

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2002



Esi- ja tagakaanel:

TIIT PÄÄSUKU (1941). Kuus korda maalikunstist, 2001–2002. Akrüül, õli, lõuend, 180×270 sm.

„Olen oma lõuendeil ikka lavastanud, voolinud vormi, valgustanud ja varjutanud, imiteerinud ihuvärvi ja väsitanud võimalusterohkusega. Ihalenud inimesi ja imetlenud topiseid. Näidanud kujundeid ja väikesi pilte suurte sees, fragmente, katkeid ja tsitaate maalipindadel. Erinevaid, aga ikka samu pildist pilti, kuni need, kohtunud sellega, mis meis on alati olemas — muutuvad äratuntavaks. Kõik, mis on hea, on valgustatud. Kõik, mis on huvitav, on varjus.“

Tiit Pääsuke

On the cover:

TIIT PÄÄSUKU (1941). Six Times About Painting, 2001–2002. Acrylic and oil on canvas. 180×270 cm.

“On my canvases I have always staged, modelled the form, lighted and shaded, imitated the colour of the skin, and exhausted people with the multitude of possibilities. I have desired people and admired stuffed animals; displayed figures and small pictures inside big ones, fragments, extracts and quotations on the surface of my paintings. Different yet the same from one picture to another, until they became recognisable after meeting with what we always have inside of us. Everything that is good is in the light. Everything that is interesting lies in the shade.”

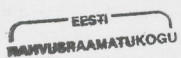
Tiit Pääsuke

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2002



INIMARENGU TRENDID JA POLIITIKA KUJUNDAMINE

Tallinna Pedagoogikaülikool
Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut
Tallinn, 2002



Eesti Inimarengu Aruande ilmutist on rahaliselt toetanud Avatud Eesti Fond ja Eesti Haridusministeerium.

ISSN 1406-5398



Eesti üldandmed

Ametlik nimetus:

Eesti Vabariik.

Lühivorm:

Eesti.

Pindala:

45 227 km².

Pealinn:

Tallinn, elanikke 398 434 (01.01.2002).

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:

1 361 242 (01.01.2002).

Rahvuslik koosseis:

eestlasi 67,9%, venelasi 25,6%, ukrainlasi 2,1%, valgevenelasi 1,3%, soomlasi 0,9%, muid rahvusi 2,2% (31.03.2000).

Usundid:

luterlus, õigeusk, baptist 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 valimis-õiguslike 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 25.10.2002 oli Eestis 15 maakonda, 39 linna ja 202 valda.

Valuuta:

Rahvuslik valuuta on Eesti kroon (1 kroon = 100 senti). Kroon võeti kasutusse 20. juunil 1992. aastal ja on nüüd seotud euroga. 1 EUR = 15,64 EEK.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liige 17. septembrist 1991.

Euroopa Nõukogu liige alates maist 1993.

General information about Estonia

Legal name:

conventional long form
conventional short form
local long form
local short form

Republic of Estonia
Estonia
Eesti Vabariik
Eesti

Area:

45,227 sq km.

Capital:

Tallinn, population 398,434 (01.01.2002).

Location:

Estonia lies on the eastern shores of the Baltic Sea. Estonia is situated on the level north-western part of the East European platform, on which there are only slight variations in elevation. The elevation in south-eastern and eastern Estonia is higher than in western Estonia. The highest point (Suur Munamägi) is 318 m above sea level. Estonia has over 1,500 islands and more than 1,400 lakes.

Population:

1,361,242 (01.01.2002).

Ethnic divisions:

Estonian 67.9%, Russian 25.6%, Ukrainian 2.1%, Belarussian 1.3%, Finnish 0.9%, other 2.2% (03.31.2000)

Religious denominations:

Lutheran, Orthodox, Baptist, and others.

Languages:

Estonian (official), Russian, and others.

State independence regained:

August 20, 1991.

Independence Day:

February 24.

Constitution, adopted by referendum:

June 28, 1992.

State system:

The Constitution established the principles of the rule of law. It recognises the principle of separate and balanced powers, the independence of the courts, and guarantees of fundamental human rights and liberties according to universally recognised principles and norms. Estonia is a democratic parliamentary republic wherein the supreme power is vested in the people. The people exercise the supreme power, through citizens who have the right to vote by electing the Riigikogu – State Assembly (parliament) and by participating in referendums. The Riigikogu is comprised of one hundred and one members. Executive power rests with the Government. The head of State of Estonia is the President of the Republic.

Administrative divisions:

Estonia is divided into 15 counties, 202 rural municipalities, and 39 towns.

Currency:

National currency is the Estonian kroon (1 kroon = 100 senti). The kroon was issued on June 20, 1992 and is now pegged to the euro. 1 EUR = 15,64 EEK.

Member of United Nations: September 17, 1991.

Member of the Council of Europe: May, 1993.

Eesti inimarengu aruande 2002 valmistasid ette:

Autorid

Aili Aareleid (osa 2.7)	Eha Rüütel (osa 3.4)
Olav Aarna (osa 4.1)	Ellu Saar (osa 4.3)
Mare Ainsaar (osa 3.1)	Jüri Saar (osa 2.6)
Airi-Alina Allaste (osa 2.4)	Georg Sootla (osa 1.1)
Kaarel Haav (osa 1.2)	Indrek Tart (inimarengu indeks)
Leeni Hansson (osa 3.2)	Lüina-Mai Tooding (osa 2.5)
Eda Heinla (osa 3.2)	Heli Tooman (osa 4.5)
Jelena Helemäe (osa 2.2)	Taimi Tulva (osa 3.5)
Mart Kivimäe (osa 4.6)	Kadri Täht (osa 2.3)
Mikko Lagerspetz (osa 2.4)	Maria Ulfsak (osa 4.4)
Mare Leino (osa 4.2)	Marge Unt (osa 2.3)
Mai Luuk (osa 2.1)	Raivo Vetik (sissejuhatus)
Ahto Oja (osa 1.3)	Raivo Vilu (osa 4.1)
Iris Pettai (osa 3.3)	Airi Värnik (osa 2.5)
Barbi Põlvre (osa 4.4)	Rein Vöörmann (osa 2.2)
Marika Ratnik (osa 3.4)	Heli Zilensk (osa 3.4)
Marit Ruuda (osa 4.4)	

Peatoimetaja

Raivo Vetik

Projektijuht

Georg Poslawski

Tõlge inglise keelde

Tiia Raudmaa

Graafiline disain ja küljendus

Aleksandr Mosseikov

Trükk ja köitmine

Iloprint

Käesoleva aruande tekst ei ole autorikaitse subjekt ning seda võib kas osaliselt või tervikuna kasutada ilma TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi eelneva loata. Kasutamise puhul tuleks aruandele kui allikale aga viidata.

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.php>

Eesti inimarengu aruanne 2001 ja 2002 aadressil <http://www.iiss.ee>

© Makett, kujundus, küljendus ja fotod Poslawski ja Liitlased OÜ, 2002.

Sisukord

SISSEJUHATUS:

Inimareng ja poliitika kujundamine	6
--	---

INIMARENGU INDEKS:

Globaalse inimarengu indeks 2002	8
--	---

1. peatükk

RIIK	11
------------	----

1.1 Jätkusuutliku poliitika mehhanismid ja indikaatorid	11
1.2 Haldusorganisatsiooni mudelid Eestis ja mujal Euroopas	16
1.3 Haldusreformist kodanikualgatuse pilgu läbi	19

2. peatükk

ÜHISKOND	22
----------------	----

2.1 Inimressursi väärtustamisest Eestis	22
2.2 Eesti tööturupoliitika tagasiteel Euroopasse?	25
2.3 Paindlik töötaja paindlikul tööturul?	31
2.4 Eesti uimastipoliitika kujunemine	35
2.5 Suitsiidi sotsiaalsed ja ealised riskid ning (enese)abi võimalused	40
2.6 Eestlaste ja mitte-eestlaste kriminaalsed karjäärid	44
2.7 Venelased ja kultuuritrauma	50

3. peatükk

PEREKOND	54
----------------	----

3.1 Eesti perepoliitika eesmärgid, tegelikkus ja tulemused 1993–2001	54
---	----

3.2 Kas töökoht peaks olema peresõbralik?	63
3.3 Naistevastane vägivald — teadvustamata probleem Eestis	67
3.4 Peresuhete roll teismeliste kehaimidži kujunemisel	70
3.5 Lastekaitsepoliitika kujundamisest: probleemid ja tulevikuvisioonid	72

4. peatükk

HARIDUS JA KULTUUR	76
--------------------------	----

4.1 Haridusstrateegiline protsess Eestis	76
4.2 Sotsiaalse õigluse edendamise koolis	79
4.3 Elukestev õpe ja Eesti haridussüsteem	82
4.4 Naiste kujutamine meedias kui ühiskonna arengu mõõdupuu	88
4.5 Elukvaliteeti saab tõsta teeninduskultuuri tõstmise teel	90
4.6 Kultuuripluralistliku vabaduskäsituse poole	94

Inimarengu näitajad	100
---------------------------	-----

Põhitabelid	103
-------------------	-----

ESTONIAN HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002

ABRIDGEMENT	109
-------------------	-----

Country Human Development Indicators	119
--	-----

Suggested Tables	122
------------------------	-----

Inimareng ja poliitika kujundamine

Teie ees on järjekordne, arvult juba kaheksas Eesti inimarengu aruanne. Selle autoriteks on üle kolmekümne sotsiaalteadlane ning see on valminud Avatud Eesti Fondi ja Eesti Vabariigi haridusministeeriumi rahalisel toel. Sarnaselt eelmiste aastatega on aruande eesmärgiks analüüsida antud hetke olulisemaid Eesti inimarengu probleeme ja edendada vastavasisulist avalikku debatti. Raporti üldteemaks on inimarengut mõjutavate poliitikate kujundamine, mis viitab selle oluliselt rakenduslikumale iseloomule võrreldes eelmiste aruannetega.

Kuidas toimub poliitika kujundamine tänases Eestis? Missugused on võimu teostamise ja vastutuse mehhanismid, mis kindlustavad inimarengu edenemist? Kuivõrd on erinevatel sotsiaalsetel gruppidel võimalik inimarenguga seonduvaid poliitikaid mõjutada? Need ja analoogsed poliitilist protsessi puudutavad küsimused on kogumiku erinevaid osi ühendavaks mõtteliseks taustaks, millest aruande koostamisel lähtuti ning mis autoreid nende analüüsides suunasid.

Aruande üldloogika põhineb arusaamal, et Eesti on viimase kümne aastaga läbinud oma arengus ühe olulise etapi, mille sisuks oli demokraatlike institutsioonide loomine ja üleminek turumajandusele. Järgmisel arenguetapil tuleb saavutada riigi ja majanduse toimimise suurem efektiivsus ning sotsiaalse õigluse, vastutuse jt inimarengut toetavate põhimõtete senisest oluliselt suurem arvestamine poliitikate kujundamisel. Nimetatud eesmärgid võtab kokku termin „hea riigivalitsemine“, mille elementideks on seaduslikkus, läbipaistvus, detsentralisatsioon ja osavõtt. Antud aruande eesmärk ongi analüüsida, kuivõrd neid põhimõtteid senises poliitika kujundamises on järgitud ning missugused on nende mehhanismid ja kriteeriumid.

Taolistele küsimustele vastuste otsimisel on kasulik asetada Eesti protsessid laiemasse rahvusvahelisse taustsüsteemi. Ka viimases globaalses inimarengu aruandes on kesksel kohal just poliitika kujundamine, eelkõige poliitilised vabadused ning ühiskonna võimalused osaleda neid mõjutavate otsuste tegemises. Juba globaalse raporti pealkiri „Demokraatia süvendamine killustuvas maailmas“ kannab endas olulist sõnumit. Asi on selles, et maailm koos-

neb küll paljudest erinevatest riikidest ja rahvastest, kuid globaalse majanduse ja tehnoloogia kiire arenguga on nende seotus ja vastastikune mõju hüppeliselt suurenenud. Järelikult tuleb inimkooslusi (nii globaalsel kui ka riikide tasandil) vaadata teatud mõttes ühe tervikuna.

Praegune maailmakorraldus seda aga piisavalt ei arvesta. Paljud arenguriigid on vaesemad kui 10 või 20 aastat tagasi, kusjuures vahe rikaste ja vaeste riikide vahel kasvab. Ühe protsendi maailma rikkaimate inimeste sissetulek on praegu sama suur kui 57 protsendi vaesimate oma. Vaestes riikides levivad mitmesugused sotsiaalsed hädad — näiteks Botswanas on iga kolmas ning Zimbabwes iga neljas inimene aidsihaige.

Globaalses inimarengu raportis viidatakse, et viimase 20 aasta jooksul on paljud arengumaad teinud tõhusaid samme demokraatia suunas. Maailma umbes kaheksajast riigist toimuvad saja neljakümnes mitmeparteilised valimised. Samas tähendab demokraatia laiendamine sageli ka uut tüüpi konfliktide tekkimist, mille reguleerimiseks arengumaadel ressursid puudub. Seda illustreerib fakt, et kui 1990. aastatel hukkus maailmas riikidevahelistes kokkupõrgetes kokku 220 000 inimest, siis riikidesisestes sõdades tõusis see arv 3,6 miljonini. Mitmed sisemistest konfliktidest lõhestunud riigid (näiteks Afganistan ja Somaalia) kujutavad endast toetepinnast ka globaalsele vägivaldale, mida viimaste aastate arengud liigagi kujukalt demonstreerivad.

Võib öelda, et majanduslikult ja poliitiliselt ei ole maailm kunagi olnud nii vaba ja samal ajal ka nii ebaõiglane ja haavatav nagu praegu. Vabadus on seotud võistluse põhimõttega, ebaõiglus ja haavatavus aga selle ületähtsustamisega vastastikuse seotuse ja koostöö vajaduse arvel. See ei kehti mitte ainult globaalsel tasandil, vaid ka Eestis.

Eesti senise, liigselt võistlusele orienteeritud arengumudeli suurimaks probleemiks on saanud väga suure hulga inimeste kõrvalejäämine ühiskonna normaalsest toimimisest. Arvestused näitavad, et inimressursi kadu on Eestis ainuüksi töötute, vaeghõivatute ja heitunute arvel keskmiselt üle 120 000 inimese aastas (viimase viie aasta lõikes). Seega võib

väita, et viimasel kümnendil Eestis langetatud poliitilised otsused on inimressursi hoidmise ja väärtustamise vajadust arvestanud äärmiselt tagasihoidlikult.

Kuna Eesti majandus ja tööturg on muutunud avatuks ja dünaamiliseks, eeldaks see ka riigi poolt töötururiskide senisest paremat maandamist. Samas on Eesti tööturumeetmete süsteem ikka veel välja kujunemata, rollid ähmased ja ebamäärasuse aste kõrge. Senist lähenemist iseloomustab sageli ametkondade vähene omavaheline koostöö. Kindlasti on siin vajalik kõigi osapoolte aktiivsem kaasärääkimine nii eesmärkide püstitamisel kui ka nende realiseerimise vahendite valikul. Üheks arenguteeks võiks olla elukestva õppe põhimõtte rakendamine, mis peaks kujunema orgaaniliseks haridussüsteemi osaks.

Oluliseks ühiskonda sidustavaks sotsiaalseks struktuuriks on perekond. Aruandes on perekonnaga seotud küsimustele pühendatud eraldi peatükk. Üldise peresõbraliku avaliku arvamuse taustal tuleb tõdeda, et lastega perede majanduslik olukord on viimase kümne aasta jooksul jäänud samaks või isegi halvenenud. Järelikult ei ole poliitika kujundamine vastanud ühiskonna ootustele. Majandusraskustega peredes on sagedased aga ka mitmesugused sotsiaalsed hädad, alates isiksuse- ja terviseprobleemidest ning lõpetades sellega, et taoliste perede puhul tuleb õpetajatel koolis üha sagedamini täita ka sotsiaaltöötaja funktsiooni.

Eraldi analüüsi objektiks on aruandes ka naine ning sugudevahelised suhted. Naiste kasvav tööhõive toob kaasa vajaduse töö ja pereelu kokkusobitamist soodustavate poliitikate järele, mida seni piisavalt arvestatud ei ole. Naiste kujutamine eesti meedias põhineb endiselt patriarhaalsetel arusaamadel — nad on kõigis meediakanalites meestega võrreldes oluliselt alaesindatud ning neid esitatakse eelkõige bioloogilisest vaatepunktist lähtuvalt, mitte aga näiteks kui professionaali. Täiesti teadvustamata probleem Eestis on aga naistevastane vägivald, mis jääb valdaval osal juhtudest riigipoolse tähelepanuta, rääkimata karistusest.

Mitmed aruande analüüsid keskenduvad mitte-eestlaste kohanemisraskustele uues Eestis, mis väljendub nende nõrgas tööturu konkurentsivõimes, haridustee sagedasemas katkemises ning kriminoogeensuse, narkomaania ja teiste hälbekäitumise vormide levikus. Analüüsid näitavad, et erinevad on isegi eestlaste ja mitte-eestlaste kriminaalsed karjäärid — viimaste hulgas on oluliselt rohkem korduvkurjategijaid. Aruande järeldus on, et elanikkonna suure osa marginaliseerumine (mitte ainult rahvustunnuse alusel) ohustab ühiskonna stabiilsust ning vaja on riiklikul tasandil sihipäraseid jõupingutusi selle protsessi peatamiseks.

Oluline demokraatliku poliitikakujundamise tunnus on riigi koostöö kodanikualgatusega. Käesolevas aruandes analüüsitakse seda nii haridusstrateegilise protsessi kui ka kohaliku taseme poliitika kujundamise mõttes. Haridusstrateegilise projekti „Õpi-Eesti“ takerdumine on andnud olulise õppetunni ning raportis analüüsitakse, kuidas tagada pikaajaliste arenguplaanide koostamine ühiskonna kolme sektori koostöös selliselt, et ka valitsuse vahetudes ei tunnistataks eelneva laiapõhjalise arutelu tulemusena valminud tööd parteipoliitiliseks. Kohaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöö analüüsis jõutakse raportis järeldusele, et seda saaks oluliselt edendada kavandatava haldusreformi raames, mis ka ise ei eelda mitte käsukorras ülevalt alla poliitikat, vaid kodanikualgatuse, kohaliku võimu ja keskvõimu koostööd.

Aruanne tervikuna rõhutab ühiskonna erinevate osade seotust ning vajadust seda ka poliitika kujundamises senisest enam arvestada. Kui eelmisel arenguetapil oli Eesti peamiseks arenguressursiks võistlus, mis vallandas varem allasurutud individuaalse initsiatiivi, siis nüüd peab sellele lisanduma ka ühiskonna sidusus ja koostöö. Tulemusena vähenevad tööpuudus ja kuritegevus ning paranevad rahvatervise ja hariduse näitajad toetavad lisaks inimeste arengu indeksile ka Eesti pikaajalist majanduskasvu ja elukvaliteeti.

Globaalse inimarengu indeks 2002

„Globaalse inimarengu aruande 2002“ andmetel on Eesti tõusnud inimarengu indeksi järgi moodustatud maailma riikide pingereas 42. kohale (eelmisel aastal 44. ning üle-eelmisel aastal 46. koht). Kõrge inimarengu riikide seltskonda on jõudnud ka Leedu (49. koht) ja viimasena Läti (53. koht).

