandanud noorte edasiõppimise võimalused nende varasemast õppeedukusest.

Kuna Eesti keskharidussüsteem tugineb Saksa mudelile, siis on ilmselt ka meie puhul tegemist stratifitseeritud ja diferentseeritud haridussüsteemiga, kuigi diferentseerituse ulatuselt peaks Eesti siiski jääma Saksamaast tahapoole, kuna Saksamaal toimub õpilaste jagunemine erinevatesse koolitüüpidesse märgatavalt varem kui Eestis (juba 12aastaselt). Samas on Eestis täheldatav aga üha süvenev üldkeskhariduse sisemine

diferentseerumine (regionaalsete erinevuste süvenemine, jagunemine eliitkoolideks ja tavakoolideks jne). Üldkeskhariduse suure osakaalu ja üha suureneva kõrgkoolides õpinguid jätkavate noorte protsendi poolest on Eesti keskharidussüsteem sarnane Lõuna-Euroopa riikide omale.

Haridussüsteemi ja tööturu institutsionaalsed seosed

Nii arenenud industriaalühiskondade kui ka riigisotsialismist pärit ühiskondade puhul lähtutakse makrotasandil toimunud muutuste analüüsimisel senisest teest sõltuvuse kontseptsioonist, mille põhiidee seisneb selles, et erinevate riikide institutsioonid säilitavad oma ajaloolisest arengust ja kultuurist tuleneva eripära, seda vaatamata ülemaailmsetele arengutele, olgu need kas või võimsad globaliseerumis- või/ja turumajandusele siirdumise protsessid (Ronatas, 1997). Institutsioonid on omavahel tihedalt seotud ning täiendavad teineteist (haridussüsteem on kohandatud just antud maa tööturu vajadustele, hõivestruktuurid on kooskõlas antud riigis levinud perekonnamudelitega jne). Need igas riigis ajalooliselt väljakujunenud riigile spetsiifilised institutsioonide kogumid toovad analoogsete poliitiliste reformide korral kaasa üsna erinevaid tulemusi. Viimasel ajal on hakanud levima sotsiaalsete muutuste evolutsiooni kontseptsioonil põhinev seisukoht, et kee- rulistele protsessidele puhul on nende tulemi prognoosimine praktiliselt võimatu (Blossfeld, 1999). Institutsioonide sobivuse hindamine on pigem empiiriline küsimus, millele võib vastata vaid *ex post facto*.

Haridussüsteemide ja tööturu institutsionaalsete karakteristikute seostamise mudelid on päris mitmeid, kõiki neid ühendab see, et vastandatakse duaalseid ja kõiki muid haridussüsteeme, tööturu dimensiooni olulisus sõltub muude haridussüsteemide eripära defineerimisest. Eristatakse ametialast ja ettevõttesisest tööturgu, kvalifikatsiooni või organisatsiooni alusel organiseeritud tööturgu, reguleeritud või reguleerimata lülitumist tööturule jne. Sõltuvalt lähenemisest muutuvad ka tüüpe moodustavate riikide kogumid. Oluline on see, et Ida-Euroopas toimivaid protsesse käsitletakse kui arenenud riikidest erinevaid ning Ida-Euroopa riikide tüpologiseerimine lääne riikidega ühtsetel alustel ei ole eriti

populaarne. Samas pakuvad sellised tüpoloogiad tõsiselt mõtteainet.

Üks levinumaid on tüpoloogiad, mis jagab haridussüsteemid nende diferentseerituse ja standardiseerituse (vt tabel 3.8), kooli ja tööturu seosed aga nende institutsionaliseerituse astme alusel (vt tabel 3.9). Haridussüsteemi ja tööturu seoseid liigitatakse selle järgi, kas ja kuidas osalevad tööandjad haridussüsteemi väljundi kujundamisel. Kas tööandjad on otseselt seotud koolitajatega, vahel ka seadusandlikult, kandes koos rahalist vastutust, osaledes koolitamise teostamisel, leppides koolitajatega kokku, millistele nõuetele peab vastama kindlate ametialade puhul saadav kvalifikatsioon. Kollineaarse seose puhul mängivad tööandjad olulist rolli, kuid nad ei osale koolitamise teostamisel, õpitakse ainult õppeasutuses, samas on aga kvalifikatsiooninõuded täpselt formuleeritud ja koolid lähtuvad nendest. Tööturupoolsete tugevate signaalide, aga otsese seose puudumise puhul ei ole tööandjad seotud koolitamisega, kuid nii haridustaset kui ka õppetulemusi arvestatakse hõiveküsimumuste otsustamisel. Tabelis toodud variant *d* eeldab veidi aktiivsemat ettevõtjate osalemist võrreldes eelmisega, näiteks võivad tööandjad osaleda koolinõukogude töös. Tööturupoolsete nõrkade signaalide korral ei osale tööandjad ei koolitusprotsessi suunamisel ega arvesta ka õppeasutustest saadud tunnistusi hõiveküsimumuste otsustamisel.

Sellise tüpoloogias puhul eristatakse ühel poolusel Saksamaad, kus duaalne haridussüsteem kujundab institutsionaalselt, toetab, aga ka piirab indiviidide valikuid ja sellega ka nende elutrajektoore. Teiselt poolt tuuakse välja avatud turu mudel (näitena sobiks Iirimaa), kus tööturu ja haridussüsteemi institutsionaalsed seosed on väga nõrgad, mille tulemusena toimib ametialastele positsioonidele teravam konkurents.