Inimarengu indeks lähtub kolmest komponendist: tervis (keskmine oodatav eluiga sünnihetkel), haridus (täiskasvanute kirjaoskus pluss kooliskäimise võimalused) ning majanduslik heaolu (sisemajanduse koguprodukt elaniku kohta võrreldavates hindades). Indeksi eelis on tema lihtsuses ja informatiivsuses. Samas võib indeksit kritiseerida selles mõttes, et majandusnäitajate osakaal on selles liiga suur ning inimeste eluiga ja haridus kui vahetumad sotsiaalsed mõõdikud jäävad riikide järjestamisel teisejärgulisteks.

Eesti viimaste aastate tõusu mootoriks inimarengu indeksi alusel moodustatavas edetabelis ongi pea kahekordne sisemajanduse koguprodukti hinnanguline kasv pariteethindades viimase nelja aasta jooksul (ar-

vutamise aluseks on Maailmapanga poolt tehtud kalkulasioonid). Samas, ka meist eespool asuvad riigid ei püsi paigal, vaid liiguvad küllaltki pikkade sammudega edasi (2000. a sisemajanduse koguprodukti hinnanguline kasv võrreldes eelmise aastaga 5,2–8,2%). On loomulik, et turumajandusse sisenejatel on kiirendus suurem, seda Eesti, Läti ja Venemaa ka demonstreerivad. Selline hüppeline kasv ei saa aga igavesti kesta ning oma koha säilitamiseks inimarengu kõrgemas liigas ei tohi Eesti oma majandusnäitajate kasvu lasta allapoole arenenumate riikide tavalasemeid. Viimaste aastate arengud näitavad Eesti suutlikkust majandusliku võidujooksu raja peal püsida ning seeläbi oma kohta inimarengu indeksi skaalal jätkuvalt hoida ja parandada.

Samas tuleb küsida, kas see ei toimu mitte sotsiaalse alaarengu hinnaga. Sellele viitab näiteks diskussioon Eesti ühiskonna ülemäärasest kihistumisest (Eesti Gini koefitsient on 0,37). Samuti tuleks analüüsida globaalse raporti edetabelit selles mõttes, et meie lähinaabriteks inimarengu indeksi

TABEL 1.

SKP inimese kohta Balti riikides, Põhjas, OECD suurriikides ja Venemaal

	Inimarengu koht 2002. a	SKP inimese kohta (USD, pariteethindades)				Kasv eelmisest aastast (%)	
		2000	1999	1998	1997	2000	1999
Eesti	42.	10066	8355	7682	5240	20,5	8,8
Läti	53.	7045	6264	5728	3940	12,5	9,4
Leedu	49.	7106	6656	6436	4220	6,8	3,4
Venemaa	60.	8377	7473	6460	4370	12,1	15,7
Norra	1.	29918	28433	26342	24450	5,2	7,9
Rootsi	2.	24277	22636	20659	19790	7,2	9,6
Soome	10.	24996	23096	20847	20150	8,2	10,8
Taani	14.	27627	25869	24218	23690	6,8	6,8
Island	7.	29581	27835	25110	22497	6,3	10,9
Kanada	3.	27840	26251	23582	22480	6,1	11,3
USA	6.	34142	31872	29605	29010	7,1	7,7
Jaapan	9.	26755	24898	23257	24070	7,5	7,1
UK	13.	23509	22093	20336	20730	6,4	8,6
Prantsusmaa	12.	24223	22897	21175	22030	5,8	8,1
Saksamaa	17.	25103	23742	22169	21260	5,7	7,1

TABEL 2.

Inimareng Eestis maailma taustal
Inimarengu indeks mõnedes maailma riikides – UNDP 2002

Riigid järjestatuna inimarengu indeksi alusel	Eeldatav eluiga sündimisel (aastates) 2000	Täiskas-vanute kirjaoskus (%) 2000	Tegelik SKP ühe el. kohta (ostujõud USD) 2000	Inimarengu indeks 2000	Jrk nr SKP järgi ühe el. kohta miinus jrk nr inimarengu indeksi järgi
Kõrge inimarengu- tasemega maad	77,4	...	24 973	0,918	—
1. Norra	78,5	...	29 918	0,942	2
2. Rootsi	79,7	...	24 277	0,941	15
3. Kanada	78,8	...	27 840	0,940	4
4. Belgia	78,4	...	27 178	0,939	5
5. Austraalia	78,9	...	25 693	0,939	7
6. USA	77,0	...	34 142	0,939	—4
7. Island	79,2	...	29 581	0,936	—2
8. Madalmaad	78,1	...	25 657	0,935	5
9. Jaapan	81,0	...	26 755	0,933	2
10. Soome	77,6	...	24 996	0,930	6
.....	...	...	...	...	...
13. Suurbritannia	77,7	...	23 509	0,928	7
14. Taani	76,2	...	27 627	0,926	—6
15. Austria	78,1	...	26 765	0,926	—5
.....	...	...	...	...	...
17. Saksamaa	77,7	...	25 103	0,925	—2
.....	...	...	...	...	...
29. Sloveenia	75,5	99,6	17 367	0,879	0
.....	...	...	...	...	...
33. Tšehhi	74,9	..	13 991	0,849	6
.....	...	...	...	...	...
36. Slovakkia	73,3	100,0	11 243	0,835	10
37. Poola	73,3	99,7	9 051	0,833	16
.....	...	...	...	...	...
42. Eesti	70,6	99,8	10 066	0,826	6
.....	...	...	...	...	...
49. Leedu	72,1	99,6	7 106	0,808	16
.....	...	...	...	...	...
53. Läti	70,4	99,8	7 045	0,800	13
Keskmise inimarengu- tasemega maad	67,1	78,9	4 141	0,691	—
54. Mehhiko	72,6	91,4	9 023	0,796	1
.....	...	...	...	...	...
60. Venemaa	66,1	99,6	8 377	0,781	—2
.....	...	...	...	...	...
96. Hiina	70,5	84,1	3 976	0,726	0
.....	...	...	...	...	...
Madala inimarengu- tasemega maad	52,9	49,7	1 251	0,448	—
.....	...	...	...	...	...
173. Sierra Leone	38,9	36,0	490	0,275	0

Allikas: Human Development Report 2002.

järjestuses on Tšiili, Bahrein, Uruguai ja Bahama (otse meie ees) ning Costa Rica, Saint Kitts ja Nevis, Kuveit, Araabia Ühendemiraadid ning Seišelli saared (otse meie taga). Kõigis nimetatud riikides on Eestist kehvem kirjaoskuse tase ning kooliskäimise võimalused, ent kõik nad ületavad meid nii elu kestuses (3–6 aastat) kui ka looduslike ressursside poolest, millel põhineb nende suhteliselt heal järjel majandus. On ärevusttekitav, et kõrge inimarenguga riikide seas ei jõua laste suremuse vähendamisel järjele ainult Eesti ja Läti. Eesti jääb selles üllatuslikult alla isegi oma indeksinaabritele, kellest vaid Saint Kittsil ja

Nevisel ning Seišelli saartel on nii imikute kui ka alla 5aastaste laste suremus tuhande elussünni kohta suurem.

Ka laiemas plaanis võib öelda, et Eestis pööratakse inimkapitalile liiga vähe ja pinnalist tähelepanu ning keskendutakse eelkõige makromajanduslikele näitajatele. Praegusel kujul hakkab inimarengu indeks üha enam meenutama autahvli, aga mitte tegeliku elukorralduse peeglit. Viimast esindab paremini hoopis mitmesuguste muude sotsiaalsete näitajate dünaamika, mis on nii Eestis kui ka globaalselt saamas inimarengu põhisisuks.

1 Riik

1.1. Jätkusuutliku poliitika mehhanismid ja indikaatorid

1990. aastatel moodsaks saanud haldussuutlikkuse mõiste kõrval on valitsemisprotsessi analüüsiks ja selle tulemuslikkuse hindamiseks tekkinud uus kontseptsioon — jätkusuutlikkus. Haldussuutlikkust on Euroopa Liiduga integreerimise kontekstis, eriti ametlikes väljaannetes, tõlgendatud kui valitsuste ja nende haldusaparaadi tehnilist võimekust ellu rakendada ELi aktsepteeritud poliitikaid ja nendest tulenevaid regulatsioone (Sigma, 2000). Praktiliste sammudena haldussuutlikkuse suurendamise teel nähakse ennekõike otsustusprotsesside ratsionaliseerimist koolituse, info kogumise, analüüside jms kaudu ning valitsusasutuste töö tõhusamaks muutmist struktuuride ja protseduuride optimeerimise, tehniliste tugistruktuuride täiustamise ning ka personali suurendamise teel. Haldussuutlikkuse selline instrumentaalne käsitus eeldab, et valitsemise edendamise keskseks allikaks on nende käsutuses olevate ressursside suurendamine.

Hoopis teisiti mõistetakse valitsuse võimekust jätkusuutlikkuse paradigma vaatevinklist. Jätkusuutliku valitsemise kontseptsioon tugineb kahele olulisele teoreetilisele suundumusele, mis kujunesid 1980ndatel. Esiteks, demokraatliku valitsemise teooriale (Kooiman, 1993; Pierre, 2001), mille abiga püüti lahendada nii klassikalise heaoluriigi valitsemise kriisi kui ka selle kriisi esimese lahendusena välja pakutud nn uue avaliku juhtimise kontseptsiooni vasturääkivusi¹. Uue lähenemisviisi keskne sõnum oli: valitsemist ei saa käsitleda kui ülevalt alla toimivat otsuste ellurakendamise protsessi, milles valitsus on eraldiseisev reaalsus ühiskonna suhtes, s.t distributiivse võimu prisma läbi. Demokraatlik valitsemine on protsess, mis maksimaalselt kasutab kogu ühiskondlikku võimuresurssi ja hõlmab kõiki toimijaid. Teine teoreetiline suundumus seondub jätkusuutliku arengu põhimõtete väljatöötamisega loodushoiu vallas, mille tingis süvenev kartus ökokatastroofi ees. Samas, kitsa keskkonnahoiu vaatevinklist teostatud analüüsid ja uurimused jäid kas liiga normatiivseks või liiga poliitiliseks.

Need kaks iseseisvalt tekkinud suundumust tuginesid ühisele teoreetilisele vundamendile — kaasaegsele süsteemiteooriale. Selle teadvustamine jätkusuutliku arengu teooria raames (Kefalas, 1991; Wissenburg, 2000) võimaldas kahte suundumust oluliselt lähendada. Kasutusse tulid sellised terminid nagu „otsustamise ökosüsteem“ ja „osalusprotsessi bioloogiline mitmekesisus“ (Hemmati, 2002). Nende suundumuste kontekstis on järgnevas käsitluses pakutud välja rida indikaatoreid, mis võimaldavad hinnata, kuivõrd toimivad jätkusuutlikkuse mehhanismid valitsemises ja, kitsamalt, poliitika protsessis.

Valitsetavus

See rühm indikaatoreid näitab, mil määral on kujunenud struktuurid ja protseduurid, mis poliitika kujundamise protsessis võimaldavad leida valitsemise suutlikkuse ja ühiskonna vajaduste tasakaalu. See tähendab ühelt poolt valitsuse võimekust keskenduda ühiskonna nendele probleemidele, mille lahendamine võimaldab ühiskonna kogusuutlikkust kõige enam suurendada. Teiselt poolt tagab jätkusuutlikkuse see, et valitsus on suutlik vastu võetud otsuseid täitma. Valitsus ei pea omama mitte üksnes tehnilist suutlikkust (ressursside olemasolu, professionaalne ettevalmistus), palju tähtsam on võime ühildada institutsionaalse keskkonna surved oma programmiliste eesmärkidega nii, et ta ei peaks muutma oma poliitilisi prioriteete ning poleks sunnitud hakkama teostama programme, mille (kavandatud) tulemusi ta pole võimeline saavutama.

Võib öelda, et Eesti valitsused on üldiste põhimõtete tasandil jätkusuutlikkust selles mõttes arvestanud. Näiteks kehtestati Eestis aktsepteeritud proportsionaalse tulumaksu süsteem ennekõike seetõttu, et keerulisemate maksusüsteemide haldamine oleks tõenäoliselt vähendanud maksude laekumist ja maksude kogumine oleks olnud liiga kallis. Eesti põhiseadus ei luba vastu võtta defitsiitset eelarvet mitte üksnes seetõttu, et puuduvad

¹ See kontseptsioon on siiani Eesti Vabariigi valitsuse ametlikuks valitsemiskontseptsiooniks.

mehhanismid laenude efektiivseks haldamiseks. Sellega püütakse vältida kasvu, mille impulsid tulevad välisest keskkonnast ja mis võib suurendada majanduse disproportsioone.

Üheks vajaduste ja suutlikkuse tasakaalu mõjutavaks institutsionaalseks surveks on Eesti kui kandidaatriigi staatus nii astumisel Euroopa Liitu kui NATOsse. Heaks näiteks on Eesti jäätmepoliitika rakendamine. Jäätmestrateegia (Keskkonnastrateegia, 1997) eeldab jäätmehoolduse eesmärkide elluviimiseks kümne aasta jooksul 3,3 miljardit krooni ehk 330 miljonit krooni aastas (Riigikontroll, 2000). Aastal 2000 eraldati valitsuse ja kohalike omavalitsuste eelarvest selleks 32,1 miljonit krooni, seega kümme korda vähem kui strateegia elluviimine eeldaks. See ei suurenda üksnes strateegia elluviimise kestust, vaid tingib strateegia eesmärkide ja loogika olulise muutuse. Jäätmestrateegia eesmärkideks on ennekõike jäätmetekke vähendamine ja jäätmete taaskasutamise laiendamine. Jäätmete ladustamine on kavas aga viimane prioriteet, kuna see on üksnes tagajärgedega võitlemine. Siiski sundis alafinantseerimine Keskkonnaministeeriumi keskenduma just sellele viimasele prioriteedile, olukorra survele peale sunnitud, mitte keskkonna tegevuskavas sedastatud ja jätkusuutliku arengu loogikast lähtuvalt prioriteedile. Niisiis, vastuolu suutlikkuse ja vajaduste vahel võib isegi suurepärase strateegia puhul tingida poliitika eesmärkide olulise teisenemise.

Oluliseks valitsetavuse indikaatoriks on see, kellelt või kust tuleb poliitika algatamise või täiendamise põhiimpulss. Poliitika võib jõuda päevakorda altpoolt surve tulemusena ja isegi valitsuse esialgse tahte vastu (surved institutsionaalsest keskkonnast). See võib tulla päevakorda valitsuse enda initsiatiivil ning väljendada ennekõike valitsuse huve ja vajadusi. Need on nn riigikesksed poliitikad, mille elluviimine eeldab valitsuse võimekust oma tahet peale suruda ka kõige mõjuvõimsamatele osapooltele. Kuid tihti on valitsuse initsiatiivi taga samuti institutsionaalsed surved nii huvirühmadelt kui ka rahvusvahelisest ümbruskonnast. Reeglina on selliseid, kas siis ülevalt või alt peale surutud poliitikaid jätkusuutlikkuse voolusängis raske kujundada, sest sellised surved ei arvesta reeglina valdkonna arengu vajadust tervikuna.

Näiteks võimaldas 1980ndate lõpus ja 1990ndate alguses formuleeritud kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte efektiivselt keskendada ressursse kohalikele tasandile ning viia läbi demokraatlikud valimised, millega nõrgendati oluliselt keskvõimude võimalusi demokratiseerimist pidurdada. See oli n-ö masside tahtest ja välistest survetest tulenev paradigma. 1993. aasta kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

on oma lähteseisukohtadelt küllaltki riigikeskne, ehkki seadus eeldas ülesannete olulist delegeerimist. See oli suures osas tingitud sotsiaal-majanduslikust kriisist. Need lähtepõhimõtted ei võimalda aga tänases keskkonnas kohaliku elu hästi korraldada. Praegu seisame silmitsi sellega, et suur osa vähesuutlikke valdu ei tule toime oma esmavajaduste rahuldamisega ja väga suutlikud vallad ei suuda alati oma suutlikkust süsteemi arengu huvides kasutada.

Jätkusuutlik poliitika eeldab *rollikonfliktide vältimist* poliitika elluviimise protsessis ja, vastupidi, võimalikult *paindlikult tasakaalustatud* institutsionaalseid rolle, mis oluliselt vähendaks elluviimise kulutusi. Näiteks regionaalse omavalitsustasandi lüli, mis tasakaalustab kesk- ja kohaliku tasandi rolle ning võimaldab ülesandeid sõltuvalt esmatasandi suutlikkusest paindlikult ümber defineerida. 1990ndate alguses aga loobuti Eestis sellest tasandist, ja seda olulisel määral poliitilisi eesmärke silmas pidades (vajadus neutraliseerida poliitiliselt regionaalne eliit).

Ning lõpuks indikaator, mis võimaldab hinnata, mil määral valitsus suudab kujundada positiivse summa mängu (võidavad kõik) situatsiooni konfliktsete huvide vahel ning vältida negatiivse summa mängu (kaotavad kõik) poliitika kujundamisel (Weaver, Rockman, 1993; Lowi, Ginsberg, 1990). 1990. aastate alguses, mil arengu prioriteetideks oli omandisuhete taastamine ning eraettevõtluse arendamine, kujunesid välja need prioriteete rõhutatult soosivad poliitikad. Esialgu tundus see osalejatele nullsumma mänguna (ühtede kaotus on teiste võit), näiteks tagastatud majade omanike ning üürnike, ettevõtete omanike ja töötajate vahel. Valitsus püüdis seetõttu kasutada ennekõike regulatiivse poliitika vahendeid, mis tagaksid maksimaalse tasakaalu. Esimeste tegelik võimuressurs osutus aga nendes suhetes palju suuremaks, mistõttu ka valitsus ei suutnud selliseid tasakaale installleerida. 1990ndate teisel poolel ilmnes, et kaotada võivad mõlemad osapooled. Näiteks hakkasid tööandjad üha enam kurtma kvalifitseeritud personali puudumise üle, ehkki seni ei ole nad oluliselt investeerinud kutseharidusse ning eelistavad võõrtööjõudu eksportida, selle asemel, et seda ise koolitada.

Järjepidevus

Jätkusuutliku poliitika indikaatoriks järjepidevuse aspektis on see, kui palju tuleb aktsepteeritud poliitikaid revideerida kas seetõttu, et strateegiaga ei suudetud saavutada oodatud tulemusi või seetõttu, et poliitikat revideeriti poliitilistel põhjustel.

Kõige lihtsam, kuid samas ka kõige konkreetsem järjepidevuse indikaator on *muutuste sagedus ja*

sügavus vastu võetud seadustes. Formaalsest vaatevinklist vaadatuna oleksid need seadused (poliitikad), mida ei muudeta, järjepidevad ja need, mida pidevalt muudetakse, vähese jätkusuutlikkusega poliitikad. Kuid selline lihtsustatud loogika on ebatäpne. Sageli just see, kui dünaamilises arengukeskkonnas suudetakse poliitika programmi *plaanipäraselt* korrigeerida, tagab selle suure jätkusuutlikkuse. Kuid poliitika võib areneda ka „konnatigiiks”: ta lihtsalt kas ei tööta või tugev institutsionaalne inerts (kui mitte arengutupid) ei võimalda seda revideerida, ehkki areng seda pakiliselt nõuab. Heaks näiteks on siinkohal kohaliku omavalitsuse reformikatse läbikukkumine aastail 2001–2002.