Seejuures on oluline, et iga haridussüsteemi tüüp eeldab ka tööturu vastavat korraldust. Nii näiteks peaks standardiseeritud ja stratifitseeritud haridussüsteemi korral (Saksamaa, Austria jne) tööturg olema väga segmenteeritud, kuna haridussüsteemi erinevad harud valmistavad ette tööjõudu tööturu kindlate nišside jaoks. Ka tööandjate ja haridussüsteemi seosed peaksid olema väga tihedad. Näiteks toimub Saksamaal kutsekeskhariduse tasemel noorte teoreetiline ettevalmistus õppeasutustes, praktilise väljaõppe saavad nad aga ettevõtetes. Selline duaalne süsteem tagab tiheda töötu-

TABEL 3.9.

Haridussüsteemide ja tööturu seoste tüpoloogia

Tööturu ja haridussüsteemi seos	Haridussüsteemi standardiseerituse tase			
	Kõrge		Madal	
	Haridussüsteemi diferentseerituse tase			
	Kõrge	→ Madal	Kõrge	→ Madal
(a) Tugev seos (duaalne süsteem)	Saksamaa Austria Šveits Taani			
(b) Kollineaarne seos (otsene vastavus)	Holland			
(c) Otsesed seosed puuduvad, kuid tööturupooldes signaalid on tugevad	Inglismaa Prantsusmaa Soome Itaalia	Šotimaa Iirimaa Rootsi Iisrael	Hispaania	
(d) Seosed konkreetsete koolide ja ettevõtete vahel		Jaapan		
(e) Otsesed seosed puuduvad, tööturupooldes signaalid on nõrgad	Eesti		Kanada	USA

Allikad: Hannan jt, 1997.

ru ja haridussüsteemi vahelise seose. Seevastu USA keskharidussüsteem ei võimalda oma madala standardiseerituse astme tõttu tööandjatel tööjõu palkamisel tugineda tulevase töötaja lõputunnistuse hinnetele ega üldisemalt isegi lõputunnistuse olemasolule. Analoogne situatsioon on ka Kanadas. Kusagile keskele jäävad Jaapani, Skandinaavia maade ja Iirimaa keskharidussüsteemid. Kõrge standardiseerituse, aga madala diferentseerimise tõttu on nii haridustase kui ka lõputunnistuse hinded sellised näitajad, mida tööandjad saavad kasutada endale vajaliku tööjõu valimisel.

Eesti paigutamine sellisesse skeemi toob üsna näitlikult välja Eestis toimivate haridussüsteemi ja tööturu reeglite vastuolulisuse ning nende sisemise seostamatuse. Kuna Eesti, nagu iga riigi korral läbitud tee institutsioonide kujundamisel seab omakorda teatud piirangud ka tulevikuarengutele ja valikutele, peaks see pakkuma tõsist mõtteainet uueneva Eesti haridus- ja tööturuinstitutsioonide reformijatele.

Kokkuvõte

Eesti probleemiks ei ole mitte niivõrd haridussüsteemi hetkeseis — kvantitatiivsete näitajate poolest oleme ka arenenud Euroopa maade taustal üsna tasemel —, vaid pigem ohud, mis kaasnevad teatud trendidega. Nende negatiivsete trendide mõju kandub tööturule, põhjustades madalama haridustasemega töötajate puhul hõiveprobleeme. Seejärel hakkab tööturul toimima tööjõu muutunud kvaliteedi ja olemasoleva töökorralduse kohandamine. Kujunenud hariduse tulemuslikkus kajastab nii haridussüsteemi kui ka tööturu vastuolulisi arenguid.

Eesti kui transformeeruva ühiskonna eeliseks on see, et tal on võimalus õppida teiste (eelkõige arenenud Euroopa maade) vigadest ning teadvustada ohtu juba trendi tekkimise etapil. Eesti jaoks on aga probleemiks, et trendi arengut on eriti raske prognoosida: meie läbitud tee ning protsesside kulgemistempo erineb Euroopa riikide

omast. Paljud institutsioonid mitte ei teki ega kujune, vaid neid pigem tekitatakse ja nende kujunemist suunatakse, seega on ka mängureeglid tihti vastuolulised, neil puudub sisemine loogika. Selles mõttes oleme Euroopast ajas oluliselt maha jäänud. Riskimaailmas aga on ajaressurss piiratud. Eesti nõrkuseks on (negatiivsete) trendide suunamise oskuste puudumine. Riskimaailmas aitavad aga just sellist laadi oskused ajaga sammu pidada. Põhimõtteliselt vastuoluliste mängureeglite puhul on trende jälgidagi raske, rääkimata suunamisest.

Euroopa kogemus kõneleb sellest, et läbitud teest saab ehk lahti öelda, aga ta jääb paratamatult tulevikku talletatuks, nagu ka institutsioonidesse ehk mängureeglitessegi. Euroopa kogemusest saab õppida seda, et iga maa peab kujundama oma mängureeglid, et just institutsioonide kujunemise (sotsiaalse konstrueerimise) käigus saavutatakse nende sisemine kooskõla. Sisemine kooskõla tähendab seda, et teatud institutsionaalsete seoste kombinatsioonid on praktiliselt mõeldamatud, samas aga ei ole ühtegi ideaalset kombinatsiooni. Valik ühe haridussüsteemi kasuks eeldab ka vastavat tööturu organiseerumist, vastavate industriaalse kodakondsuse institutsioonide olemasolu ja ka riigi valmisolekut sotsiaalsete hindade minimeerimiseks. Kui me oma hariduskorralduse puhul valime Saksamaa mallide järgimise, peame me endale aru andma, et see eeldab ka aktiivset kutseliitide ja ettevõtjate osalust haridusprotsessi kujundamisel; kõrget kutsehariduse prestiiži ettevõtjate, noorte ja nende vanemate silmis; tööturu ametialast struktureeritust, noorte valmisolekut leppida esialgu vanematest töötajatest oluliselt viletsamate palgatingimustega jne. Peame andma endale aru, et selline süsteem paneb kõik paika üsna varakult (soosib noorte sisenemist tööturule) ja kindlalt (kaitseb langeva mobiilsuse eest). Seega on üsna raske tehtud otsuseid hiljem muuta (tõsta haridustaset, liikuda ametialases hierarhias ülespoole). Peame mõtlema, kas ja kuidas õnnestuks nii jäika süsteemi paindlikumaks muuta, kuna ka Saksamaa kogemus viitab juba sellise süsteemi reformimise vajadusele.

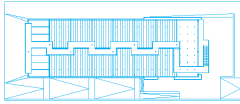
Ilmselt ei piisa siiski üleskutsetest reformida haridust vastavalt tööturu vajadustele. Ettevõtjadki ei tea neid vajadusi, ka Euroopas mitte. Arvestades aga haridussüsteemi inertsust peaks neid vajadusi formuleerima üsna kauges perspektiivis. Ka

haridussüsteemil on oma arenguloogika ning funktsioonid, mis ei piirdu ainult turu teenindamisega. Järelikult tuleks kokku leppida, milliseid hariduse ja tööturu institutsionaalseid kombinatsioone me võime endale lubada siin, kus me oleme, lähtudes sellest, mis meil on ja arvestades sellega, mida me tahame, aga andes endale aru ka sellest, millised tagajärjed kaasnevad vastavate valikutega. Euroopa kogemus õpetab, et meil ei õnnestu laenata Saksamaalt duaalse haridussüsteemi põhimõtteid ja samas jätkata liberaalset tööturupoliitikat ülisegmenteeritud tööturul, sealjuures loobudes igasugusest riiklikust noorsoopoliitikast.

Kirjandus

- Aher, G. ja Heinaru, A. (1999). Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad. Visioonid. Valikud. A. Oja (Toim.), *Haridus*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.
- Allmendinger, J. (1989). Educational Systems and labour Market Outcomes. *European Sociological Review*, 5, 231–250.
- Annus, T. jt. (2000). *Ülevaade Eesti haridussüsteemist*. Tallinn: Haridusministeerium.
- Ashton, D., Green, F. & Lowe, G. (1993). The Linkage between Education and Employment in Canada and the UK: A Comparative Analysis. *Comparative Education*, 29, 125–143.
- Beck, U. (1994). The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In U. Beck (Ed.), *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Belanger, P. (1995). Learning societies in the making. In J. Delors (Ed.), *Education for the Twenty-first Century* (pp. 261–279). UNESCO Publishing.
- Berde, E., Petro, K., Venesaar, U., Viies, M. & Maldre, R. Prospects of the Students from Intermediate Education on the Labour Market in Estonia and Hungary. In Ü. Ennuste, & L. Wilder (Eds.), *Harmonisation with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Framework* (pp. 191–223). Tallinn: Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University.
- Bertrand, O. (1995). Education and Work. In J. Delors (Ed.) *Education for the Twenty-first Century* (pp. 157–192). UNESCO Publishing.