Nimetatud indikaatori sügavamaks mõistmiseks tuleks vastata küsimusele: miks strateegiaid muudetakse? Esiteks, seadustatud poliitika võis osutuda professionaalselt küündimatuks ja loogiliselt vasturääkivaks ning seetõttu ei suudetud ette näha kõiki asjaolusid ja tagajärgi. Teiseks võib poliitika elluviimine ebaõnnestuda ja takerduda, kuna rakendusmehhanismid olid ebapiisavad ja/või need, kellest elluviimine sõltus, ei tulnud oma ülesannetega toime. Kolmandaks võidi poliitikat sisuliselt revideerida või see isegi peatada, kuna muutus poliitiline kurss ning uus koalitsioon ei olnud eelneva poliitikaga nõus.

Hoopis teine hinnang poliitika revideerimisele tuleb anda juhul, kui olemasolevat poliitikastrateegiat edendati ja sellesse viidi sisse olulisi uuendusi strateegiapõhiideoloogiat muutmata. Heaks empiiriliseks näiteks on maksupoliitika. Maksuseadustik võeti vastu 1993. aastal väga kiiresti. Maksukorralduse seaduse väljatöötamine algatati jaanuaris ning valitsus andis sellele heakskiidu juba aprillis. Juba ainuüksi see viitab asjaolule, et ulatuslikku diskussiooni ei saanud selle poliitika kujundamise protsessis toimuda: kõik olulisemad osapooled, peale poliitikute enda, olid otsustusprotsessist kas eemal või tagaplaanil. Arvestades maksuseadustiku riigikesksust ja kriisisituatsiooni, ei ole see sugugi üllatav. Tulisemad diskussioonid tekkisid üksnes tulumaksuseaduse eelnõu ümber Riigikogus ja selle menetlemise periood oli ka kõige pikem. Maksukorralduse seaduse lükkas aga president tagasi ning Riigikogu võttis selle uute parandustega vastu alles detsembris, mis säästis seaduse paljudest hilisematest parandustest.

Maksuseadustik on osutunud poliitilises mõttes küllaltki järjepidevaks. Valdav enamus sisulistest parandustest oli seaduse enda poolt sisse planeeritud (käibemaksumäära muutmised) ja tulenes Euroopa direktiividest. Viimased kolm parandust aga olid seotud ettevõtte investeeringutelt tulumaksu kaotamisega. Samas, nii tehnilisest (normitehnilised täpsus-

TABEL 1.1.

Maksuseadustiku muudatused 1994–2000

Aastad	Sisulised muudatused	Rakendusmehhanismidega seonduvad muudatused	Normitehnilised täpsustused
1994-95	1	6	6
1995-99	9	18	36
1999-2000	3	3	6

tused) kui ka rakenduslikust aspektist olid need seadused üpris madala kvaliteediga. Selle tagajärgi maksumaksjale võib kindlasti hinnata miljardite kroonidega. (Eriti suured kaotused tulenesid käibemaksu seaduse rakenduslünkadest.)

Oluliseks teguriks, mis tingis sellise jätkusuutmatuse, oli osapoolte, eriti ametnike, professionaalide ja maksumaksjate huvirühmade vähene kaasatus. Ent teisalt oleks nende kaasamine muutnud poliitika kujundamise protsessi aeganõudvamaks ning seadusandlikus vaakumis oleks kahjud laekumata maksudest võinud olla veelgi suuremad. See näitab, et alati ei saa mõõta poliitika kujundamise protsessi siirdeperioodi alguses jätkusuutlikkuse põhimõtetest lähtuvalt.

Poliitika järjepidevus sõltub ka sellest, mil määral see toetub välja töötatud strateegiale ning arengu- ja tegevuskavadele. Ühel juhul kujundatakse strateegia ad hoc seadusnormide väljatöötamise käigus või on see implitsiitselt kuskil seaduste kujundajate peades või märkmetes. Teisel juhul töötatakse valdkonna poliitikastrateegia välja sihipäraselt. Eksplitsiitsed strateegiad kujundatakse tavaliselt poliitiliselt vähetundlikumates valdkondades, sest nende puhul on ajaressurs suurem. Poliitiliselt tundlikumates valdkondades kujundatakse poliitika kontseptsioon ajaliselt piiratud diskussiooni käigus kas komisjonides või veelgi suletumates otsustusstruktuurides. Analüüs näitab, et vee-lahe jätkusuutlike ja mittesuutlike poliitikate vahel jooksebki nende vastandite vahelt.

Poliitika järjepidevus suureneb siis, kui kõigepealt seadustatakse strateegia ja alles seejärel kujundatakse ning seadustatakse õigusnorm. Strateegia kujundamine võimaldab vaidlusi arengu sisu ja eesmärkide üle, milles võivad osaleda kõige erinevamad osapooled. Heaks näiteks on 1989. aasta kohaliku omavalitsuse seadus, millele eelnes väga ulatuslik diskussioon ja mis muutis väljatöötatud põhimõtted legitiimseks. 1996. aastal vastu võetud metsapoliitika (seadustati õigusnormina 1997. aastal) ja sellele tuginev metsanduse arengustrateegia mitte ainult ei toetunud eri osapoolte osalusele ja konsensusele, vaid

nägi arengukonteksti muutudes iseenda muutusi ka ette. Poliitikad, mis suudavad kavandada iseenda revideerimist konkreetsetes ajas, on eriti jätkusuutlikud, kuna eesmärkide ja tulemuste vastastikune kohandamine on antud juhul teadlikult kavandatud mehhanism.

Poliitika järjepidevus ja see, kuivõrd suudetakse saavutada seatud eesmärged, sõltub ka sellest, kui adekvaatselt on kavandatud selle rakendusmehhanismid. 1990ndatel, eriti esimesel poolel, võeti vastu palju seadusi, ilma et oleks eksisteerinud enam-vähem selge ettekujutus nende rakendamisest. Üheks selliseks seaduseks oli näiteks avaliku teenistuse seadus (ATS). Avaliku teenistuse institutsiooni ja poliitika kujundamise käigus ei kavandatud isegi ette kulusi selle seaduse elluviimiseks, mistõttu jõustamise aeg tuli pool aastat edasi lükata. Rääkimata 17 rakendusaktist, mille kontseptsioone hakati kujundama alles pärast seaduse vastuvõtmist. Nii juhtuski, et ametnike atesteerimise süsteemi realiseerimise käigus selgus, et ATS ei sisalda selget avaliku teenistuse kontseptsiooni, mistõttu ka rakendusmehhanism ei töötanud. Need valikud on tegemata siiani. Selle poliitika üheks tulemuseks on väga intensiivne ametnike volavus: 2001. aastal läbi viidud uuringu andmetel olid umbes veerand (27,2%) ministeeriumide töötajatest ministeeriumis ametis vähem kui üks aasta ja 40% vähem kui neli aastat (Sootla, Kadakmaa, 2001).

Poliitika ellurakendamine ei sõltu mitte üksnes poliitika tarkvara — strateegia ja õigusnormi — adekvaatsusest, vaid ka sellest, kui hästi suudetakse suunata ja koordineerida selle elluviimist. Siin etendavad kesket rolli poliitika kujundamise tugistruktuurid. Ühtedes riikides (Suurbritannia) püütakse elluviimist tõhustada efektiivsete poliitiliste valitsuskomisjonide abil, kuna jäme ots poliitika elluviimisel on seal olulisel määral nn poliitika koosluste käes (James, 1997). Teistes riikides (Saksamaa, Ungari) suunab ja koordineerib poliitika elluviimist riigikantselei. Eesti valis iseisvate ametite tee ilma, et oleks suutnud luua efektiivseid poliitika koordineerimise ja suunamise mehhanisme selle elluviimise staadiumis. 1990ndate teisel poolel tehtud analüüs näitas, et riigikantselei suunava ja koordineeriva rolli sisuline kaotamine ja selle muutmine valitsuse tehniliseks tugistruktuuriks vähendas oluliselt poliitika elluviimise efektiivsust. Samas näitas Euroopa Liiduga ühinemise protsessi koordineerimise rolli ülekandmine Välisministeeriumilt eurointegratsiooni büroosse, mis on Riigikantselei koosseisus, et selline lahendus suurendas oluliselt poliitika elluviimise efektiivsust antud suunal.

Poliitika revideerimisel ja ebaefektiivsel elluviimisel võivad olla ka puhtpoliitilised põhjused. Kõige üldisem

ja sagedasem mehhanism, kuidas sünnib jätkusuutmatu poliitika, on nn teerullipoliitika kasutamine. See tähendab, et poliitikatel, mille vastuvõtmisel pole saavutatud teatud tasemel konsensust opositsiooniga, on lühike eluiga. Uue koalitsiooni tahtmine teha asju hoopis teistmoodi tuleneb just sellise konsensuse puudumisest. Eestis on selle kohta hulgaliselt näited, eriti sotsiaal- ja tervishoiupoliitika, hariduspoliitika ning meediapoliitika valdkonnas. Väga tihti ignoreeritakse sellist konsensust juhul, kui valitsus on olnud poliitika kujundamisel mingi huvirühma väga tugeva surve all.

Poliitikad võivad läbi kukkuda ka juhul, kui poliitika sihtgrupid pole kas poliitikaga või selle tagajärgedega rahul või on nad väga erinevatel seisukohtadel poliitika eesmärkide või tulemuste suhtes. Peamiseks põhjuseks on poliitika kujundamise suletus nendele, keda see kõige enam puudutab. Tervishoiu reform on tänases Eestis kõige parem näide, kuna ei patsiendid ega arstid ole rahul selle tagajärgedega. Tervishoid on valdkond, kus juurdepääs teenusele on 1990ndatel kõige enam halvenenud, ehkki teenuste kvaliteet on lausa plahvatuslikult suurenenud.

Poliitika järjepidevus sõltub ka sellest, kuivõrd poliitika kujundamise protsessis toimivad nn *vetopunktid*. Need võivad olla poliitilised (opositsioon, komisjon), administratiivsed (koordineeriv ministeerium, nagu Rahandus- ja Justiitsministeerium) ja lõpuks kõiki osapooli esindavad subjektid (näiteks Roheliste Liit loodushoiu poliitika puhul). Veto ei tähenda antud juhul õigust peatada poliitika kujundamise protsess, vaid õigust ja võimalust, et kõikide osapoolte arvamusi sisuliselt arvestatakse. Riigikogu otsus arvata menetlusest välja õigusloome seaduse eelnõu oli üks väga olulisi samme administratiivsete vetopunktide kaotamise suunas, sest õigusloome seaduse eelnõu nägi ette kohustuse konsulteerida kõikide osapooltega ning nendelt tulnud ettepanekute arvestamise uut mehhanismi. Samuti kaotati selle tagajärjel Justiits- ja Rahandusministeeriumi vetoõigus. Ilmselt kartsid Riigikogu poliitikud oma rolli vähenemist poliitika kujundamise protsessis. Selle tulemusena on viimastel aastatel suurenenud nende vastu võetud seaduste osakaal, mille elluviimiseks puudus rahaline kate (puuetega inimeste toetused, politseinike pensionid jne).

Legitiimsus

Eri osapoolte toetus poliitikale ei ole ainus poliitika legitiimsuse ilming. Selleks on ka poliitika asjakohasus ja iseendastmõistetavus (Scott, 1995). Teisisõnu, poliitikad on legitiimsed siis, kui viis, kuidas poliitikaid kujundatakse ja ellu viiakse, on *harjumuspärane* ning

kui poliitika sisu ja eesmärgid on arusaadavad, mistõttu ametnik ja kodanik võivad käituda antud poliitika elluviimise kontekstis adekvaatselt. Näiteks, kui seadused ja nende poolt kehtestatud reeglid muutuvad kiiresti, ei satu segadusse mitte üksnes kodanikud, vaid tihti ka ametnikud, kes nende reeglite järgimist tagama peavad. Selles situatsioonis võib riigivõimu esindaja kas hakata reegleid tõlgendama oma erihuvide vaatevinklist või suhtuda probleemi lahendustesse formaalselt. Tulemusena valitsemise legitiimsus väheneb.

Selline lähenemisviis võimaldab hinnata poliitika ja selle kujundamise protsessi institutsionaliseerimise astet. Samuti võimaldab see vältida puhtnormatiivset lähenemist poliitika hindamisele, mis on olnud jätkusuutliku arengu kontseptsiooni üldine nõrkus.

Poliitika legitiimsus sõltub sellest, kuivõrd on poliitikas silmas peetud selle elluviimisega seotud subjektide eripära. Mida enam seda arvestatakse, seda arusaadavamaks muutub poliitika sihtrühmale ja seda mõistetakse muutuvad valitsuse toimingud isegi siis, kui on tegemist kitsendustega või kohustustega. Näiteks võib maksundus olla üles ehitatud eeldusel, et enamus kodanikke tahab maksudest kõrvale hoida. Seetõttu peab poliitika rakenduslik pool sisaldama mehhanisme, mis võimaldaksid avastada maksupetusi maksimaalselt efektiivselt. Kuid poliitika võib lähendada vastupidisest eeldusest: enamus inimesi on valmis vabatahtlikult makse maksma, kui nad mõistavad, kuhu läheb maksumaksja raha. Selle poliitika elluviimiseks tuleb kasutada hoopis teisi mehhanisme, nagu maksumaksjate teavitamine, maksude detsentraliseerimine, maksupolitsei loomine, et maksupetuste avastamine keskendata organisatsiooni eraldi osisesse.

Eri kultuurides omandavad poliitika ja õigusnorm legitiimsuse eri viisil. Mandri-Euroopas tagab seaduse legitiimsuse ennekõike riigi autoriteet. Seetõttu on ka poliitika kujundamise mehhanism vähem poliitilisem ja vähem konsulteeriv. Anglo-Ameerika valitsemisruumis on seaduse legitiimsuse allikas eeskätt selle kujundamise protsessi reeglite täpne järgimine. Seetõttu on see protsess äärmiselt politiseeritud ning otsustamine majoritaarne nii poliitika kujundamise kui ka elluviimise faasis. Skandinaavia valitsemisruumis tagab legitiimsuse ennekõike kas faktiline või imaginaarne osalus, samuti otsustusprotsessi suunatus ratsionaalsetele tulemustele, mis eeldab laialdast konsensust. Eesti valitsemisruumis on 1990ndatel olnud märgatav kõikide valitsemiskultuuride mõju. Siiski võib korpora-

tiivses valitsemisruumis eeldada, et politiseeritud ja majoritaarne otsustamine, mis on olnud Eesti poliitika silmapaistev joon, vähendavad oluliselt poliitikate ja seaduste legitiimsust. Selliste „läbi surutud“ poliitikate läbikukkumine vähendab oluliselt valitsusintitsioonide legitiimsust tervikuna. Heaks näiteks olid Eesti raudteede ja elektrijaamade erastamised, mis erastamisse tervikuna suhteliselt tolerantset suhtuvas elanikkonnas kujundasid äärmiselt tugeva, osaliselt ka põhjendamatü vastuseisu.

Kasutatud kirjandus

- Christiansen, T. and Lagreid, P. 2001. The New Public Management. *The transformation of ideas and practices*. Ashgate.
- James, S. 1997. *British Government*. A reader in Policy Making. Routledge.
- Hemmati, M. jt. 2002. *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*. Earthscan publications.
- Kasemets, K. 2000. *Poliitika koordineerimise mehhanismid post-kommunistlikes siirderiikides. Eesti näide*. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Kooiman, J. (toim.). 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage.
- Lowi, T. J. and Ginsberg, B. 1990. *American government. Freedom and power*. New York: W.W. Norton & Company.
- Pierre, I. (toim.). 2001. *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Riigikontrolli auditid. <http://www.riigikontroll.ee>
- Scott, R. W. *Institutions and organisations*.
- Sigma papers. 2000. N26. Paris.
- Sootla, G. and Kadakmaa, H. 2001. Evolution of Administrative Capacity of Estonian Public Administration in the course of Reforms in 1990-s. *Estonian Human Development Report 2000*. Tallinn.
- Stell Kefalas, A. G. 1991. The Environmentally sustainable organisation. A system approach. *Ethics and the Environment*, 6(2). 90–105;
- Wissenburg, M. 2000 De-hierarhisation and Sustainable Development in Liberal and Non-liberal Societies. *Global Environmental Politics*, 2, mai.
- Verheijen, T. 2000. Administrative Capacity Development. A Race Against Time. *WPR*, 107. Hague.
- Weaver, R. and Rockman, B. 1993. *Do Institutions Matter*. Brookings Institute.

1.2. Haldusorganisatsiooni mudelid Eestis ja mujal Euroopas

Kaasaegsete demokraatlike riikide avalike sektorite toimimise kõige üldisema mudeli saab kujundada selle põhisubjektide ja nende vahekorra järgi. Üldtunnustatud põhisubjektid on kodanikud, poliitikud ja ametnikud, kelle vahekorrad vormuvad kahe vastandliku põhimõtte alusel. Kodanikud valivad esindusdemokraatia põhimõtte järgi enda esindajad, kes saavad riigi peamisteks poliitilisteks subjektideks. Rahvaesindajad teostavad oma võimu avaliku sektori ja selle organisatsioonide kaudu, toimides hierarhilise põhimõtte alusel. Praktikast täiendatakse seda ainujuhtimise mudelit siiski ka mitmete tagasiside põhimõtetega — küsitakse alluvate ja klientide arvamusi, peetakse nõu ja läbirääkimisi teiste osapoolte esindajatega jmt. Viimaste aastakümnete trendiks arenenud riikides on taoliste täiendavate põhimõtete fikseerimine ka normatiivsel tasemel.

Nii era- kui ka avalikus sektoris toimivad peamiselt hierarhilised organisatsioonid. Kui majanduses konkureerivad need organisatsioonid tarbijate pärast, siis riiklikus sektoris on tegemist monopolistliku süsteemiga, kus riigiasutused jagavad omavahel võimu, kuid üksteisega klientide pärast ei konkureeri. See on üks peamisi põhjuseid, miks räägitakse riikliku süsteemi ebaefektiivsusest. Peale selle ei võimalda hierarhiamudel keerulistel organisatsioonidel kiiresti muutuvale väliskeskkonnale õigesti reageerida.

Arenenud maade riigivalitsemises on viimastel aastakümnetel tehtud mitmeid reforme pluralistliku mudeli suunas. Näiteks Euroopa Liidu riikide haridussüsteemi ja haldusjuhtimise reformides on organisatsiooni mudel muutunud suunas „rohkem partnerlust ja kaasotsustamist, vähem hierarhiat ja ainuvalitsemist“ (EURYDICE, 1996–2000; Coombes, Verheijen, 1997; Christensen, Laegreid, 2001; Pollitt, Bouckaert, 2000; SIGMA, 1998).

Pluralistlik mudel võimaldab piirata valitseva eliidi võimalusi riigi huvidest võõrandumiseks. Selle mudeli iseloomulikeks joonteks on otsustajate ringi laiendamine ning organisatsiooni liikmetele ja põhiklientidele kaasotsustamise võimaluste loomine. Kaasotsustamine ei ole demokraatlik enamusotsustamine; tippjuhtide otsustamisõigus ja seega ka vastutus jäävad alles. Kaasotsustajate alternatiivsed ettepanekud loovad aga reaalse võimaluse tippjuhtide otsuste kriitiliseks hindamiseks. Pluralistlikke organisatsioonimudeleid on rohkem rakendatud teabemahukate organisatsioonide, eriti koolide ja ülikoolide juhtimisel. Äriorganisatsioonides nimetatakse seda mudelit paljude osapoolte mudeliks (Deetz, 1995; Handy, 1996 jt), avaliku sektori organisatsioonides

puhul võib seda nimetada võrdsete partnerite mudeliks (Haav, 1998, 1999, 2001, 2002).