- Blossfeld, H-P (1999). *Life Courses in the Globalization Process*. Project Description, Bielefeld.
- Braverman, H. (1977). *Die Arbeit im modernen Produktionsprozeß*. Frankfurt: Campus.
- Collins, R. (1979). *The Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification*. New York: Academic Press.
- Eamets (1999). Tööturg ja tööpuudus. *Eesti inimarengu aruanne 1999*, 66–71.
- Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva, International Labour Office, 1999.
- Eesti tööjõu-uuring, I kvartal 2000. <http://www.stat.vil.ee>.
- Hannan, D.F., Raffé, D. & Smyth, E. (1997). Cross-National Research on School to Work Transitions: An Analytical Framework. In P. Werquin, R. Breen, & J. Plans (Eds.), *Youth Transitions in Europe: Theories and Evidence* (pp. 409–442). Marseille: CEREQ.
- Haridus 1997/98*. Tallinn: ESA, 1998.
- Haridus 1999/2000*. Tallinn: ESA, 2000.
- Heinlo, A. (1998). Sotsiaaltrendid. J. Sillaste, S. Laud ja U. Kask (Toim.), *Haridus* (lk 24–32). Tallinn: ESA,
- Helemäe, J., Saar, E. ja Vöörmann, R. (2000). *Kas haridusse tasus investeerida? Hariduse selekteerivast ja stratifitseerivast rollist kabe põlvkonna kogemuse alusel*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.
- Helemäe, J., Saar, E. ja Vöörmann, R. (1998). Täiskasvanute koolitus ja integratsioon. *Eesti inimarengu aruanne 1998*, 24–31.
- O'Higgins, N. (1997). *The Challenge of Youth Unemployment, Employment and Training*. Papers no. 7. Geneva, International Labour Office.
- Howieson, C. & Raffé, D. (1999). *The 'unification' of post-16 education*. CES Briefings, 15.
- Kerckhoff, A. (1995). Institutional Arrangements and Stratification Processes in Industrial Societies. *Annual Review of Sociology*, 15, 323–347.
- Key Data on Education in Europe*. European Commission, Eurydice, 2000.
- Marsden, D. (1997). The approaches of economists to the relationship between training and work. In A. Jobert, et al (Eds.), *Education and Work in Great Britain, Germany and Italy* (pp. 192–207). London: Routledge.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: Columbia University Press.
- Müller, W. & Shavit, Y. (1998). The Institutional Embeddedness of the Stratification Process: A Comparative Study of Qualifications and Occupations in Thirteen Countries. In Y. Shavit, & W. Müller (Eds.), *From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations* (pp. 1–48). Oxford: Clarendon Press.
- OECD *Economic Outlook*, 65, June 1999.
- Pavelson, M. (1999). Kutseharidus kui karjääri lähtekoht. Tallinn: TTÜ kirjastus.
- Rona-Tas, A. (1997). *The Great Surprise of the Small Transformation. The Demise of Communism and the Rise of the Private Sector in Hungary*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Rosenbaum, J.E., Kariya, T., Settersten, R. & Maier, T. (1990). Market and Network Theories of the Transition from High School to Work: Their Application to Industrialized Societies. *Annual Review of Sociology*, 16, 263–299.
- Rubinson, R. & Browne, I. (1993). Education and the Economy. In N.J. Smelser, & R. Swedberg (Eds.), *Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Saar, E. (1997). Transitions to Tertiary Education in Belarus and the Baltic Countries. *European Sociological Review*, 13, 139–158.
- Saar, E., Helemäe, J. & Vöörmann, R. (1999). Education, Training and Employment in Estonia. *Report prepared for the ILO-CEET*.
- Sobel, I. (1978). The Human Capital Revolution in Economic Development: Its Current History and Status. *Comparative Education Review*, 46, 278–308.
- Terk, E., (1999). Eesti majandusareng: saavutused, vastuolud, perspektiivid. *Eesti inimarengu aruanne 1999*, 60–66.
- Tööjõud 1999*. Tallinn: Statistikaamet, 2000.
- World Employment Report 1998–1999: Employability in the Global Economy – How training matters*. Geneva, International Labour Office, 1998.



Põhitabelid

Inimareng

Keskmine eluiga (aastates)	Emade suremus sünnitusel (100 000 elussünni kohta)	Elanike arv 1 arsti kohta	Teadlased, insenerid ja tehnikud (10 000 elaniku kohta)	Õppurite kogumäär 6–23aastaste elanike hulgas (%)	Õppurite kogumäär kolmanda taseme hariduses		Värvi-televiisorid (100 elaniku kohta) ²	Sisemajanduse koguprodukt 1 elaniku kohta ostujõu pariteetides (USD) ³	Rahvuslik koguprodukt 1 elaniku kohta (USD)
					kokku	naised			
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1998	1999
70,8	16,0	325	32,1¹	81,0	53,6	62,9	41	7682	3471

¹ Ainult riiklik ja ülikoolisektor.

² Allikas: leibkonna eelarve uuring.

³ Allikas: Maailmapank (WB).

Inimhädad

Töötuse määr (%)		20% kõrgeima ja 20% madalaima sissetulekuga leibkondade sissetulekute suhe (%)	Naiste töötasu (% meeste töötasust)	Tarbijahinna- indeksi muutus (%)	Liiklus-õnnetustes vigasaanud (100 000 elaniku kohta)	Tahtlikud tapmised (100 000 elaniku kohta)	Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15-59)	Väävli ja lämmastiku emissioon (kg NO _x ja SO ₂ 1 elaniku kohta)
kokku	noored (15-24)							
1999	1999	1999	Okt 1999	1999	1999	1999	1999	1999
12,3	19,8	566	73,5	3	118	13,9	13,0	75,6

Inimarengu suunad

Keskmine eluiga (aastates)		Õppurite kogumäär kolmanda taseme hariduses (%)		Sisemajanduse koguprodukt 1 elaniku kohta ostujõu pariteetides (USD) ¹		Rahvuslik koguprodukt 1 elaniku kohta (USD)		Avaliku sektori kulutused haridusele (% SKPst)		Kulutused tervishoiule (% SKPst)	
1992	1999	1992	1999	1994	1998	1993	1999	1993	1998	1993	1998
69,1	70,8	35,3	53,6	3842	7682	1067	3471	7,1	6,8	5,5	6,0

¹ Allikas: Maailmapank (WB).

Soolised erinevused

Naised (% meeste näitajatest)								
Keskmine eluiga	Rahvaarv	Õppurid teise taseme hariduses	Lõpetajad teise taseme hariduses	Üliõpilased	Loodus- ja rakendusteaduste üliõpilased	Tööjõud	Töötus	Töötasu
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
116,4	114,9	104,9	125,6	136,6	80,5	91,5	73,9	73,5

Naiste seisund

Keskmine eluiga (aastates)	Keskmine vanus esmaabielumisel	Emade suremus sünnitusel (100 000 elussünni kohta)	Naisõppurite vanuseline määr teise taseme hariduses (%)	Teise taseme ülemise astme lõpetanute kogumäär (% normaalses lõpetamiseas naistest)	Naisõppurite osatähtsus kolmanda taseme hariduses (%)	Loodus- ja rakendusteaduste õppurite osatähtsus kolmanda taseme naisõppuritest (%)	Naistöötajad (% kogu tööjõust)	Naisjuhid (% juhtidest)	Naised Riigikogus (% Riigikogu liikmetest)
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
76,1	24,7	16,0	79,9	91,6	57,7	28,0	47,8	35,0	17,8