Partnerluse mudel sünteesib demokraatliku turu ja ebademokraatliku hierarhia mudeli. Partnerlus tähendab siin sellist organisatsiooni, mille valitsevas organis (nõukogus) on võrdväärsena esindatud nii organisatsiooni sisemised osapooled kui ka nende peamised tarbijad. Äriorganisatsioonides on nendeks eelkõige materiaalsete ressursside (kapitali, aktsiate) omanikud, juhid, töötajad ja põhitarbijad. Riikliku organisatsiooni puhul on osapoolteks poliitikud, administraatorid, ametnikud ja peamised kliendid. Koolides on peamisteks partneriteks riigi ja kohaliku omavalitsuse, õpilaste, nende vanemate, õpetajate ja administratsiooni esindajad (Haav, 1998). Näiteks Eesti põhikooli ja gümnaasiumiseadus sätestabki nende osapoolte esindatuse koolide hoolekogudes. Paraku jätab senine seadus osapoolte rolli ja hoolekogu otsustamisõigused ebamääraseks.

Haldusorganisatsiooni mudel Eestis

Missugune on Eesti haldusorganisatsiooni arengutendents? Kas selles on rohkem partnerlust või hierarhiat? Omaaegset nõukogude mudelit ja selle evolutsiooni Eestis 1990. aastatel on käsitletud raamatus „Eesti bürokraatia. Järjepidevus ja uuenemine“ (Roots, 2000). Eesti vabanedes nimetati riigiasutusi ümber, muudeti nende struktuuri, määrati uusi administraatoreid. Samas pole organisatsiooni toimimise mudelit aga märkimisväärselt muudetud. Võeti kasutusele uued mõisted — *avalik sektor*, *avalik võim*, *avalike teenuste osutamine*. 1995. aastal võeti vastu avaliku teenistuse seadus (ATS), mis hakkas kehtima 1996. aastal. Samas on mitmed uurijad märkinud, et praktikas ei muutunud sellega suurt midagi (Roots, 2000).

1996. aastal intervjueriti PHARE uurimisprojekti raames suurt gruppi Eesti tippametnikke, teadlasi ja ärimehi (Roots, 2000: 92 jt). Uuringu andmed viitasid senise nõukoguliku haldusorganisatsiooni mudeli püsimisele. Juhtimisproblemaatikat ei teadvustatud, tippjuhi jaoks ei ole olemas küsimust, mida ta juhib, mida üldse saab juhtida ja mida ta peab juhtima. Ametniku mudelit ei iseloomusta mitte avalikkuse teenimine, vaid kõrgemalt poolt tulnud korralduste kohusetundlik täitmine (Roots, 2000: 93). ATS ja selle rakendusaktid on seadustanud ja süvendanud ametniku isiklikku sõltuvust oma vahetust ülemusest (Roots, 2000: 97).

Praeguses Eesti haldusorganisatsiooni mudelis on hierarhia osa ületähtsustatud. See võimaldab enesekesketel administraatoritel seada isiklikud ja grupihood riigi huvidest kõrgemale. Sellistele administraatoritele on nende tegevuse reaalsetest tulemustest tähtsam nende tegevusele antav poliitiline hinnang. Kui poliitiline toetus on olemas, siis pole neil enam vajadust oma tegevuse tulemusi reaalselt parandada. Kõrgematel ametnikel, kelle ametiülesanded on seotud riiklikult tähtsate probleemide lahendamisega, ei ole piisavalt õigusi nende täitmiseks, sest nad alluvad administraatorile administratiivkorras. Kehtivad haldusseadused annavad administraatoritele võimaluse käsitleda selliste kõrgemate ametnike tegevust mitte riiklikust lojaalsusest, vaid administraatorile isiklikust kuulekusest lähtudes. Riigi ja haldusorganisatsiooni huvide määratlemine on senini administratsiooni privileeg.

Haldusreformi kontseptsioonid Eestis

1989. aastal alustati Eestis kohalike omavalitsuste reformiga, mille käigus loodi 1995. aastaks ühetasandiline kohalik omavalitsus. Haldusreformi riiklikuks juhtimiseks on mitu korda moodustatud haldusreformi komitee (11. veebruaril 1991, 7. augustil 1995, 11. juunil 1997 ja juunis 1999). 1996. aastast hakkas kehtima kaks tähtsat haldusseadust — avaliku teenistuse seadus ja Vabariigi Valitsuse seadus.

1997. aastast alates hindab Eesti haldusseaduste ja organisatsiooni arengut ka Euroopa Komisjon. Agenda 2000 märgib, et on loodud avaliku teenistuse õiguslik baas, kuid rahvas Eesti haldusasutusi ei usalda. Ühe peamise probleemina märgiti administratsiooni puudulikku haldussuutlikkust ja soovitati radikaalset ja ulatuslikku haldusreformi. Edasistes hinnangutes kordab Euroopa Komisjon reformi-soovitus ja nendib piiratud progressi haldusreformi kontseptsiooni väljatöötamisel.

1998. aastal valmis asjatundjate komisjoni poolt koostatud kontseptsioon „Avaliku halduse arendamise alused“ koos ulatusliku seletuskirjaga (Aru, 1999). 1999. aastal tuli võimule uus koalitsioon, kes moodustas uued komisjonid ja uue avaliku halduse büroo. 1999. aasta lõpuks koostas büroo eelnõu „Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi lähtekohad“ (Sarnet, 1999). Nimetatud teksti aluseks oli ühelt poolt valitsuse koalitsioonileping ja teiselt poolt Tartu Ülikooli õppejõudude arvamus (Randma, 1999). Paraku ei kujunenud sellest tekstist haldusreformi kontseptuaalset alust. Praktikas taandati riiklik haldusreform valdade liitmise plaanile, mis aga jäi samuti pooleli.

Eesti avalikus halduses ei määratleta ei organisatsiooni ega ka inimese (teenistuja, ametniku) motivatsiooni mudelit, rääkimata teoreetilistest ja metodoloogilistest eeldustest. Selline määratlematus võimaldab seaduste, organisatsiooni normdokumentide ja administratsiooni tegevuse suvalist tõlgendamist. Seaduse muutmist põhjendatakse sageli paljasõnalise väitega, et *vana seadus on elule jalgu jäänud*. Viimast väidet kasutatakse ka avaliku teenistuse seaduse muutmise põhjendamisel.

ATS sätestab ametivande, milles ametnik töötab olla ustav põhiseaduslikule korrale ja täita kohusetundlikult ametiülesandeid. Seaduse edasine tekst taandab nende ülesannete täitmise administratiiv- ja töösuhetele. Kui näiteks ametniku ülesandeks on haldussüsteemi arendamine ja selle efektiivsuse tõstmine, siis on ta vastutav ainult oma ülemuste ees, mitte aga seaduse ees, nii nagu on see Euroopa Liidu riikides. Ametiasutuse administratsioon peaks vastutama spetsialistide ettepanekute arvestamise või ignoreerimise eest, mitte aga ettepanekute tegemise eest.

Eesti ATSi aluseks on traditsiooniline Euroopa ideaalbürokraatia mudel, mis teoreetiliselt põhineb Max Weberil. See mudel on tehnokraatlik ja administratsioonikeskne. Ametnikke käsitletakse ideaalsete tehniliste täitjatena, kel puudub omakasu motiiv. Ärijuhtimise klassikalises teoorias ja praktikas käsitletakse töötajaid aga majandusliku mudeli järgi, kus iga töötaja püüab maksimeerida oma kasulikkuse funktsiooni, teha võimalikult vähe tööd ja saada võimalikult suuremat palka. Eesti haldusjuhtimise praktikas arvestatakse üha rohkem seda nn majanduslikku mudelit. Sellest tulenevalt suurendatakse ka ATSi uues versioonis administratsiooni osa teenistujate hindamisel, kontrollimisel ja tasustamisel (tulemusjuhtimine). Samal ajal käsitletakse tippadministraatoreid endiselt ideaalbürokraadi mudeli järgi. Niisiis levib Eesti haldusjuhtimises, ja nüüd siis ka seadustes, dualistlik inimesekäsitus — üks alluvate ja teine juhtivate ametnike jaoks.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti haldusjuhtimise üheks peamiseks probleemiks on nõukogude perioodi valitsemismudeli mõju püsimine. Seda peegeldavad ka peamised haldusseadused. Avaliku teenistuse organisatsiooni juhtimine ja hindamine on liiga ühekülgsest taandatud administratsiooni ja poliitikute vahekorrale.

Euroopa Liidu riikide haldusmudelit iseloomustab pluralism. Osalusdemokraatia annab ka ametnikele võimaluse otsustamist mõjutada. Mitmete organisatsiooniliste vormidega suurendatakse avalikkuse osa võimu teostamisel ja kontrollimisel. Eesti haldusreformi

mi edasiarendamisel tuleks loobuda jäigast hierarhilise mudeli domineerimisest ja täiendada seda pluralistliku partnerluse mudeliga, mis aitab vähendada hierarhia-mudeli negatiivseid tagajärgi.

Kasutatud kirjandus

- ATA 2000 (2001) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2000*. Tallinn: Riigikantselei.
- ATA 2001 (2002) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2001*. Tallinn: Riigikantselei.
- Almann, A. 1998. *Avaliku halduse organisatsiooni õiguslikud alused ja nende täiustamise vajadus*. Ettekanne EV Riigikantselei konverentsil „Euroopa Liit ja avaliku halduse arendamine Eestis“ 19 novembril 1998.
- Aru, P. 1999. *Avaliku halduse arendamise alused ja selektuskiri*. Tallinn: Regionaalministeerium.
- Coombes, D. and Verheijen, T. (toim.). 1997. *Public Management Reforms, Experiences for East and West*. Bratislava: Plovdiv Litera.
- Christensen, T. and Laegreid, P. (toim.). 2001. *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practices*. Aldershot: Ashgate.
- Deetz, S. 1995. *Transforming Communication, Transforming Business*. Creskill, NJ: Hampton Press.
- Drechsler, W. 2000. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. Ü. Siivelt (toim.), *Riigikogu Toimetised*, 2, (lk 145–151). Tallinn: Riigikogu Kantselei.
- EC. 2000. *Government Support Programmes for New Forms of Work Organisation*. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs. Luxembourg: European Communities.
- EU. 1997. *Partnership for a New Organisation of Work. Green Paper*. Bulletin of the EU. Supplement 4/97. Luxembourg: EC.
- EURYDICE. 1996a. *A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1984–1994)*. Brussels.
- EURYDICE. 1996b. *Consultative Councils and Other Forms of Social Participation in Education in the European Union*. Brussels.
- EURYDICE. 1997. *The Role of Parents in the Education Systems of the European Union*. Brussels.
- EURYDICE. 2000. *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 Onwards*. Brussels.
- Haav, K. 1998a. Haridus ja uued organisatsiooni mudelid. *Haridus 1998* (2), 23–31.
- Haav, K. 1998b. Administrators in Education. R. Lang (toim.) *Management Executives in the East European Transformation Process* (lk 469–483). München and Mehring: Rainer Hampp Verlag.
- Haav, K. 1999. Turg, firma ja partnerlus kui efektiivsete sotsiaalsete institutsioonide süsteem. E. Kalle (toim.) *Äritegevuse innovaatika*, II (lk 73–88). Tallinn: TTÜ Kirjastus.
- Haav, K. 2001. European Integration and Public Administration Reform in Estonia. J. Jabes (toim.), *Ten Years of Transition* (lk 313–331). Bratislava: NISPA.
- Haav, K. 2002. Estonia — A Transformation of the Governance Model. A. Bieszczyk-Kaiser jt. (toim.), *Zurück nach Europa oder vorwärts an die Peripherie?* (lk 175–194). München und Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Handy, C. 1996. *Tühi vihmamantel*. Tallinn: Fontes.
- Kopli, K. (koostaja). 2002. *Kodanikud kui koostööpartnerid*. Tallinn: Eesti Siseministeerium.
- Madise, Ü. 2000. Eesti riigikontseptsioon, *New Public Management* ja haldusreform. Ü. Siivelt (toim.), *Riigikogu Toimetised*, 2, (RiTo 2/2000), (lk 129–135). Tallinn: Riigikogu Kantselei.
- Madise, Ü. 2001. Justiitsministeeriumi tegevus avaliku teenistuse arendamise strateegia ettevalmistamisel. Riigikantselei (koost.). *Avaliku teenistuse aastaraamat 2000* (lk 8–9). Tallinn: Riigikantselei.
- Madise, Ü. ja Vahar, M. 2002. Uue avaliku teenistuse seaduse ideelistest alustest. Riigikantselei (koost.). *Avaliku teenistuse aastaraamat 2001* (lk 7–9). Tallinn: Riigikantselei.
- Ouchi, W. G. 1980. Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*. (25) March, 129–141.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Randma, T., Annus, T., Esta, T., Raagma, G. ja Rahno, A. 1999. *Haldusreform Eestis*. Arvamus. Tartu Ülikool.
- Roots, H. 2000. *Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuene-mine*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Sarnet, V. (koost.). 1999. *Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Programmi lähtekohad*. Riigikantselei avaliku halduse büroo poolt koostatud eelnõu.
- SIGMA. 1998. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*. Paris: SIGMA-OECD. Paper No. 23.
- Siigur, H. 1995. Kas avaliku teenistuse seaduse elluviimine on võimalik ja vajalik? *Eesti Haldusjuhtimise Instituudi Teataja*. 1995 (1), 14–27.
- Williamson, O. E. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. 1995. *Industrial Organisation*. Cheltenham: Edward Elgar.

1.3. Haldusreformist kodanikualgatusel pilgu läbi

Haldusreform Eestis on tekitanud palju vaidlusi. Enamasti vaieldakse kohalike omavalitsusüksuste arvu üle. Tegelikult aga pole haldusreform ainult administratiivsete piiride tõmbamine. Muuta on vaja ka ülesannete jaotust riigi ja valla vahel, kohalike omavalitsusüksuste eelarvelist korraldust, suutlikkust oma ülesannetega toime tulla ja koostööd kodanikualgatusel.

Elanike osalemist kohaliku omavalitsuse teostamisel tähtsustab ka Euroopa Liidu kohaliku omavalitsuse harta, mis sätestab, et igal hääleõiguslikul kodanikul on õigus vahetult osa võtta kogukonda puudutavate küsimuste otsustamisest (otsene demokraatia) ning et kohalik esindusvõim on demokraatliku riigikorra üks alustugesid. Vastutusvõimelise kohaliku esindusvõimu olemasolu kindlustab efektiivse ja kodanikulähedase ühiskonna juhtimise (Albi jt, 1996: 34–36).

Analüüsimise alljärgnevalt elanike osalemist Saue valla kohaliku poliitika kujundamisel ning esitame mõned ettepanekud haldusreformi edukaks elluviimiseks.

Omavalitsuse ja rahvaliidumise koostööst

Saue vallas elas 2002. a 1. jaanuaril 7194 inimest, mis moodustas Harjumaa elanike arvust 5,7%. Lõviosa elanikest elab Laagris, mis on sisuliselt Tallinna eeslinn. Laagri inimeste jaoks on Ääsmäe, Koppelmaa, Maidla jt külad ääremaa, mille mured võivad jääda Laagrist valitud volikogu liikmetele kaugeks.

Saue valla prioriteedid ja peamised arengusuunad aastateks 2000–2004 on fikseeritud arengukavas. Arengusuund üldvalitsemise kohta on arengukavas ära toodud järgmiselt: valla elu korraldamine ja juhtimine lähtub ausast ja avalikust asjaajamisest, kõik valla elanikud ja ettevõtted peavad tegutsema seadusi austavalt, valla elu ja territooriumi olulised muudatused peavad olema majanduslikult ja sotsiaalselt põhjendatud ning vallaelanike poolt heakskiidetud, valla arendamisel lähtutakse tasakaalustatud arengu põhimõtetest (Saue valla arengukava, 2000). Tasakaalustatud, jätkusuutliku arendamise üks aluspõhimõtetest on erinevate huvidega — majanduslik kasu, inimeste heaolu ja looduse kaitse — võrdne arvestamine ja avatud ning läbipaistev otsuste tegemine (Oja, 2001: 12).

Vision aastateks 2000–2004 on arengukavas sõnastatud alljärgnevalt:

- Kõikide sotsiaalsete gruppide huve arvestav elamiskõlblik ja turvaline, perspektiivikas, tasakaalustatud majandusliku ja sotsiaalse arenguga vald.
- Ihaldusväärne koht elamiseks erineva elulaadiga inimestele ning usaldusväärne ja ahvatlev koht investeerijatele ja ettevõtjatele.
- Arenenud infrastruktuuriga, piisaval arvul töökohti pakkuv, atraktiivne, keskkonnasõbralik ja tõrjalt arenev vald.
- Oma loodusressursse ise töötlev, maksimaalselt lõpptoodangule orienteeruva tööstuse ja majanduse ning elu- ja töökohti pakkuv ühtlase arenguga vald.

Territoriaal-majandusliku arengu kavandamise eesmärgiks on inimeste elukeskkonna parendamine nii, et säiliks loodusesekkkonna tasakaal. Arengukava kohaselt ei jää Saue valla territooriumile ühtegi kaitseala ega kaitstavaid looduse üksikobjekte, samuti ei ole arengukavas kusagil mainitud Loode-Eesti regionaalset jäätmekäitlusteetvõtet. Samas on Saue vallas registreeritud Euroopa tähtsusega vastava direktiivi I kategooria kaitsealuse suure ja väikese konnakotka segapaari elupaik. Järgnevalt kirjeldame loodusväärtuste kaitseks tekkinud kodanikualgatusel osalemist jäätmekäitlusteetvõtte kavandamise protsessis ajavahemikul 1998–2002.

Kodanikualgatus oma õiguste ja keskkonnaväärtuste kaitseks

Rahvaliidumine „Puhta Ääsmäe eest“ (edaspidi *liikumine*) tekkis 1998. a sügisel kodanikualgatusel korras, kui selgus, et Rootsi kapitalil põhinev erafirma AS Ragn Sells Eesti kavandab Ääsmäele europrügilat. Kui liikumine Ääsmäe külast valitud Saue valla volikogu liikme käest küsis, mida volikogu sellest arvab, siis kõlas vastuseks, et midagi pole veel otsustatud, tuleb teha veel täiendavaid uuringuid ja keskkonnamõju hindamine ning detailplaneering. Samuti sai liikumine valla last tutvumiseks ASi Ragn Sells Eesti poolt tellitud uuringud võimaliku prügila asukoha kohta Lääne-Eestis ja Ääsmäe rabas.

Liikumine „Puhta Ääsmäe eest“ tutvus uuringutega ja konsulteeris ekspertidega ning kogus oma poolset teavet. Leiti ebakõlasid asukoha valikul, majanduslikus kasumlikkuses ja ebaselgust põhjavee kaitse kohta. Selgus, et Ääsmäe oli hea asukoht küll prügikäitlejast kasumit taotlevale erafirmale, aga mitte inimestele ja loodusele.

Rahvaliikumine kogus kodanikualgatuse korras ligi nelisada allkirja prügila vastu ja tollane vallavanem lubas, et kui rahvas on vastu, siis prügilat Ääsmäele ei tule. Enamus rahvast jäi seda uskuma ja edasi enam aktiivselt ei tegutsetud.

2001. aasta sügisel sai liikumine endale tugevad liitlased Koppelmaa ja Maidla külavanemate näol, kuna Ääsmäele prügila rajamine oli taas päevakorda tõusnud. Liikumine kogus teistkordselt ligi 600 allkirja-ga kinnitatud prügilavastast arvamust ja saatis vasta-va avaliku kirja vabariigi presidendile, peaministrile, õiguskantslerile, Saue vallavalitsusele ja teistele. Ääs-mäe küla esindaja ning Maidla ja Koppelmaa küla vanemad olid kutsutud 2001. a sügisel volikogu koosolekule Ääsmäe raba ja inimeste arvamuse kohta infot jagama. Samal koosolekul tutvustas erafirma oma prügila rajamise plaane.

16. detsembril tegi MTÜ Ääsmäe Külakogu omapoolse otsusega ettepaneku volikogule, et igasu-gune kavandamine Ääsmäe rabasse tuleb lõpetada, kuna selgusetuks on jäänud prügila vajalikkus üldse, tema ohutus ja keskkonnatingimustele vastavus. 17. detsembril saatis AS Ragn Sells Eesti omalt poolt Saue valla volikogule kirja, pakkudes Saue vallale pikaajalist kasu 1 miljoni krooni ulatuses, makstes iga Ääsmäe prügilas ladestatud tonni eest 10 krooni valla eelarvesse, ja teise miljoni krooni ulatuses kokkuhoidu, ettepanekuga hoida järgmised 30–35 aastat olmeprü-gi ladestustonni hind Saue valla elanikele 500 krooni tasemel (Rommel, 2002: 2).

Oma 20. detsembri 2001. a koosolekul ei teinud Saue valla volikogu otsust lõpetada Ääsmäe rabasse prügila kavandamine. Siit sai liikumine vajaliku õppetunni, et vallavalitsuse liikmed võivad küll lubadusi anda, aga otsuse teeb ikkagi volikogu.

2002. aasta kevadel andis Saue vald loa ASile Ragn Sells Eesti viia läbi hindamine Ääsmäe rabasse prügila rajamise võimalike keskkonnamõtjude kohta. Koppelmaa külavanem organiseeris ise täiendava uuringu kaitstavate taimede leidmiseks ning lisaks varem leitud liikidele leiti veel 4 uut taimeliiki, sh eesti soojumikas, mis on II kategooria kaitsealune liik, mille kasvukohti ei tohi rikkuda.

Lisaks kontakteerus Koppelmaa külavanem orni-toloogidega ja Ääsmäe raba piirkonnas tuvastati lisaks olemasolevale suure ja väikese konnakotka segapaarile veel üks konnakotkapaar, kelle elupaik on registrisse kandmisel. Suur konnakotkas on üliharul-dane liik, kelle elupaigad on Euroopas hävitatud ja keda on maailmas alles ligi 3000 paari. Et nimetatud loodusväärtusi kaitsta ja loodusharidust edendada, on liikumine teinud 2001. aasta novembris Saue vallale avalduse taastada Ääsmäe rabas seitsmekümenda-

tel toiminud looduse tundmaõppimise rada, mis on jalgsimatka tee kaugusel Ääsmäe külast ja põhi-koolist.

Keskkonnamõju hindamise aruandes oli hindaja AS Entec esitanud valeandmeid ja liikumise liikmed tegid keskkonnaministrile kui järelevalve teostajale antud protsessis ettepaneku ASilt Entec keskkonnamõju hin-damise litsents ära võtta (Tippo, 2002) ning aruannet mitte heaks kiita (Oja, 2002).

Senini on riiklikud ja piirkondlikud huvid üldse välja selgitamata Loo-de-Eesti regionaalse jäätmekäitlus-etevõtte vajaduse, majandusliku tasuvuse ja otstar-bekuse kohta. Seda olukorras, kus toimivasse Väätsa europrügilasse on linnulennult 57 km ja valmivasse Jõelähtme europrügilasse 37 km. On küsitav, kui kasumlikult nende vahele veel kolmas europrügila üldse toimima mahub. Seda olukorras, kus kogu Euroopa liigub ühelt poolt looduslike rabaökosüs-teemide säilitamise ja taastamise suunas ning teiselt poolt jäätmete vähendamise ja korduskasutuse suu-nas. Liikumine on teinud Euroopa keskkonnaorga-nisatsioonide poole pöördumise pealkirjaga „Soo-prügila — uus trend Euroopas“. Euroopas on enamus soid üles kaevatud, ohustatud liikide elupaigad hävi-tatud ja looduslikud kooslused kadunud. Rannu soo kaitse alla võtmine Ida-Virumaal näitab, et Eesti ei pea tingimata kordama Euroopas tehtud möö-dalaskmisi ning et tasakaalustatud arendamine ja koostöö kodanikualgatuse ja omavalitsuse vahel on võimalik.

Mis võiks olla lahenduseks?

Ühe võimaliku lahendusena võib näha arengukava koostamist pikema perioodi kohta, et prioriteetid ei muutuks volikogu valimiste tõttu iga kolme aasta tagant ja jätkusuutliku arendamise põhimõtted oleks reaalses elus arvesse võetud. Samuti peaksid need olema koostatud kodanike arvamusi arvestades ja dialoogis kodanikualgatusega, mis välistaks katteta lubaduste andmise ja tegevuste kavandamise, mida arengukavas üldse pole. Või uute, arengukavas mitte kavandatud tegevuste planeerimise vajaduse ilmne-misel töötada välja võimalused neist kodanikke kohe alguses teavitada ning kodanikualgatused edasisse kavandamisse kaasata.

Üheks vajalikuks muudatuseks oleks valimisliitu-dest loobumine ning kohalike volikogude valimine erakondade valimisprogrammide alusel. Võiks kaalu-da võimalust pikendada valla/linnavolikogu volituste kestust seniselt kolmelt aastalt neljale aastale, viies kohalikud valimised läbi Riigikogu valimiste vahelisel ajal. Võiks lubada moodustada valla/linnavalitsust ka

rahvalt valla või linna juhtimiseks mandaadi saanud volikogu liikmetest, kes samaaegselt võivad jätkata volikogu liikmetena. Seejuures on eesmärgiks valla/linna volikogu poliitilise juhtimise ja kontrolli funktsiooni tugevdamine ning valla ja linna volikogu liikmete poliitilise vastutuse tõstmine. Oluliseks tuleb pidada revisjonikomisjoni ülesande andmist vastava kvalifikatsiooniga sõltumatutele isikutele poliitiliselt sõltuvate volinike asemel. Oluline on seejuures kindlasti ka kontrollisüsteemi läbipaistev ülesehitus. Üheks olulisemaks muudatuseks võiks pida valla/linnasisesest õigusliku ja majandusliku järelevalve ning kontrolli tugevdamist. Valla/linna majandusliku tegevuse otstarbekuse ja seaduslikkuse järelevalve ning kontrolli tugevdamiseks võiks kaaluda valla/linnakontrolöri ametikoha loomist. Kindlasti on vaja välja töötada seadusandlikud alused valla/linnasisesest demokraatliku juhtimise tagamiseks, mille tähtsus tõuseb, kui haldusterritoriaalse reformi järgselt valla pindala ja elanike arv (oluliselt) suurenevad. Siseministeeriumi strateegias pakutakse veel välja võimalus, et nii volikogu kui ka valitsuse tööd juhib ja valitsuse moodustab vallavanem või linnapea. Valla või linna administratsiooni juhib valla või linna direktor, kelle tööperiood ei ole sõltuvuses volikogu volituste perioodist (Haldusreform ..., 2001). Väga oluliseks tuleb pidada ka valla/linnavolikogu liikmete ja otsuseid langetavate ametnike isikliku vastutuse aluste väljatöötamist.

Nimetatud ettepanekud võiksid luua eeldused 21. sajandi euroopaliku väikeriigi omavalitsuse poolt teadliku poliitika kujundamiseks koostöös kodanikualgatusega.

On selge, et omavalitsuste haldussuutlikkuse tõstmiseks ning avatud ja läbipaistva koostöö edendamiseks kodanikualgatusgruppidega on haldusreform hädavajalik. Selle edukaks teostamiseks tuleb luua ühelt poolt eeldused, teiselt poolt anda nii kodanikele kui ka omavalitsusjuhtidele vastavaid teadmisi ja neid motiveerida. Haldusreformi ei saa teha käsukorras,

vaid ainult koostöös kodanikualgatuse, omavalitsuse ja riigi vahel.

Kasutatud kirjandus

- Albi, P., Ginter, J., Kirss, T., Mältsemees, S. ja Ojaver, A. 1996. *Kohaliku omavalitsuse olemus*. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.
- Avaliku halduse arendamise alused, http://www.riik.ee/haldus_alused.html;
- Dissing, H. 2002. Koopia elektronkirjast 18.10.2002 kell 13.20. Henrik Dissingilt Ahto Ojale pealkirjaga „Using an important bog in Estonia for landfill purpose“.
- Eesti Vabariigi põhiseadus, *RT I* 1992, 26, 348;
- Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001. Siseministeeriumi strateegia, Tallinn.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, *RT I* 1993, 37, 558;
- Oja, A. 2001. Eesti jätkusuutliku väikeriigina Euroopa Liidus. T. Frey (toim), *Eesti loodus ja Euroopa Liit* (lk 11–23). Tartu: Eesti Ökoloogiakogu, Eesti Põllumajandusülikool.
- Oja, A. 2002. Koopia avaldusest 25.09.2002 keskkonnaministrile Loode-Eesti regionaalse jäätmeäitlusettevõtte keskkonnamõju hindamise aruande puudulikkuse kohta ettepanekuga seda mitte heaks kiita.
- Rommelg, A. 2001. Koopia AS-i Ragn Sells Eesti kirjast 17.12.2001 Saue valla volikogule „Ragn Sells'i pakumine suurinvesteeringuteks Saue valda ja koostöös vallaelu pikaajalisel arendamisel“.
- Saue valla arengukava, lisa Saue Vallavolikogu 23.11.2000. aasta määrusele nr 13.
- Saue valla kodulehekülg: www.sauevald.ee.
- Tippo, J. 2002. Koopia avaldusest 23.09.2002 keskkonnaministrile Loode-Eesti regionaalse jäätmeäitlusettevõtte keskkonnamõju hindamise aruandes toodud valeandmete tõttu võtta ära AS Entec vastavalt ekspordilt keskkonnamõju hindamise litsents.

2 Ühiskond

2.1. Inimressursi väärtustamisest Eestis

Möödunud kümneaastase üleminekuperioodi majanduslikud edusammud on põhjendamatult jätnud tähelepanuta elanikkonna, eeskätt tavainimeste osaluse Eestis toimunud kiiretes ja kardinaalsetes muutustes ning nende inimeste panuse neisse muutustesse. Suhteliselt vähe on riigi tasandil räägitud ka sellest, milline on meie inimressursi kapatsiteet ja kvaliteet, millise inimpotentsiaaliga pürgime me Euroopa Liitu ja mujale globaliseeruvasse maailma, milline on tavakodanike suutlikkus ja võimalused realiseerida oma isiklike arengustrateegiaid — valmidust elukestvaks õppeks, ettevõtluse alustamiseks jms.

Kas meie inimressursil on küllalt elujõudu, et toetada Eesti jätkusuutlikkust — jääda kestma rahvuse- na, kindlustada Eesti kultuuriruumi areng ja püsimine ning säilitada oma unikaalne looduskeskkond? Kas me suudame senisest veel kiiremas tempos edasi minna? Meie ees seisvate ülesannete lahendajaks, strateegiate elluvijaks, uute tehnoloogiate ja teadussuundade väljatöötajaks on napilt 700 000 inimest (hõivatud ja tööealised õppurid). Töötavate inimeste osatähtsus kogurahvastikust moodustab vaid 42,3% (Statistikaamet, 2002). Sellest, millised me oleme 21. sajandi künnisel, siin ja praegu, sõltub meie püsijäämine, meie arenguedu ja see, kas me suudame oma elukvaliteedi tõsta tasemele, mis ei jää alla Euroopa arenenud riikidele.

Viimasel kümnendil Eestis langetatud poliitilised otsused on inimressursi hoidmise ja väärtustamise vajadust arvestanud tagasihoidlikult. Ühiskonna jätkusuutliku arengu peamised postulaadid — majanduslik efektiivsus ja sotsiaalne õiglus — on meil veel piisavalt tasakalustamata. Kahjuks ei ole vajalikku tähelepanu pööratud sellistele inimarengut toetavatele valdkondadele nagu elanikkonna majanduslik toimetulek, tööhõive, tervishoid, haridus, eluase jpm (Eesti avaliku halduse ... , 2001). Osa meist ei ole suutnud kiirete ühiskonnamuutustega kohaneda ja pole siiani leidnud oma õiget kohta. Me oleme sisene- mas Euroopa Liitu, kus toimivad hoopis erinevad seadusandlikud regulatsioonid, normatiivsed ja ühiskondlikud tõekspidamised.

Taalised kiired arengud panevad Eesti ühiskonnale rohkesti lisakohustusi, mida tuleb kanda eeskätt tavakodanikel. Lisaks sellele levib Eesti ühiskonnas identiteedikriis — tarbimisühiskonnast üle võetud väärtushinnangud ei rahulda kaugeltki kõiki Eesti inimesi, tänased edukuse kriteeriumid ei pruugi kõigile sobida, usaldamatus nii horisontaalses kui vertikaalses mõõtmes üha suureneb.

Väikese ja avatud ühiskonnana oleme muutunud nii majanduslikus kui sotsiaalses mõõtmes väga mõjutatavaks ja samas ka haavatavaks. Taolises olukorras võib loota ainult eneseabile — Eestis elavate inimeste hoidmisele ja väärtustamisele. Järgnev statistilise ülevaate sõnum on lihtne: kui Eestis inimressurssi jätkuvalt ei säästeta ega väärtustata, jäävad strateegiad ühiskonna kui terviku edenemisest ja Eesti jätkusuutlikust arengust vaid illusioonideks.

Rahvastiku vähenemine ja vananemine

2002. aasta alguseks oli Eesti rahvaarv (1 361 200) peaaegu võrdne 1970. aasta rahvaarvuga (1 351 600), kuigi vahepealse 30 aasta jooksul on toimunud märkimisväärsed muutused. Aastatel 1970–1990 kasvas rahvaarv 220 000 inimese võrra, seejärel hakkas see vähenema, kahanedes 1990. aastatel kiires tempos 200 000 inimese võrra. 1991. aasta kujunes murdepunktiks sündimuse/suremuse skaalal — loomulik iive on viimasel kümnendil olnud ainult negatiivne. 2000. aastal oli märgata mõningast sündimuse tõusu (võrreldes 1999. aastaga sündis 500 last rohkem), kuid 2001. aastal oli sündimus jälle 1999. aasta tasemel. Joonisel 2.1 esitatud loomuliku iibe kordaja on arvutatud sündimuse ja suremuse kordajate vahena.

Surma peamised põhjused on aastatel 1996–2000 jäänud samaks: igal aastal sureb keskmiselt 55% inimestest vere- ja vereloome elundite haigustesse, 18% pahaloomuliste kasvaja- de tõttu ja 12% väliskeskkonna mõjuritest põhjustatud tagajärgede tõttu, kusjuures suremus õnnetusjuhtumite, mürgistuste ja traumade tagajärjel on viimasel kümnendil tunduvalt suurenenud. Vigastussuremus

suurenes 1999. aastaks võrreldes 1990. aastaga meeste hulgas 73,7% ja naiste hulgas 84,0%. Eriti murettekitav on see, et parimas tööeas (40–65aastaste) meeste suremus vigastustesse ulatub 100 000 mehe kohta kuni 500ni. Eestis on vigastussurm nõudnud viimasel kümnendil aastas keskmiselt 2300 inimest, mis moodustab keskmiselt 12% üldisest suremusest, Põhjamaades on see näitaja 3–4%. Eestis sureb alkoholi kuritarvitamise tagajärjel aastas keskmiselt ligikaudu 1500 inimest (Tervise edendamine Eestis ... , 2002: 19–21).

Inimressursi väärtustamine on Eesti jaoks väga oluline. Elanikkond vananeb kiiresti: üle 50aastased inimesed moodustavad juba kolmandiku kogurahvastikust, alla 15aastaseid lapsi (18,1%) on Eestis sama palju kui 50–64aastaseid (17,7%) ja parimas tööeas (25–49aastaseid) inimesi on ainult kolmandik (34,7%) (Statistika andmebaas).

Haridusprobleemid: noorte haridustee varane katkemine, täiskasvanute madal õpingutes osalemise määr

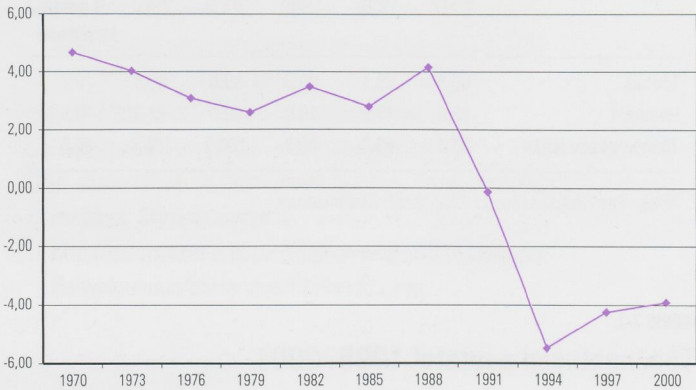
1990. aastatel kujunes üheks teravamaks haridusprobleemiks klassikordajate ja formaalharidussüsteemist väljalangejate suhteliselt suur osatähtsus. See probleem ei ole uus, kuid näitab viimastel aastatel järjekindlat kasvu. Kui 1992/1993. õppeaastal oli 7.–9. klassides klassikordajate määr¹ 0,044, siis 1998/1999. õppeaastal oli vastav näitaja juba 0,051 (Sotsiaaltrendid 2, 2001: 24). Haridusministeeriumi andmetel oli 2000/2001. õppeaastal põhikooli klassikordajaid 3,3% (Haridus 2000/2001, 2001) vastava haridustaseme õpilastest. Maakoolides on klassikordajate määr peaaegu kaks korda suurem linnakoolide omast. Üheks põhjuseks on kindlasti vaesemate perede tõrjutus, mis väljendub suutmatuses eluga toime tulla ja laste eest piisavalt hoolitseda. Klassikursuse kordajad võivad suure tõenäosusega muutuda potentsiaalseks täienduseks koolikatkestajatele, kelle arvukus on erinevates haridusastmetes küllalt märkimisväärne (tabel 2.1).

Koolikatkestajaid on rohkesti kutsehariduses (15,7%), kõrghariduses (12%) ja gümnaasiumiastmes (6,9%). Võib suure tõenäosusega eeldada, et õpingud katkestanud noored, omamata erialast ettevalmistust, ei leia lähitulevikus ka tööd.

Väga probleemne kontingent on ilma põhiharidusega noored, kes õpinguid ei jätka. Viimastel aastatel on nimetatud sihtrühma arvukus suurenenud — kui

JOONIS 2.1.
Loomuliku iibe kordaja aastatel 1970–2000
(1000 elaniku kohta)

Allikas: Statistikaamet, statistika andmebaas, <http://www.stat.ee/>; autori arvutused.