Rahvastik

Rahvaarv (miljonites)			Aastane rahvastiku juurdekasv (%)		Summaarne sündimuskordaja	Summaarse sündimuskordaja muutus ajas (1999 võrreldes 1960, %)	Ülalpeetavate määr (%)	60aastane ja vanem rahvastik (%)	60aastaste eelolev eluiga (aastates)	
1960	1999	2000	1970-1998	1999-2000	1999		1999	1999	mehed	naised
1,2	1,4	1,4	0,23	-0,44	1,24	64	48,6	20,1	20,8	15,3

Tervis

Suremus vereringeelundite haigustesse (% kõigist surmajuhtudest)	Suremus vähki (% kõigist surmajuhtudest)	Haigestumine AIDSi (100 000 elaniku kohta)	Elanike arv 1 arsti kohta	Avaliku sektori kulutused tervishoiule (% avaliku sektori kulutustest)	Kulutused tervishoiule (% SKPst)	Erasektori kulutused tervishoiule (% kogukulutustest tervishoiule)
1999	1999	1999	1999	1998	1998	1998
54,7	17,6	0,14	325	14,3	6,0	13,2

Haridus

Õppurite kogumäär 6–23aastaste elanike hulgas (%)	Õppurite kogumäär teise taseme hariduse ülemises astmes (%)	Tehnilise hariduse osatähtsus teise taseme ülemise astme hariduses (%)	Täisajaliselt õppivad 19aastased (%)	Õppurite kogumäär kolmanda taseme hariduses (%)	Loodus- ja rakendusteaduste õppurite osatähtsus kolmanda taseme õppuritest (%)	Kulutused kolmanda taseme haridusele (% kulutustest haridusele)	Kulutused haridusele (% SKPst)	Avaliku sektori kulutused haridusele (% SKPst)
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1998	1998	1998
81,0	95,6	39,9	51,8	53,6	36,3	12,9	7,3	6,8

Inimkapitali kujunemine

Teadlased, insenerid ja tehnikud (1000 elaniku kohta) ¹	Kulutused uurimis- ja arendustegevusele (% RKPst)	Teise taseme ülemise astme hariduse lõpetanute kogumäär (% lõpetamiselistest)	Kolmanda taseme hariduse lõpetanute kogumäär (% lõpetamiselistest)	Loodus- ja rakendusteaduslikel erialadel lõpetanud (% kõigist lõpetanutest)		
				kokku	naised	mehed
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
3,2	0,58	81,0	33,9	38,6	29,7	52,6

¹ Ainult riiklik ja ülikoolisektor.

Tööhõive

Tööjõud (% rahvastikust)	Tööjõu jaotumine			Tööjõu korvamise määr tulevikus	Keskmine töötasu kasv (%)	Ametiühingutesse kuuluva tööjõu osatähtsus (%)	Töötunnid nädalas (1 tööstustöölise kohta)	Kulutused tööturu programmidele (% SKPst)
	primaar-sektor	sekundaar-sektor	tertsiaar-sektor					
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
48,7	8,3	32,3	59,4	89,1	10,4	12,0	40,2	0,1

Töötus

Töötud (tuhanded)	Töötuse määr (%)					Kulutused töötute abirahale (% valitsemiskulutustest)	Pikaajaline töötus (% kõigist töötutest)		Töötuse regionaalset erinevused (25% halvimas olukorras regionide tööpuuduse suhe 25% parimas olukorras regionide tööpuudusele)	Keskhariduseta inimeste tööpuuduse suhe kolmanda taseme haridusega inimeste tööpuudusele	
	kokku	kokku, k.a lootuse kaotanud töötud	naised	noored (15-24)	noored mehed (15-19)		üle 6 kuu	üle 12 kuu		mehed	naised
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
86,2	12,3	14,9	11,0	19,8	29,9	0,4	65,2	47,0	1,9	3,1	2,3

Kaitsekulutused

Kaitsekulutused (% SKPst)	Kaitsekulutused (% kulutustest haridusele ja tervishoiale)	Relvajõud ¹		
		1000 elaniku kohta	1 õpetaja kohta	1 arsti kohta
1998	1998	1994	1994	1994
1,6	11,8	2,6	0,2	0,8

¹ Allikas: Kaitseministeerium.

Loodusvarad

Pindala (tuhandetes km ²)	Rahvastiku tihedus (inimest km ² kohta)	Haritav maa (% kogu pindalast)	Looduslik rohumaa (% kogu pindalast)	Metsamaa (% kogu pindalast)	Niisutatav maa (% haritava maa pindalast)	Aastane magevee veevõtt 1 elaniku kohta (m ³)
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
45,2	32	25,1	6,6	44,6	—	1058

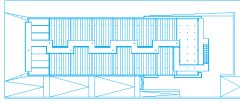
Rahvatulu arvestus

Sisemajanduse koguprodukt (SKP, miljardit USD)	Põllumajandus (% SKPst)	Tööstus (% SKPst)	Teenindus (% SKPst)	Tarbimine		Investeeringud sisemajandusse (% SKPst)	Sääst (% SKPst)	Maksud (% RKPst)	Keskvalitsuse kulutused (% RKPst)	Ekspord (% SKPst)	Import (% SKPst)
				eratarbimine (% SKPst)	valitsus (% SKPst)						
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1998	1999	1999	1999	1999
5,128	3,3	18,0	62,6	57,9	23,7	25,1	6,2	11,2	32,4	76,9	82,6

Majandustegevuse suunad

Rahvuslik koguprodukt (RKP), miljardit USD	Sisemajanduse koguprodukti (SKP) aastane kasv (%)	Tarbijahinna- indeksi muutus (%)	Ekspordi osa SKPs (aastane kasv, %)	Maksude osa RKPs (aastane kasv, %)	Otsesed maksud (% kõigest maksudest)	Elarve ülejääk/defitsiit (% RKPst) ¹
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
5,007	-1,1	3	-3,0	0,0	30,8	-4,8

¹ Allikas: Rahandusministeerium.



Täiendavad tabelid

Ühiskondliku struktuuri nõrgenemine

Vangid (100 000 elaniku kohta)	Alaealised (% kõigist vangidest)	Tahtlikud tap- mised (100 000 elaniku kohta)	Registreeritud vägis- tamised (100 000 naise kohta vanuses 15-59)	Narko- kuriteod (100 000 elaniku kohta)	Abielulahu- tused (% sõlmitud abieludest)	Väljaspool regist- reeritud abielu sündinud lapsed (%)	Meeste enesetapud (100 000 mehe kohta)
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
211	1,7	13,9	13,0	20,6	81,6	54,0	56,0

Rikkus, vaesus ja sotsiaalsed investeeringud

Sisemajanduse koguprodukt 1 elaniku kohta ostujõu pari- teetides (USD) ¹	Rahvuslik koguprodukt 1 elaniku kohta (USD)	Sissetulekute jaotus		Kulutused sotsiaalkindlus- tuse välja- makstele (% SKPst)	Kulutused haridusele (% SKPst)	Kulutused tervishoiule (% SKPst)
		40% madalaima sisse- tulekuga leibkondade osa kõigist sissetulekutest (%)	20% kõrgeima ja 20% madalaima sissetulekuga leibkondade sisse- tulekute suhe (%)			
1998	1999	1999	1999	1999	1998	1998
7682	3471	24,3	566	12,3	7,3	6,0

¹ Allikas: Maailmapank (MB).

Kommunikatsioon

Värvi- televisiorid (100 elaniku kohta) ¹	Kinokülas- tused (1 elaniku kohta aastas)	Muuseumi- külastused (1 elaniku kohta aastas)	Raamatu- kogude kasutajad (%)	Trükitud raa- matud (nime- tusi 100 000 elaniku kohta)	Postitatud kirjad (1 elaniku kohta)	Telefoniliinid (100 elaniku kohta)	Rahvusvahelised telefonikõned (minutit 1 elaniku kohta)	Sõiduautod (100 elaniku kohta)
1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999	1999
41	0,61	0,96	42,2	226	38,7	35,8	51,0	31,9

¹ Allikas: leibkonna eelarve uuring.

Energia tarbimine

Primaarenergiaga varustus		Energiaga varustatuse aastane muutus (%)	Sisemajanduse koguprodukt 1 kg öliekvivalenti energia kohta (USD)
kokku (tuhat tonni öliekvivalenti)	1 elaniku kohta (kg öliekvivalenti)		
1999	1999	1992-1999	1999
4715	3269	-4,1	1,09

Linnastumine

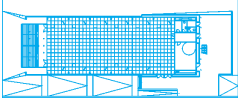
Linnarahvastik (% kogu rahvastikust)			Linnarahvastiku aastane juurdekasv (%)		Suurima linna rahvaarv (% linnarahvastikust)	Suurima rahvastiku tihedusega linn	
1960	1999	2000	1970-1998	1999-2000	1999	linn	rahvastiku tihedus in/km ²
57,1	69,1	69,1	0,46	-0,48	41,2	Tallinn	2580

Keskkonna saastamine

Kõrgeima SO ₂ kontsentratsiooniga suurlinn		Väävli ja lämmastiku emissioon (kg NO _x ja SO ₂ 1 elaniku kohta)	Eesti osa globaalsetes emissioonides (kasvuhooneindeks) 1 elaniku kohta (tonni CO ₂) ¹	Pestitsiidide tarbimine (tonni 1000 elaniku kohta)	Ohtlike ja erijäätmete tekkimine (tonni km ² kohta) ²	Olmejäätmete tekkimine (kg 1 elaniku kohta)	Jäätme- käitlusega hõlmatud osa rahvastikust (%)	Jäätmete taaskasutus (% tarbimisest)	
linn	mikrogrammi SO ₂ m ³ kohta	1999	1998	1998	1999	1999	1999	paber ja kartong	klaas
Tallinn	4,2	75,6	15,0	0,14	14	393	69	...	...

¹ Allikas: Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus.

² 1.-3. ohuklassi jäätmed.



Inimarengu näitajad

	1995	1996	1997	1998	1999
Rahvastik (aasta keskmine tuhandetes)	1483,9	1469,2	1458,0	1449,7	1442,4
Pindala (km ²)	45227	45227	45227	45227	45227
Sisemajanduse koguprodukt (SKP, miljardit USD)	3,550	4,358	4,634	5,213	5,128

Inimareng

Keskmine eluiga (aastates)	67,9	70,0	70,4	69,9	70,8
Emade suremus sünnitusel (100 000 sünnituse kohta)	51,6	–	15,8	16,3	16,0
Õppurite kogumäär 6–23aastaste elanike suhtes (%)	71,2	73,5	75,6	77,9	81,0
Õppurite kogumäär kolmanda taseme hariduses (kestus taandatud päevasele õppevormile, %)	38,1	42,0	45,8	50,6	53,6
Rahvuslik koguprodukt (RKP, miljardit USD)	3,553	4,360	4,489	5,130	5,007
Rahvuslik koguprodukt 1 elaniku kohta (USD)	2394	2968	3079	3539	3471
Sisemajanduse koguprodukt 1 elaniku kohta (ostujõu pariteetides, USD) ¹	4138	4431	5240	7682	...
Vahetuskurss (EEK/USD) ²	11,464	12,033	13,881	14,065	14,695