TABEL 2.1.
Õppeasutuste katkestajad haridustasemetel lõikes
2000/2001. õppeaastal

Haridustase	Kooli- katkestajad kokku	Õpilaste arv 2000/2001. õa	Koolikatkestajate osatähtsus vasta- va haridustaseme õpilastest, %
Põhikooli aste	1635	180649	0,9
Gümnaasiumi aste	2631	37906	6,9
Üldharidus kokku	4266	218555	2,0
Põhihariduse järgne kutseharidus	2216	17714	12,5
Keskhariduse järgne kutseharidus	2357	11817	19,9
Keskeriharidus	272	1341	20,3
Kutseharidus kokku	4845	30872	15,7
Kutsekõrgharidus	659	5623	11,7
Diplomiõpe	2024	17136	11,8
Bakalaureuseõpe	3314	27892	11,9
Magistriõpe	660	4339	15,2
Doktoriõpe	106	1447	7,3
Kõrgharidus ja kraadiõpe kokku	6763	56437	12,0

Allikas: Haridusministeeriumi andmekogu.

20–24aastastest on 2,2% jäänud põhihariduseta, siis 18–19aastaste rühmas ulatub see näitaja 3%ni, kusjuures ka põhikooli alumisel astmel (10–14aastaste seas) on mitteõppivaid lapsi (0,2%). Kokku ligikaudu 4300 mitteõppivat põhihariduseta last ja noort (10–24aastased) on Eesti väheneva rahvaarvu taustal oluline ohutegur, mis viitab peamise põhjusena teatud peredest pärit laste jaoks

¹ Klassikordajate määr = klassikursust kordavate õpilaste arv järgmise õppeaasta alguseks / õpilaste arv samas klassis antud õppeaasta alguses.

TABEL 2.2.

Tööjõuressursside kadu töötuse, heitunute ja vaeghõivatute arvel, tuhandetes, 1997–2001

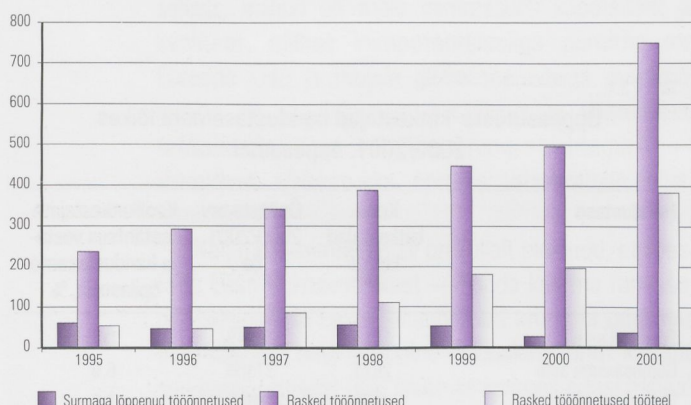
	1997	1998	1999	2000	2001	5 aasta keskmine
Töötud	65,8	66,1	80,5	89,9	83,1	77,1
Heitunud	15,3	17,2	18,8	19,0	22,3	18,5
Tööhõive kadu kokku	81,1	83,3	99,3	108,9	105,4	95,6

Allikas: Eesti tööjõu-uuringud 1997–2001, Statistikaamet.

JONIS 2.2.

Tööõnnetused aastatel 1995–2001

Allikas: Tööinspektsiooni statistika.



hariduse kättesaadavuse puudumisele (2000. aasta rahva- ja eluruumide loendus). Selle põhjuseks on eeldatavasti möödunud kümnendil toimunud järsk sotsiaalne kihistumine, mis väljendub perede ja eriti neis peredes kasvavate laste sotsiaalses tõrjutuses, mille üheks ilminguks on õpingute katkestamine.

Statistikaameti andmetel oli Eestis 2000. aastal kokku 1680 vanemliku hoolitsuseta alla 18aastast last ja noort, keda ei olnud paigutatud ei lastekodusse ega kasuperesse, kusjuures 291 lapse puhul oli tegemist nende vanematelt vanemlike õiguste äravõtmisega (Sotsiaalelu andmekogu).

Teine ohustatud sihtrühm on eelnimetatust (mitteõppivad põhihariduseta 10–24aastased lapsed ja noored) ligikaudu üheksa korda suurem — selle moodustavad mitteõppivad põhiharidusega 15–29aastased noored. Taoline suur (36 300) mitteõppivate põhiharidusega noorte sihtrühm mängib olulist rolli Eesti ühiskonna hariduslikul kihistumisel. Võib eeldada, et pelgalt põhiharidusega edasiõppimisele mitteorienteeritud noored ei saa ei tööturul ega igapäevaelus hakkama ja võivad suure tõenäo-

susega jääda töötuks ning marginaliseeruda, täiendades kuritegelikke, alkohoolikute, narkomaanide ja HIV-positiivsete sihtrühmi. 2000. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmetest ilmneb, et ligikaudu igal viiendal (18,4%) mitteõppival 20–24aastasel noorel tipneb haridustase ainult põhiharidusega. Samas moodustas 15–19aastaste üheaegselt töötavate ja õppivate noorte osatähtsus vastava vanuserühma koguarvust vaid 1,8%.

Tööjõuressursi kadu

Eesti tööturul toimusid 1990. aastatel 4–5 aasta jooksul sellised muutused, mis teistes riikides on kestnud aastakümneid. Kuigi tööturu arengu ja uuenemise seisukohalt võib toimunud käsitleda positiivsena, on sel ka oma negatiivne külg — sotsiaalne hind, mis need muudatused Eesti ühiskonnale maksma lähevad eeskätt just tööjõuressursi kadu põhjustades. Aastatel 1990–2001 on tööealiste hõivatus vähenenud 253 600 võrra ehk 30,7% (Eesti tööjõu-uuringud 1995–2001). Tööhõive vähenemine on olnud kõige tuntavam maaelanikkonna, mitte-eestlaste ja üle 50aastaste vanuserühmas. Töötus ei ole Eesti jaoks uus nähtus, tööpuudus ja sellega kaasnenud probleemid on mõjutanud Eesti ühiskonda juba kümnekond aastat. Tööta olek võib väga kiiresti põhjustada vaesust ja tõrjutust. Pikka aega tööd otsinud inimesed, ja seda eriti kõrge tööpuudusega regioonides (Ida-Virumaal ja Eesti maapiirkondades), kaotavad lootuse tööd leida ja muutuvad heitunud ning tihtilugu ka marginaliseerunud kontingendiks. Seega võib töötuid ja heitunud inimesi käsitleda objektiivse tööjõuressursi kaona (tabel 2.2).

Tööjõuressursi kadu (sh töövõime kaotus raskete tööõnnetuste tagajärjel) kajastab ka tööõnnetuste statistika (joonis 2.2). Aastatel 1995–2001 on aastast toimunud keskmiselt 43 surmaga lõppenud tööõnnetust, 250 rasket tööõnnetust ja 150 rasket õnnetust tööteel, kusjuures viimasel kolmel aastal on raskete tööõnnetuste (nii tööl kui tööteel) arv dramaatiliselt kasvanud.

Esitatud ülevaade on tõestus sellest, et Eesti elanikkond on viimasel kümnendil kandnud ülemäära suurt koormat. Tervise halvenemine, enneaegne suremus, töötus, vaesus ja sotsiaalne tõrjutus — need on ilmingud, mis on Eestis saavutanud laiaulatusliku leviku ja mille lahendamiseks kulub veel aastaid. Nautides meie kiire majandusarengu tulemusi, tuleks näha, et kogu Eesti rahvas on selle nimel pingutanud, paljustki loobunud ja tihti ka paljuskki kaotanud. Inimeste väärtustamisega ei saa enam viivitada, sest homme võib olla juba liiga hilja.

Kasutatud kirjandus

Eesti avaliku halduse institutsioonide usaldusväärsus, seadusloome legitimeerimine ning kodanikuühiskonna ning poliitika suhted. 2001. *Baromeeter*. September. Saar Poll.

<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/>

Eesti Tööjõu-uuringud 1995–2001. Tallinn: Statistikaamet
Haridus 2000/2001. 2001. Tallinn: Statistikaamet.

Pettai, I. 2002. Kihistumine kui probleem. R.Vetik (toim.), *Kaks Eestit*, Tallinn: TPÜ Kirjastus.

Sotsiaaltrendid 2. 2001. Tallinn: Statistikaamet.

Sotsiaalelu andmekogu. Tallinn: Statistikaamet.

<http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/Sotsiaalelu.asp>.

Statistika andmebaas. Tallinn: Statistikaamet.

<http://www.stat.ee/>

„Tervise edendamine Eestis”, VI üle-eestiline teaduskonverents, konverentsi ettekannete teesid, 20.–21.03.2002. 2002. TÜ Tervishoiuinstituut.

Tööjõud 2001. 2002. Tallinn: Statistikaamet.

Tööinspektsiooni statistika. <http://www.ti.ee/>

2000. aasta rahva- ja eluruumide loendus. Statistika andmebaas. Statistikaamet

<http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Database/Rahvaloendus/05Haridus/05Haridus.asp>

2.2. Eesti tööturupoliitika tagasiteel Euroopasse?

Turumajanduse ülesehitamisel võttis Eesti aluseks USA mudeli. Selle eelduseks on nn tööturu paindlikkus (vt kiil 2.1), mille poolest me oleme üleminekumaade seas kindlad liidrid. Iga viies Eesti töötaja on oma töökohas olnud alla aasta; isegi eakamate (üle 45aastaste) töötajate koostöö antud tööandjaga ei ületa keskmiselt 10 aastat (USAs on see näitaja 11 aastat) (Cazes, Nesporova, 2001: 23). Iga neljas töötaja, kes on olnud firmas alla poole aasta, kaob sealt järgmise poole aasta jooksul (Cazes, Nesporova, 2001: 37).

Oluline on märkida, et taolise paindlikkusega ei ole kaasnenud piisavat tööturu regulatsiooni. Samas, Lääne-Euroopa riikide tööturupoliitika lähtekohad erinevad USA omadest oluliselt (Beck, 2000; Esping-Andersen, Regini, 2000). Kas seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liitu algab ka üleminek ameerikalikult teelt euroopalikule tee? Majanduse edukuse seisukohalt on põhiväljakutseks euroopalike regulatsioonidega kaasneva tööturu jäikuse vältimine (Boeri, 2000: 195). Kui Maailmapank nõuab maksimaalset paindlikkust, siis Euroopa Liit rõhutab pigem sotsiaalse turvalisuse nõuet. Sisuliselt peaksime säilitama ameerikaliku tööturu paindlikkuse ja samas võtma omaks euroopalikud töötajate sotsiaalse kaitse põhimõtted.

Sotsiaalne kaitse ja konkurentsivõime

Sotsiaalne kaitse ei ole pelgalt heategevus (vt kiil 2.2), vaid oluline osa tööandja ja töövõtja suhetest. Töövõtja käitumine sõltub muuhulgas sellest, millised kohustused võtab enda kanda tööandja, see omakorda seab raamid ka konkurentsile.

Võib eristada kahte alternatiivset lähenemist konkurentsile. Konkurentsivõimele, mille aluseks on madal palk, madalatasemelised oskused ja madal toodangu (teenuse) kvaliteet, vastandub kõrgel palgal, kõrgetasemelistel oskustel, kõrge kvaliteediga toodangul ja koostöövalmidusel põhinev konkurentsivõime. Firmad, ka riigid tervikuna, seisavad valiku ees, otsustamaks, milles peaks seisnema nende konkurentsieelis: kas eelkõige (odavas) hinnas või ka kvaliteedis. Odav ajutine tööjõud ei saa kindlustada kvaliteetset tööd. Isegi ülipaindlikul USA tööturul pakuvad firmad oma töötajatele sotsiaalseid garantiisid, et hoida ja motiveerida neid (Esping-Andersen, Regini, 2000: 3). Totaalselt dereguleeritud tööturul võivad kutsuda esile madala kvalifikatsiooniga tööjõu domineerimise, mis pikemas perspektiivis võib põhjustada konkurentsivõime kadumise (Soskice, 1990). Nõrga sotsiaalse kaitsega tööturul ei võimalda ka olemasoleva oskustööjõu potentsiaali efektiivset rakendamist. Seda eelkõige töötajate ja töökohtade sobitamise mehhanismi lünklikkuse tõttu: finantssurve töö

KIIL 2.1.

Tööturu paindlikkus

„Mõiste „tööturu paindlikkus” on muutunud poliitiliseks mantraks. Sellest räägitakse igal pool ja silmas peetakse seda, et tööandjal peaks olema töötaja vallandamine võimalikult lihtne. Paindlikkus tähendab ka riskide ümberjaotamist — riigilt ja majanduselt indiviidile-töövõtjale. Pakutavad tööd on lühiajalised ja lihtsalt lõpetatavad.” (Beck, 2000: 3.)

Tööturu paindlikkus

Sotsiaalse kaitse süsteemide mõju tööturule võib olla ka positiivne, sünergeetiline (Ferrera jt, 2000).

1. Sotsiaalne kaitse võib mõjuda kui investeering pidevasse jätkusuutlikusse majanduslikku ümberkohanemisse, ühelt poolt aidates kohanemisprotsessile vahetult kaasa, teisalt pakkudes turvalisust majandusliku paindlikkusega paratamatult seotud riskivõtmistele.
2. Sotsiaalse kaitse süsteemide olemasolu ergutab inimesi tegutsema ka sellistel rikkust loovatel kutsealadel, mis indiviidi jaoks on kõrgema riskiga.
3. Sotsiaalse kaitse süsteemid loovad ühiskonnas stabiilsust ning, aidates kaasa terve, sobivate oskuste ja kõrge tootlikkusega tööjõu kujunemisele, võivad anda panuse positiivse investeerimiskliima tekkele.
4. Sotsiaalse kaitse hüvitiste adekvaatne tase aitab vähendada vaesust. Vaesus on majandusele alati halb, eriti kui tekib vaesuse põlvkondlik taastootmine, mis lülitab suuri inimgruppe välja majanduskasvu loomisest. Äärmine vaesus raiskab inimkapitali.
5. Lühiajalise töötuse perioodidel makstavad rahalised hüvitised suurendavad töövahenduse efektiivsust.
6. Sotsiaalsel kaitsel haiguse, töövõimetuse, töötuse, vanaduse või lastekasvatamisega kaasneda võivate negatiivsete mõjude (sisetulekute langus, majandusliku aktiivsuse langus jm) vastu on väärtus nii indiviidi kui ka ühiskonna ja majanduse jaoks tervikuna.
7. Universaalne sotsiaalne kaitse võib suurendada tööturu paindlikkust – inimesed vahetavad töökohta kergemalt, kui nad ei pea muretsema varem omandatud pensioni-õiguste või teiste sotsiaalkindlustushüvitiste kaotamise pärast.
8. Aktiivsete meetmete (rehabilitatsioon, tööturukoolitus jm) rakendamine võib aidata kaasa töötuse vähenemisele, parandades töötajate ja töökohtade omavahelist sobivust ja hoides töötuid kontaktis tööturuga.

(Kuddo jt, 2002: 12–13.)

leidmiseks (aga ka institutsionaalne surve kohustuse näol võtta vastu pakutav koht) on nii tugev, et ei võimalda sobiva töö otsimist. Ka laiemalt — ei riskita parema töökohta otsimisega ja eelistatakse jääda töökohtale, mis ei pruugi sobida. Kui aga konkurentsieeliseks on kõrge kvaliteet, siis on vastavate firmade edu eelduseks töövõtjate koostöövalmidus, head laiapõhjalised oskused ja valmisolek funktsionaalseks paindlikkuseks. Sellise töövõtja käitumise eelduseks on teatud sotsiaalsed garantiid.

Euroopa ekspertide arvates on riigi pikaajalise majandusliku edu saavutamisel just kõrgetasemelisele konkurentsile orienteerunud firmade tegutsemine otsustava tähtsusega (Esping-Andersen, Regini, 2000: 4). Samas näitavad uuringud, et kumbki konkurentsivõime (ei kõrge- ega madalatasemeline) ei suuda lahendada tööturu probleeme ei töötuse ega

ebavõrdsuse osas (Andersen, Regini, 2000). Küll aga arvatakse, et järsud tõmbemised tööturu dereguleerimise suunas võivad hoopis ohustada, mitte soodustada rahvuslikku konkurentsivõimet ja seega pikas perspektiivis ka provotseerida tööpuuduse kasvu (Regini, 2000: 26).

On täheldatud, et Eesti majanduse kui terviku, ja eriti ekspordi kvalifikatsioonimahukus on madal; valdavalt on tegemist odava tööjõu kasutamisel ja vähetöödeldud tooraine väljaveol baseeruva ekspordiga (Terk, 1999: 61). Samas on Eesti tööturg olnud üsna paindlik. Kahjuks meenutab see konkurentsivõime osavuse ehk madalatasemelise alternatiivi eelistamist. Selles mõttes ohustavad Euroopa nõuded tõepoolest meie konkurentsivõimet, kuigi pikemas perspektiivis ohustab meid madalatasemelisus veelgi enam. Küll aga võib Euroopa nõudeid vaadelda ka sunnina (koguni väljakutsena ja eeldusena) konkureerida kõrgetasemelisel ehk kvaliteedi alusel.

Lisaks tööandja ja töövõtja suhete majanduslikule aspektile rõhutavad sotsiaalteadlased ka sotsiaalpoliitilise aspekti olulisust: eelkõige käib jutt sotsiaalsest kodakondsusest (Marshall, 1964) ja Teise maailmasõja järgses Euroopas saavutatud ühiskondlikust kokkuleppes (Esping-Andersen, 1990). Heaoluriik oligi selle ühiskondliku kokkuleppe eesmärkide realiseerimise põhivahendiks, kuid ka kollektiivsete kokkulepete institutsionaliseerimine ja töötajate põhiõigusi kaitsev seadusandlus kuulusid leppe juurde.

Seega eeldaks Euroopa sotsiaalkaitse nõuete realiseerimine olulisi muutusi, mis sugugi ei piirdu tööturupoliitikaga, ning vajaks kogu ühiskonna toetust ja sotsiaalsete partnerite aktiivset kaasaraakimist.

Tööturu regulatsiooni režiimid Euroopas

Neoliberaalsete majandusteadlaste loogika kohaselt on heaoluriik osa pigem töötuse probleemist kui selle lahendusest: ühiskonna korraldatud ja toetatud sotsiaalne kaitse põhjustab jäikust ja sellest omakorda tuleneb kõrge tööpuuduse tase. Katsed tõestada sellise mõttekäigu paikapidavust empiiriliste andmete varal ei ole olnud aga kuigi edukad.

Riik ei ole siiski ainus kollektiivne tegutseja ja tööturu korraldaja ning tööturupoliitika ei ole ainus riigi sekkumise viis tööturul toimuvasse. Tööturg on üks kõige enam reguleeritud majanduse valdkondi. Tööturgu reguleeritakse seaduste ja riigi haldustegevuse kaudu, samuti kollektiivsete kokkulepete kaudu; sellega tegelevad sotsiaalpartnerid, kujundades tööjõupoliitikat ja selle elluviimist; oluline osa on ka sotsiaalsel võrgustikel, mis piiravad tööturul tegutsejate valikuid (Regini, 2000). Sellise regulatsioonide

TABEL 2.3.