Inimhädad

Liiklusõnnetustes vigasaanute arv (100 000 elaniku kohta)	128	106	126	138	118
Tahtlikud tapmised (100 000 elaniku kohta)	20,5	18,2	16,9	17,1	13,9
Narkokuriteod (100 000 elaniku kohta)	3,4	7,8	7,8	16,2	20,6
Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15-59 a)	22,0	20,5	21,3	11,6	13,0
Töötuse määr (%)	9,7	10,0	9,7	9,9	12,3
Tarbijahinnaindeksi muutus (%)	29	23	11	8	3
20% kõrgeima ja 20% madalaima sissetulekuga leibkondade sissetulekute suhe (%)	768	633	536	536	566
Väävli ja lämmastiku emissioon (kg NO _x ja SO ₂ elaniku kohta)					
SO ₂	79,5	85,1	81,6	75,9	65,6
NO _x	28,3	29,9	30,9	31,7	10,0

¹ Allikas: Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD).

² Allikas: Eesti Pank.

	1995	1996	1997	1998	1999
Keskmine eluiga ja tervis					
Keskmine eluiga	67,9	70,0	70,4	69,9	70,8
Elanike arv 1 arsti kohta	322	328	322	323	325
Emade suremus sünnitusel (100 000 sünnituse kohta)	51,6	–	15,8	16,3	16,0
Vereringesüsteemi haiguste tagajärjel surnute osatähtsus (% kõigist surmajuhtudest)	54,9	55,3	54,2	54,6	54,7
Pahaloomuliste kasvajate tagajärjel surnute osatähtsus (% kõigist surmajuhtudest)	15,7	17,3	17,9	17,5	17,6
Avaliku sektori kulutused tervishoiule (% kõigist avaliku sektori kulutustest)	14,6	14,6	13,9	14,3	...
Rikkus / vaesus					
20% kõrgeima ja 20% madalaima sissetulekuga leibkondade sissetulekute suhe (%)	768	633	536	536	566
40% madalaima sissetulekuga leibkondade osatähtsus kõigi leibkondade sissetulekust (%)	16,9	19,3	23,4	22,8	24,3
Rahvuslik koguprodukt (miljardit USD)	3,553	4,360	4,489	5,130	5,007
Rahvuslik koguprodukt 1 elaniku kohta (USD)	2394	2968	3079	3539	3471
Sisemajanduse koguprodukt 1 elaniku kohta (ostujõu pariteetides, USD) ³	4138	4431	5240	7682	...
Vahetuskurs (EEK/USD) ⁴	11,464	12,033	13,881	14,065	14,695
Tarbijahinnaindeksi muutus (%)	29	23	11	8	3
Demograafia					
Rahvastik (miljonit elanikku)	1,48	1,47	1,46	1,45	1,44
aastane muutus (%)	-1,0	-1,0	-0,6	-0,6	-0,4
60aastane ja vanem rahvastik (%)	18,6	19,0	19,4	19,7	20,1
60aastaste oodatav eluiga (aastates)	17,7	17,8	18,5	18,0	18,5
naised	19,9	20,1	20,6	20,3	20,8
mehed	14,5	14,8	15,2	14,8	15,3
Summaarne sündimuskordaja	1,32	1,30	1,24	1,21	1,24
Summaarse sündimuskordaja muutus ajas (võrreldes 1960. aastaga, %)	68	67	64	62	64
Ülalpeetavate määr (%)	50,9	50,6	50,2	49,5	48,6

³ Allikas: Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD).

⁴ Allikas: Eesti Pank.

	1995	1996	1997	1998	1999
Ühiskondliku struktuuri nõrgenemine					
Meeste enesetapud (100 000 mehe kohta)	67,6	64,3	63,9	59,4	56,0
Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15-59)	22,0	20,5	21,3	11,6	13,0
Narkokuriteod (100 000 elaniku kohta)	3,4	7,8	7,8	16,2	20,6
Vangid (100 000 elaniku kohta)	170	197	218	216	211
Alaealised vangid (% vangide koguarvust)	1,4	2,5	1,9	1,5	1,7
Väljaspool registreeritud abielu sündinud lapsed (%)	44,1	48,1	51,6	52,2	54,0
Abielulahutused (% sõlmitud abieludest)	106,4	102,5	94,5	82,7	81,6

Haridus

Õppurite kogumäär 6–23aastaste elanike suhtes (%)	71,2	73,5	75,6	77,9	81,0
Õppurite kogumäär teise taseme hariduse ülemises astmes (kestus taandatud võrdseks päevasele õppevormile, %)	85,4	88,7	89,6	87,6	95,6
Naisõppurite vanuseline määr teise taseme hariduses	82,3	81,4	80,9	79,7	79,9
Tehnilise hariduse osatähtsus teise taseme ülemise astme hariduses (%)	31,4	32,2	32,5	34,2	39,9
Teise taseme ülemise astme hariduse naislõpetajate kogumäär (% normaalses lõpetamises naistest)	81,7	85,7	86,3	85,8	91,6
Kolmanda taseme hariduse lõpetajate kogumäär (% normaalses lõpetamises elanikest)	26,6	29,9	33,2	33,8	33,9
Õppurite kogumäär kolmanda taseme hariduses (kestus taandatud päevasele õppevormile, %)	38,1	42,0	45,8	50,6	53,6
naised (% kolmanda taseme õppuritest)	52,6	53,4	54,8	56,0	57,7
Loodus- ja rakendusteaduslikel erialadel õppijate osatähtsus kogu kolmanda taseme õppuritest (%)	43,6	42,7	41,4	39,1	36,3
Loodus- ja rakendusteaduslikel erialadel lõpetajate osatähtsus kogu kolmanda taseme lõpetajatest (%)	45,3	43,5	42,3	43,8	38,6
naised (%)	56,8	52,3	52,1	51,8	46,9
mehed (%)	43,2	47,7	47,9	48,2	53,1
Teadlased, insenerid ja tehnikud (ainult riiklik ja ülikoolisektor, 10 000 elaniku kohta)	35,4	33,9	33,9	33,6	32,1

Kommunikatsioon

Värviteleviisorid (100 elaniku kohta) ⁵	...	...	...	37	41
Telefoniliinid (100 elaniku kohta)	27,9	30,1	32,3	34,5	35,8
Rahvusvahelised telefonikõned (minutit elaniku kohta)	35,8	39,6	39,4	48,1	51,0
Sõidua autod (100 elaniku kohta)	26,0	27,8	29,4	31,2	31,9
Raamatukogude kasutajad (%)	37,7	38,2	39,9	41,3	42,2
Muuseumikülastused (1 elaniku kohta aastas)	0,66	0,78	0,88	0,86	0,96

⁵ Allikas: leibkonna eelarve uuring.

	1995	1996	1997	1998	1999
Tööhõive					
Töøjõud (% elanikkonnast)	48,7	48,8	49,1	48,9	48,7
Töøjõud põllumajanduses (primaarsektor, %)	10,5	10,0	9,4	9,0	8,3
Töøjõud tööstuses (sekundaarsektor, %)	34,0	33,5	33,4	33,0	32,3
Töøjõud teeninduses (tertsiaarsektor, %)	55,4	56,5	57,2	58,0	59,4
Töøjõu korvamise määr tulevikus (%)	101,0	98,4	95,6	92,4	89,1
Naiste osatähtsus töøjõus (%)	47,3	47,6	47,5	47,6	47,8
Naisjuhid (% juhtidest)	36,4	36,5	34,0	34,1	35,0
Naiste töötasu (% meeste töötasust) ⁶	73,3	72,6	72,0	74,2	73,5
Töötud (tuhandetes)	70,9	71,9	69,4	70,2	86,2
Töötuse määr (%)	9,7	10,0	9,7	9,9	12,3
naised (%)	8,8	9,2	9,2	8,9	11,0
noorukid (15-24 a, %)	14,1	16,0	14,4	15,7	19,8
Pikaajalise töötuse määr (üle 12 kuu töötute % töøjõust)	3,1	5,5	4,4	4,6	5,6
Töötuse määr, k.a lootuse kaotanud töötud (%)	11,5	12,2	11,7	12,2	14,9
Töötuse regionaalsed erinevused (töötus 25% halvimas olukorras piirkondades/töötus 25% parimas olukorras piirkondades)	2,9	2,1	1,7	1,9	1,9
Keskhariduseta rahvastiku ja kolmanda taseme haridusega rahvastiku töötuse määrade suhe	2,1	2,0	2,8	2,7	2,7
naised	1,3	1,3	2,7	2,4	2,3
mehed	2,5	2,3	2,9	3,0	3,1

Loodusvarad

Kasvuhooneindeks (CO ₂ emissioonid, tonni 1 elaniku kohta) ⁷	15,3	15,7	15,8	15,0	...
Primaarenergiaga varustus (tuhat tonni õliekvivalenti)	5372	5657	5547	5109	4715
1 elaniku kohta (kg õliekvivalenti)	3620	3850	3805	3524	3269
sisemajanduse koguprodukt 1 kg õliekvivalenti energia kohta (USD)	0,66	0,77	0,83	1,02	1,09
Taimekaitsevahendite kasutamine (tonni 1000 elaniku kohta)	...	...	0,14	0,14	...
Olmejäätmete tekkimine (kg elaniku kohta)	352	354	407	384	393

Väliskaubandus

Ekspordi-impordi suhe (%)	90,0	85,3	87,1	88,4	92,8
Sõltuvus kaubandusest (eksport + import %-na SKPst)	152,8	145,7	167,7	170,3	159,5

⁶ Oktoobrikuu andmed.

⁷ Allikas: Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus.

	1995	1996	1997	1998	1999
Valuutareservid (aasta lõpul, miljonit USD) ⁸	576,1	636,6	759,0	812,7	...
Jooksvate tehingute bilanss (miljonit USD) ⁹	-157,9	-397,9	-563,4	-478,1	-294,4

Valitsuse prioriteedid

Kulutused haridusele (% SKPst)	7,9	7,7	7,2	7,3	...
Kulutused tervishoiule (% SKPst)	6,2	6,1	5,5	6,0	...
Kaitsekulutused (% SKPst)	1,6	1,7	1,7	1,6	...
Kaitsekulutuste suhe hariduse ja tervishoiu kulutustes	11,5	12,0	13,1	11,8	...

⁸ Allikas: Eesti Pank.

⁹ Allikas: Eesti Pank.