Muutused Eesti tööturul ja tööpoliitika kulutused kui % SKPst, alates 1990. aastate keskpaigast

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Muutus, %
Tööhõivemäär (15–69aastased)	64,6	61,7	61,2	61,3	60,6	58,2	57,6	58,1	–10
Töötuse määr (15–69aastased)	7,6	9,7	10,0	9,7	9,9	12,4	13,8	12,7	67
Noorte (15–24) tööhõivemäär	45,7	40,7	38,6	38,6	37,1	32,1	31,5	31,1	–32
Noorte (15–24) töötuse määr	11,7	14,4	16,1	14,5	15,8	19,7	23,8	22,1	89
Kogu tööpoliitika kulutused kui % SKPst	0,24	0,17	0,17	0,16	0,16	0,24	0,22	0,22	–8
Aktiivse tööpoliitika kulutused kui % SKPst	0,13	0,11	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	27
Passiivse tööpoliitika kulutused kui % SKPst	0,11	0,07	0,07	0,08	0,08	0,16	0,14	0,13	–38

Allikas: Eesti Statistikaamet; Eesti Tööturuamet.

süsteemi tähistamiseks kasutatakse mõistet *tööturu regulatsiooni režiim*. Tööturu regulatsiooni režiime on tüpologiseeritud näiteks Esping-Anderseni heaoluriigi tüüpide järgi (Lodovici, 2000).

Liberaalset töötururegulatsiooni režiimi (Suurbritannia, Iirimaa) iseloomustab riigi piiratud roll tööturupoliitika teostamisel: riik võtab endale kohustused ainult kõige kriitilisemate rühmade puhul (pikaajalised töötud, vaesed, sotsiaalselt tõrjutud), töösuhted on detsentraliseeritud, palgakujundamine toimub firma tasandil. **Sotsiaaldemokraatliku** töötururegulatsiooni režiimi puhul (Põhjamaad) on kodanikel õigus igakülgelele riskide leevendamisele avaliku sektori toetuse kaudu, seda nii hüvitiste kui ka teenuste vormis. Hõlmatud isikute ring on üsna lai. Aktiivsed tööturumeetmed, avaliku sektori teenused ja hõive soodustamine ongi töötururegulatsiooni põhivormideks. Oluline on see, et töötaja õiguste tagamisel ei ole rõhuasetus mitte niivõrd töökoha kaotuse ärahoidmise, kui uue töökoha leidmise toetamisel. Palkade ja töötingimuste üle otsustavad ametiühingud ja tööandjad tsentraliseeritud kokkulepete sõlmimisel. **Konservatiivset** töötururegulatsiooni režiimi iseloomustab erinev lähenemine nn põhitöötajate (teatud kutsete esindajate) ja muude töötajate sotsiaalsele kaitsele. Tööturupoliitika on suunatud eelkõige põhitöötajate toetamisele, sama kehtib ka tööalase seadusandluse puhul. Sotsiaalsete partnerite roll on hästi oluline.

Sellise tüpoloogia järgi on Eestil kõige enam ühist liberaalse töötururegulatsiooni režiimiga. Samas, süsteemi tulemi osas erineb me Suurbritanniast, seda eelkõige pikaajalise töötuse poolest: seal on pikaajalisi töötuid vaid ligi 2% tööjõust, Eestis aga kolm korda rohkem (Riboud, 2002: 63). Kui tavaliselt iseloomustab liberaalset töötururegulatsiooni režiimi

suhteliselt valutu tagasipöördumine töötusest hõivesse, siis Eestis on see problemaatiline: peaaegu kogu 1989.–1999. a perioodi jooksul jäi liikumine hõivesse alla liikumisele hõivest. See näitab, et Eesti puhul toimivad liberaalsed meetmed tavalisest mõnevõrra teisiti.

Regulatsiooni režiimi terviklikkus avaldub ka selles, et lisaks n-ö ametlikele reeglitele kehtivad ka mitteametlikud (nt kokkulepped), tihti tasakaalustab varjatud paindlikkus reeglite jäikust ja, vastupidi, näiline ametlike regulatsioonide puudumine soodustab varjatud reeglite kehtestamist. Tulemuseks on see, et ühe lüli lisamine süsteemi, nt mingi ametliku regulatsiooni näol, võib tuua kaasa taotletutest hoopiski teistsuguseid tagajärgi. Eriti selgelt on see ilmnenud noorte puhul. Just nendele mõjub ebaadekvaatne töötururegulatsioon eriti negatiivselt, samas aga senised meetmed noorte tööpuuduse kontrolli all hoidmiseks ei ole olnud kuigi tulemuslikud. Ilmselt just selliste varjatud, mitteametlike mehhanismide mõju tõttu erineb Eesti regulatsioonide tulem oodatust.

Eesti tööturg ja tööturupoliitika

Muutuste kirjeldamiseks Eesti tööturul alates 1990. aastate keskpaigast toome järgmised arvud. Tööhõivemäär 15–69aastaste hulgas oli aastatel 1994 kuni 2001 selges langustrendis (vaatamata väikesele tõusule viimaste aastate jooksul), kahanedes perioodi alguse 64,6%lt (aasta keskmine) 58,1%le 2001. aastal (tabel 2.3). See tähendab tööhõivemäära muutust miinus kümne protsendi võrra. Töötuse määr kasvas samal ajavahemikul 7,6%lt 12,7%le ehk, teisisõnu, suurenes 67 protsendi võrra. Sellise suure tõusu kõrval on rõõmustav ehk see, et 2001. aasta andmed näitasid töötuse vähene-

mise tendentsi eelmise aastaga võrreldes. See suundumus jätkus ka 2002. aasta I ja eriti II kvartalis, mil töötuse määr oli 9,4%, mis on viie viimase aasta madalaim.

Noorte (15–24aastased) tööhõivemäär vaadeldaval perioodil oli 15–69aastaste vastavatest näitajatest tublisti madalam ja langes viimastest veelgi drastilisemalt. Kui 1994. aastal oli see 45,7%, siis 2001. aastal 31,1%, mis tähendab 32 protsendist muutust ehk 15–69aastastega võrreldes ligikaudu kolm korda suuremat vähenemist. Noored erinesid 15–69aastaste grupist ka töötuse määra poolest, mis noorte puhul oli oluliselt kõrgem. Ehkki selline olukord on iseloomulik enamikule riikidele ja osaliselt seletatav noorte madalama tööjõu osalemise määraga, tuleb noorte peaaegu kahekordselt kõrgemat töötuse määra võrreldes 15–69aastastega lugeda tõsiseks probleemiks. 2002. aastal jälgitav töötuse määra jätkuv langus nii üldse kui noorte hulgas võib siin olukorda muidugi muuta.

Noorte kõrge töötuse määra kõrval on omaette probleemiks need noored, kes ei õpi ja on samal ajal jäänud kõrvale ka tööturust. Selle grupi suurus on aasta-aastalt kasvanud ja näiteks 15–19aastaste hulgas oli 2000. aastal nende osa isegi suurem kui sama vanusegrupi töötute osa (Venesaar jt, 2001).

Mõlema grupi, nii noorte töötute kui ka majanduslikult mitteaktiivsete integreerimine tööturule peaks olema tööturupoliitika üks prioriteetseid suundi, kui-võrd probleemid selle eluetapi läbimisel võivad mõjutada kogu edaspidist elukäiku. Noorte aktiivne kaasamine tähendab aga aktiivsete tööturumeetmete rakendamist. Kahjuks ei too statistika eraldi välja tööpoliitika kulutusi noorte osas, mis võimaldaks hinnata, kui tähtsaks peetakse noorte integreerimist tööturule. Seepärast vaatleme tööpoliitika kulutuste dünaamikat üldse (protsendina SKPst) perioodil 1994–2001, hindamaks suundumusi selles valdkonnas ja seda eriti (noorte) tööhõivemäära ja (noorte) töötuse määra muutuste taustal.

Kaasaegse tööpoliitika elluviimiseks tehtud rahalised kulutused on aasta-aastalt kasvanud. Samas, mõõtes neid kulutusi protsendina SKPst, ilmneb, et muutus on olnud negatiivne. 1994. aastal moodustasid tööpoliitika kulutused 0,24% SKPst, misjärel toimus selge taandareng ja aastatel 1997–1998 oli vastav näitaja vaid 0,16. Seejärel toimus teatud tõus, kuid ka 2001. aastal, kui tööturumeetmete kulutused moodustasid 0,22% SKPst, ei jõutud veel tagasi 1994. aasta tasemele.

Selle üldise iseloomustuse kõrval on veelgi olulisem aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete suhe. OECD ja Euroopa Liidu üks soovitusi liikmesrii-

kidele tööturupoliitika vallas on olnud just suurema tähelepanu pööramine (=raha eraldamine) aktiivsetele meetmetele seniste passiivsete asemel. Eesti, praegu veel Euroopa Liidu kandidaatriigi puhul tuleb paraku tõdeda, et aktiivse tööpoliitika kulutused, mõõdetuna protsendina SKPst, on teinud ajavahemikul 1994–2001 selge vähikäigu, langedes 0,13%lt 0,08%le. Samal ajal on kulutused passiivsele tööpoliitikale suurenenud, kasvades 1994. aasta 0,11%lt SKPst 0,13%-ni 2001. aastal (1999. aastal koguni 0,16% SKPst).

Kindlasti jätab see oma jälje ka noortele. Eriti just aktiivsete meetmete taandareng (viimastel aastatel küll stabiilselt 0,08% SKPst), sest noortele ei ole vaja niivõrd töötü abiraha (koolilõpetajast töötul ei olegi võimalik seda saada), kui-võrd võimalust omandada eriala ja asuda tööle. See aga nõuab raha.

Ühtlasi järeldeb nendest numbritest, et Eesti ei ole suutnud OECD ja Euroopa Liidu soovitustest kinni pidada. Veelgi enam, areng on läinud koguni vastupidises suunas. Kas see on midagi erandlikku, sootuks erinevat Euroopa Liidu riikide praktikast? On see suundumus, mis ei ole kooskõlas nimetatud riikide arengutega tööpoliitika vallas? Vastuse saamiseks iseloomustame lühidalt olukorda Euroopa Liidu riikides.

Vastavad statistilised andmed näitavad, et kulutused aktiivsele tööpoliitikale, mõõdetuna protsendina SKPst, kasvasid ajavahemikus 1990–1997 üheistkümnemes Euroopa Liidu riigis (Taani, Soome, Rootsi, Austria, Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland, Itaalia, Portugal, Iirimaa). Seega võiks esmapilgul arvata, et olukord Eestis on nende riikidega võrreldes tõesti märksa halvem ning seda ilmselt ka noorte osas.

Samas on ainult sellest näitajast (kulutused aktiivsele tööpoliitikale) lähtumine ebapiisav, sest samal ajal kasvas enamikus riikides ka tööpuudus. Lisaks suurenesid kulutused passiivsele tööpoliitikale, mistõttu on raske hinnata, kuidas muutus tegelikult aktiivsete ja passiivsete meetmete suhe. Seepärast on mitmed Lääne-Euroopa uurijad (Hvinden jt, 2001) võrdlusalusena rakendanud aktiivse ja passiivse tööpoliitika standardiseeritud kulutusi. Teisisõnu, nad on arvutanud, millised võinuksid olla kulutused juhul, kui kõigis vaadeldud riikides oluks tööpuuduse määr 10% ning riigid investeerinuks tööpuuduse iga protsendi kohta sama palju, kui nad tegeliku tööpuuduse korral iga protsendi kohta kulutasid (tabel 2.4).

Selgub, et 6 riiki (Taani, Norra, Prantsusmaa, Holland, Itaalia ja Iirimaa) suurendasid nimetatud perioodi jooksul aktiivse tööpoliitika kulutusi mõõdetuna protsendina SKPst. Seejuures oli kõige väiksem tõus

Prantsusmaal (24%), kõige suurem aga Taanis (96%) ja Hollandis (89%). Ülejäänud riikides toimus väiksem või suurem tagasimine. Seevastu passiivse tööpoliitika kulutusi on suurem osa riike suutnud tõepoolest vähendada, ehkki viies riigis (Taani, Saksamaa, Holland, Portugal ja Suurbritannia) need hoopis kasvasid. Kokkuvõttes võibki nentida, et vaadeldud riigid on olnud edukamad piirama passiivse tööpoliitika kulutusi kui suurendama aktiivseid. Ühtlasi tähendab see, et OECD ja Euroopa Liidu soovitusi — suurendada aktiivse ja vähendada passiivse tööpoliitika kulutusi — ei ole suutnud täiel määral järgida ka paljud lääne-riigid.

Kui Eesti puhul rakendada sama metoodikat, siis kuidas näeb välja (eriti just Euroopa taustal) Eesti tööturupoliitika? Selgub, et ajavahemikul 1994–2001 toimus tagasimine nii tööpoliitika kulutuste osas tervikuna kui ka aktiivsete ja passiivsete osas eraldi vaadatuna. (tabel 2). Seega, vaatamata Eesti andmete väiksele ajalisele nihkele, on tendents paljude Lääne-Euroopa riikidega üsna sarnane. Eriti murelikuks teeb aktiivse tööpoliitika kulutuste langus 65% võrra (antud metoodika puhul 0,17%lt 0,06%-ni SKPst). Selline langus teeb Eesti väga sarnaseks Soome ja Belgiaga, kusjuures nimetatud riikides oli ka passiivse tööpoliitika kulutuste langus üsna lähedane Eesti omale. Eesti oluline erinevus seisneb aga selles, et nii neis kahes kui ka ülejäänud vaadeldud Lääne-Euroopa riikides olid töötü sotsiaalse kaitse kulutused mõõdetuna protsendina SKPst hoopis kõrgemad. Kui kulutused on suuremad, siis võib eeldada, et see loob suurema turvatunde ka noortele.

Kas aktiivne tööturu poliitika on imevahend töötuse vastu?

Uuringud on näidanud, et Euroopa kõrge tööpuuduse tase ei tulene otseselt selle ülereguleeritusest. Sõltub sellest, millise taseme tööpuudusest käib jutt. Kui pidada silmas makrotasandit (majandust tervikuna), siis näitavad empiiriliste uuringute tulemused, et tööturumeetmed üldse ja konkreetselt aktiivsed tööturumeetmed olulist mõju tööpuuduse tasemele ei avalda. Suure tõenäosusega uusi töökohti nende meetmete rakendamisel ei teki. Eesti tööpuuduse puhul on küll rõhutatud struktuurse töötuse tähtsust, samas on väidetud ka seda, et oluliseks põhjuseks on olnud tööde puudus (Venesaar jt, 2001: 165). Igal juhul on töödega raskusi — sellistes tingimustes ei maksa end petta, et tase langeb. Küll aga on indiviidi seisukohast tähtis see, kui pikaks kujuneb töötuse kogemus ja kui sügavaks osutub selle jälg, s.t millist mõju tema edaspidisele tööteele avaldab töötuks olemine. Esping-

TABEL 2.4.
Aktiivse ja passiivse tööpoliitika kulutused protsendina SKPst hüpoteetilise 10% töötuse määra korral

Riik	Aktiivsetööpoliitika kulutused			Passiivse tööpoliitika kulutused		
	1990	1997	muutu-se %	1990	1997	muutu-se %
Taani	1,64	3,21	96	5,71	7,18	25
Soome	3,16	1,24	−61	3,63	2,53	−30
Norra	1,91	2,39	25	2,23	1,70	−24
Rootsi	7,04	2,11	−70	3,67	2,18	−40
Austria	1,03	1,0	−3	3,23	2,84	−12
Belgia	1,75	1,40	−61	3,95	2,90	−27
Prantsusmaa	0,89	1,10	24	2,08	1,46	−30
Saksamaa ***	2,15	1,26	−41	2,29	2,58	13
Luksemburg	2,12	1,07	−50	4,29	2,39	−44
Holland	1,68	3,17	89	3,50	6,98	99
Kreeka	0,78	0,36	−54	0,67	0,52	−22
Itaalia	0,71	0,90	27	0,92	0,73	−21
Portugal	1,57	1,19	−24	0,91	1,25	40
Hispaania	0,47	0,27	−43	1,49	0,90	−40
Iirimaa**	1,13	1,43	27	2,15	2,09	−3
Suurbritannia	0,76	0,55	−27	1,19	1,38	16
EESTI*	0,17	0,06	−29	0,14	0,10	−65

Allikad: Eurostat, Eesti Tööturamet ja Statistikaamet.
Märkused: * 1994. ja 2001. a andmed.
** 1996. a andmed.
*** 1990. a andmed kajastavad Lääne-Saksamaad enne ühendamist.

Andersen on rõhutanud, et oluliseks võiks pidada ka „töötuse kogemuse demokratiseerumist“, s.t nii töötuks jäämise riski kui ka tööle tagasipöördumise võimaluste ühtlasemat jagunemist suurema hulga inimeste vahel. Jälje sügavus avaldub järgmise töö kestuses ja kvaliteedis. Kvaliteetse ja pikemat aega kestva töö leidmiseks vajatakse aga aega ja infot, teisisõnu — aktiivsed tööturumeetmed oleks väga vajalikud. Kogemuse ühtlasem jagunemine aitaks (kaudselt) kaasa ka tööandja diskrimineeriva käitumise ennetamisele: kui ka hea töötaja jääb töötuks, siis ei ole töötuks olemise kogemus enam häbistav märk.

Läänes korraldatud uuringud on näidanud, et jäljeeffekt ei ohusta endisi töötuid eelkõige sotsiaaldemokraatliku töötururegulatsiooni režiimi puhul. Samas ei ole Eestil erilist lootust sotsiaaldemokraatlikku (Põhjamaade tüüpi) töötururegulatsiooni vilju nautida. Põhjamaid endid üritatakse euroopastada, s.t. liberaliseerida regulatsioone. Üleminekumaade puhul aga ei soovita eksperdid nende (meie) kasinat

ressurssi aktiivsete tööturu meetmete peale kulutada (Boeri, 2000).

Igal juhul on aktiivsete tööturu meetmete tulemuslikkuse eelduseks tööturu kõigi osapoolte aktiivne koostöö nii meetmete kavandamisel, nende realiseerimisel kui ka efektiivsuse monitooringu puhul. Kui tööandjalt ei saa informatsiooni töökohtade vabanemisest, kui tööturuameti klientidesse suhtutakse eelarvamusega, siis ei muutu mitte midagi.

Maailmapanga eksperdid on Eesti puhul maininud nõrka sotsiaalsete partnerite rolli nii töötingimuste kui ka palga kujundamise osas. Põhitegutsejaks tööturu ametlike reeglite kehtestamisel on meil riik, osapoolte huvide kooskõlastamise raamistik kujundatakse seaduste, mitte kokkulepete kaudu (Riboud, 2002: 63). See on üsna loogiline asjade käik: just ülemineku- maade puhul rõhutatakse riigi rolli tööturu probleemide lahendamisel ja riskide leevendamisel (Boeri, 2000). Piiratud nõudlus ja nõrgad ametiühingud aga võimaldavad tööandjatel rakendada seadust oma äranägemise järgi (Arro jt: 63) ning määrata palka oma suva kohaselt (Riboud, 2002: 63). Pole välistatud, et senini on toimunud omamoodi rollide jaotus: ametlikult maksab riigi sõna, tegelikult aga otsustab tööandja. Viimasel ajal on ilmnenud mitmeid märke sellest, et kõik kolm osapoolt (riik, tööandjad oma ühenduste ja töövõtjad ametiühingute kaudu) püüavad oluliste küsimuste puhul kõigile vastuvõetavate otsusteni jõuda. Seda olulisem on, et just riik jääks usaldusväärseks partneriks.

Kokkuvõtteks

Tööturupoliitika on vaid osa keerulisest ametlike ja mitteametlike mõjude süsteemist, mis suunavad tööturul tegutsejate valikuid. Ühed ja samad eesmärgid on saavutatavad erinevate meetmetega (näiteks hõive kindlustamine kas seadusandluse kaudu vallandamise piiramisega või aktiivsete tööturumeetmete kaudu uue töökoha leidmise toetamisega). Sellest järeldub, et üksikute meetmete rakendamine ei pruugi süsteemi muuta ja selle tulemus võib osutuda oodatust hoopis erinevaks. Eesti süsteem on veel välja kujunemata, rollid ähmased, ebamäärasuse aste väga kõrge. Seda enam vajame kõigi osapoolte aktiivset kaasaraäkimist nii eesmärkide püstitamisel kui ka nende realiseerimise vahendite valikul. Eesmärkide puhul on oluline nende tasakaalustatus, et tegutsejad toetaksid neid ka oma reaalse käitumise kaudu.

Ilmselt peame endale aru andma, et ainuüksi tööturumeetmed meil tööpuuduse taset ei vähenda. Eesmärgiks võiks olla töötuse kogemuse demokraatiseerumine. Eriti oluline on see noorte puhul, et nende esialgne töötuse kogemus ei avaldaks negatiivset mõju nende tulevikule. Tööturumeetmete efektiivsust peaks hindama ka selliste eesmärkide saavutamise alusel.

Kasutatud kirjandus

- Arro, R., Eamets, R. Järve, J., Kallaste, E. and Philips, K. 2001. Labour market flexibility and employment security. Estonia. *Employment Paper*, 25. Geneva: ILO.
- Beck, U. 2000. *The Brave New World of Work*. Polity Press.
- Boeri, T. 2000. *Structural Change, Welfare Systems, and Labour Reallocation. Lessons from the Transition of Formerly Planned Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Cazes, S. and Nesporova, A. 2001. Towards excessive job insecurity in transition economies? *Employment Paper*, 23. Geneva: ILO.
- Eamets, R. 2001. Eesti ja Euroopa tööturg muutub maailmas. *Postimees*, 16 mai
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. and Regini, M. (toim.). 2000. *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. and Rhodes, M. 2000. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*.
- Hvinden, B., Heikkilä, M. and Kankare, I. 2001. Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. M.Kautto, J.Fritzell, B.Hvinden, J.Kvist, and H.Uusitalo (toim.), *Nordic Welfare States in the European Context* (lk 168–197). London and New York: Routledge.
- Kuddo, A., Leetma, R., Leppik, L., Luuk, M. ja Vörk, A. 2002. *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Lodovici, M.S. 2000. The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries. G. Esping-Andersen & M. Regini (toim.), *Why Deregulate Labour Markets?* (lk 30–65). Oxford: Oxford University Press.

2.3. Paindlik töötaja paindlikul tööturul?

Tööturuprotsessidega seonduvad aspektid, nagu üldine hõive tase, töötus, mitteaktiivsus, tööturu õiguslik regulatsioon jne, on tänases Eestis üheks oluliseks ja vajalikuks arutlusteemaks, seda nii lokaalses, Eesti majanduse ja inimressursi jätkusuutlikkuse, kui ka laiemas, Euroopa Liiduga ühinemise ja sellega kaasnevate nõudmiste ning tingimuste kontekstis. Olulise küsimusena tõstatuvad siinkohal reformide ja regulatsioonide näol valitud suund ja eesmärgid ning nende võimalikud väljundid.

Eesti viimase aastakümne tööturuprotsesse iseloomustab ennekõike 1990. aastate alguses Eesti Vabariigi taasiseseisvumisega alguse saanud ja läbi kümnendi jätkunud reformide tugevalt liberaalne suund. Kui Nõukogude-aegne suhteliselt jäik absoluutsele hõivele suunatud poliitika tagas nii kooli- ja sotsiaalsüsteemi ning palgakorralduse kui ka õigusliku regulatsiooni abiga reeglina mitte ainult töökoha enda, aga ka selle püsimise turvalisuse, siis tänast tööturu positsiooni iseloomustavaks trendiks on tööalase ebakindluse tõus, mille märksõnadeks on muu hulgas töötus, hõive langus, ajutised töölepingud jne. Seega võib öelda, et võrreldes reformide-eelse ajaga on Eesti majandus ja ka tööturg muutunud oluliselt avatumaks ja dünaamilisemaks, mis eeldab aga nii suurema produktiivsuse ja efektiivsuse saavutamiseks kui ka kasvavatele töötururiskidele ja ebastabiilsusele vastukaaluks suuremat paindlikkust. Paindlikkus on muutunud maailmapraktikas kõikehaaravaks eesmärgiks ja imerohuks, seda väidetavalt nii tööandjate kui ka poliitika-nõustajate silmis, viimast eriti töötusega võitlemise kontekstis. Ometi ei ole välja pakutud üheseid retsepte paindlikkuse saavutamise osas. Kuna paindlikkus ja ebastabiilsus on omavahel seotud, s.t ühe puhul valitud suund tingib ka teise arengut ning vastupidi, ei ole küsimus pelgalt mitte ühe või teise kasuks otsustamises, vaid konkreetse ühiskonna arengu seisukohalt sobiva ning soovitud tasakaalu leidmises. Valitud eelistusest sõltub muuhulgas ka mikro- ja makrotasandi, antud juhul indiviidi ja institutsionaalse raamistiku osa tööturuprotsessides.

Töötururiskide kasv

Hõivega seotud ebastabiilsuse ja riskide ning nende olemasolu ja ulatuse analüüsimiseks on kasutusele võetud mitmeid indikaatoreid. Võttes arvesse Eesti minevikupärandit, s.o totaalsele ja stabiilele hõivele suunatud tööturugu, on siinkohal vaatluse all kaks antud aspektist olulisimat näitajat — keskmine töö kestus ja töötus.

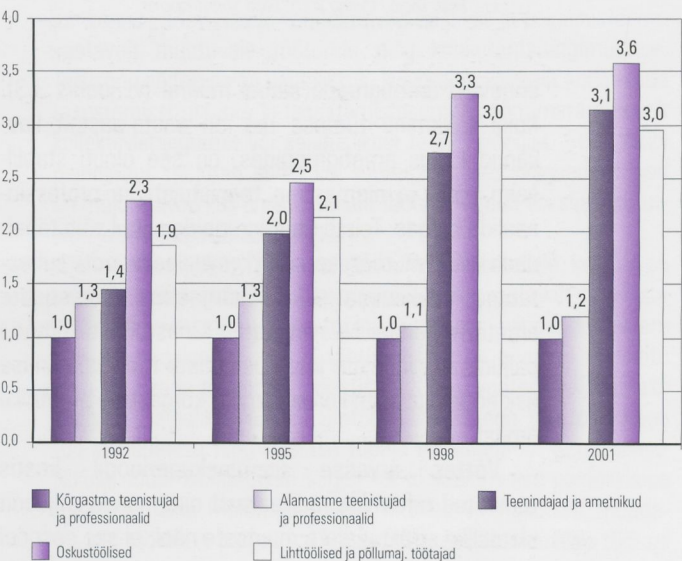
Indiviidi töö kestus näitab hõivatud isiku praeguse või viimase tööandja alluvuses töötatud aega. Võrreldes nii Kesk- ja Ida-Euroopa maade kui ka lääneriikidega, iseloomustab Eestit märkimisväärselt lühike töö kestuse aeg. Keskmine ühe tööandja alluvuses töötatud aeg on Eesti puhul 6,9 aastat ning ligi viiendiku töötajate (18,4%) jaoks on see aeg olnud vähem kui aasta (Cazes, Nesporova, 2001). Kuigi antud üldnäitaja viitab üldisele kõrgele mobiilsusele, tuleb lisaks silmas pidada, et erinevate ametigruppide esindajate jaoks on see keskmine erinev. Nii iseloomustab suurem stabiilsus pigem kõrgema astme ametnikke ja teenistujaid (keskmiselt 7,4 kuni 9,6 aastat), samas kui teeninduse ja müügitöö esindajate (4,4 aastat) ning lihttööliste (5,5 aastat) jaoks on see aeg oluliselt lühem.

Töötus, mis oli veel 1990ndate alguses pea olematu nähtus Eesti tööturul, puudutab tänaseks juba iga kaheksandat tööturul viibijat. Üldise hõive languse ning töötuse arvulise kasvuga on pidevalt suurenenud ka töötuse risk. Võib öelda, et töötuse kui töötururiski levik Eestis on olnud totaalne, s.t töötuse oht puudutas kõikide ametigruppide esindajaid, alates juhtidest ja spetsialistidest kuni lihttöölisteni välja. Samas, sarnaselt keskmise töö kestuse puhul välja toodud tendentsile, ei puuduta ka antud nähtus

JONNIS 2.3.

Muutused ametigrupi suhtelises töötuse riskis* 1992–2001

Allikas: Eesti Tööjõu Uuring 1995, 1998, 2001; Eesti Statistikaamet.



* Suhtelise töötuse riski aluseks on ametigrupi-spetsiifiline töötuse risk, mis on arvutatud järgmiselt: konkreetse ametigrupi töötute või töötust kogenud indiviidide arv vaadeldava aasta jooksul/konkreetses ametigrupis hõivatud või töötuks jäänud indiviidide arv konkreetsel ajahetkel. Suhtelise riski arvutamiseks on jagatud ametigrupi spetsiifiline risk „Kõrgastme teenistujate ja professionaalide” klassi riskiga, saades konkreetse ametigrupi riski antud ametigrupi suhtes.

TABEL 2.5.

Töötute ootused töökohale sissetulekuallika järgi

	Keskmine	Sissetulekuallikad		Peamine sissetulekuallikas	
		Ka sotsiaal- toetused	muu, v.a. sots. toetused	sotsiaal- toetused	muu
Ootused töölepingu osas					
Alaline töö	31	30	32	23	33
Alaline, nõus ka ajutisega	64	68	62	76	62
Ajutine, nõus ka alalisega	2	1	2	1	2
Ajutine töö	3	1	4	0	3
	100	100	100	100	100
Ootused tööaja osas					
Täisajatöö	31	28	33	25	32
Täisaja, nõus ka osaajaga	62	66	60	71	61
Osaaja, nõus ka täisajaga	3	3	3	2	3
Ainult osaaja	4	3	4	2	4
	100	100	100	100	100
Ootused palga osas					
Vähemalt 500 krooni kuus	1	1	0	1	1
Vähemalt 1000 krooni kuus	4	4	5	4	4
Vähemalt 2000 krooni kuus	29	34	25	43	26
Vähemalt 3000 krooni kuus	39	41	38	37	39
Vähemalt 4000 krooni kuus	13	10	15	12	13
Vähemalt 5000 krooni kuus	12	9	13	3	13
Vähemalt 10 000 krooni kuus	2	1	3		3
Üle 10 000 krooni kuus	0	0	1		1
	100	100	100	100	100
Ootused eeldatava haridustaseme osas					
Ainult haridustasemele vastav töö	19	16	22	9	22
Ka madalamat haridustaset nõudev töö	81	84	78	91	78
	100	100	100	100	100

Allikas: Eesti Tööjõu Uuring 2001, Eesti Statistikaamet.

erinevaid ametigruppe samal määral (vt joonis 3.3). Kuigi keskmine töötuse risk on aasta-aastalt kasvanud kõigis ametigruppides, on see olnud stabiilseim kõrg- ja alamastme teenistujate ja professionaalide hulgas. Teiste ametigruppide puhul võib täheldada pidevat töötuse riski kasvu, seda eriti suhes- tatuna madalaima riskiga kõrgastme teenistujate ametikohtadega. Nii näiteks on tänase Eesti tööturul paljude teenindajate ja oskustööliste töötuks jäämise risk enam kui kolm korda kõrgem kõrgastme ametnike omast.

Võttes arvesse ülemineku perioodil Eestis teostatud reformide radikaalsust ning nende väljundit ulatuslike struktuursete muutuste näol, ei saa eespool kirjeldatud töötururiskide, s.o töötuse ja töökohtade vahetuste ilmnemist pidada ootamatuks. Küll võib aga öelda, et (tööturu)riskid ei ole jaotunud erinevate gruppide vahel võrdselt. Antud juhul on tööliste,

teenindajate ja lihtametnike töökohad võrreldes professionaalide ja kõrgastme ametnikega järjest ebakindlamad, samas kui viimaste töötuse risk on püsinud läbi aastate suhteliselt samal tasemel.

Paindlikkuse kasv

Nagu eespool öeldud, on nii töötuse kui ka teiste tööturu riskide ja ebastabiilsuga toimetuleku ühe retseptina välja pakutud paindlikkust. Varasemates uurimustes (ibid.) on Eestit võrreldes teiste postsotsialismi riikidega iseloomustatud just majanduse dünaamilisuse ja kõrge paindlikkuse astmega. Viimane väljendub ennekõike suures tööjõu ringluses, mis hõlmab endas nii tööturu siseseid, tööturult välja kui ka tööturule liikumisi. Varasemad uurimused lääne ühiskondade kohta on näidanud, et tööjõu liikumine kasvab ennekõike majanduse kasvu perioodidel, kuna

luuakse uusi töökohti tööturule sisenejate jaoks või siis meelitavad uued kohad tööturul viibijaid liikuma. Samas, majandusliku languse ajal pidurdub tööjõu liikumine ennekõike seoses uute loodavate töökohtade ning vabatahtlike lepingu lõpetamiste arvu vähenemisega, kuna töötajad hoiavad oma töökohtadest rohkem kinni. Antud tendentsi silmas pidades võib öelda, et neis maades sõltub tööjõu ringlus pigem pakkumise poolest, s.t töövõtjate otsusest vahetada töökohta.

Eesti, aga ka teiste üleminekuriikide puhul on välja toodud sootuks vastupidiseid tendentse, s.t tööjõu ringlus hoogustub pigem ebastabiilsuse perioodil, samas kui majanduse stabiliseerumisel alaneb ka liikumiste määr. Teisisõnu, majanduse languse perioodil vähendatakse sageli töökohtade arvu või toimub ümberstruktureerimine ning paljud töötajad on sunnitud vahetama töökohti, samas kui stabiliseerumise hetkel eelistatakse töötuse kartuses jääda samale positsioonile. Nimetatud tendents annab alust arvata, et erinevalt lääne ühiskondadest ei ole Eesti puhul tööturu liikumiste mootoriks mitte niivõrd töövõtjate, kuivõrd tööandjate otsused. Nii näiteks tõi 2001. aastal töötust kogenud inimestest ligi kolmandik viimaselt töökohalt lahkumise põhjusena asutuse likvideerimise, pankroti või koondamise, s.o tema enda initsiatiivist mitteoleneva põhjuse. Samas neid, kes loobusid viimasest töökohast palga, töö või töötingimustega rahulolematuse tõttu, oli vähem kui 5%.

Kirjeldataud tendentse arvesse võttes saab Eesti tööturu paindlikkusest rääkida ennekõike arvulises mõttes (vt kiil 2.3). Tegu on mobiilsuse tasemega, mis näitab üldist liikumiste arvu ühelt tööturupositsioonilt teisele, kusjuures nende liikumiste taga on ennekõike tööandjate otsused töövõtjate arvu vähendamise või asendamise suhtes. Ühe olulise aspekti ja eripärana ilmneb siin tõsiasi, et kuigi proportsionaalselt on tööturuisene liikumine olnud Eesti puhul ülekaalus, on ringluse negatiivne pool, s.t liikumine seoses tööturult lahkumisega, olnud sagedasem kui positiivne, s.t tööturule liikumine. Samas on aga arvulise paindlikkuse sisuks olevate tööturuliikumiste eelduseks mitte ainult tööturuisesed, vaid ka tööturult välja ja tööturule tagasi liikumised. Just tööturule tagasi liikumise sagedus viitab (töötuse) riskide ajutisusele, mis omakorda vähendab pikaajalise töötuse ning sellega kaasneva potentsiaalse vaesumise ja marginaliseerumise ohtu (Kutsar, Trumm, 1999). Kui paindlikkuse mehhanismid selles suunas ei toimi, osutuvad arvulise paindlikkuse kõrval olulisemaks nii tööandjate ja töövõtjate oma initsiatiivi kui ka institutsionaalset toetust eeldavad teistsugused paindlikkuse tüübid.

KIIL 2.3.

Tööjõu paindlikkuse tüübid

Majandustegevuse ning tööturgude paindlikkust defineeritakse mitmel erineval moel. Reeglina on paindlikkus seotud nelja erineva hõivesuhete valdkonnaga: tööturule sisenemine ja väljumine, tööülesannete määratlemine ning horisontaalne ja vertikaalne mobiilsus, kompensatsioonide tase ning struktuur ja tööaeg. Üldisemas mõttes võib seega paindlikkuse mõiste kätkeada endas nii üldisi sõlmitud lepingu viise kui ka juhtkonnale töölepinguga võimaldatud tööjõu sisen-di varieerimise ulatust. Erinevatele aspektidele viidates eristatakse klassikaliselt nelja paindlikkuse tüüpi, s.o arvulist, funktsionaalset, palga ja aja paindlikkust, kusjuures kaks esimest neist on enam kasutatavad.

- **Arvuline paindlikkus** (*numerical flexibility*) viitab sellele, kuivõrd palgatud töötajate arv on kohandatav tehnilisele innovatsioonile või kõikumistele tööjõu nõudluses. Sisuliselt on tegu tööandjatepoolsele initsiatiivil põhineva regulatsiooniga, mille väljunditeks on nii töötajate vallandamised, eesmärgiga vähendada või asendada töötajaid, kelle oskused on aegunud, kui ka alternatiivsed palkamise viisid, nagu ebatüüpiline, ajutine või juhutöö.
- **Funktsionaalne paindlikkus** (*functional flexibility*) viitab sellele, kuivõrd olemasolev ressurss töötajate näol on kohandatav muutustele tööjõu nõudluses. Uutele tehnoloogiatele kohanemise ning inimressursi kasutamise eesmärgil tööjõu reorganiseerimise väljundiks on näiteks töötajate üleviimine ühelt positsioonilt teisele või nende tööülesannete muutmine, aga ka mobiilsus, ümberõpe, oskuste laiendamine (multi-skilling) jne. Selle aluseks on mõlema poole vastuvõetavaks tunnistanud ametikoha ülesannete paindlikkus, sisemiste tööturgude toimimine või firmasisesel horisontaalse ja vertikaalse mobiilsuse soodustamine, aga ka töötajatesse investeerimist, nendepoolset kvalifikatsiooni uuendamist ja uute tööülesannete täitmist soodustavate institutsioonide ja maksusüsteemi olemasolu.
- **Palga paindlikkus** (*wage flexibility*) viitab sellele, kuivõrd on juhtkonna pädevuses ja võimuses muuta palku ja palgasüsteeme vastavalt muutuvale tööturule ning konkurentsitingimustele. Teisisõnu näitab palga paindlikkus, kuivõrd on võimalik kohandada tasustamisstruktuure ja tasustamistasemeid, sõltumata otseselt kollektiivlepingutest või seaduslikust regulatsioonist. Seda tüüpi paindlikkus mõjutab seda, kui suures ulatuses palgaerinevused on mõjutatavad kas unilateraalselt töötajate poolt või siis institutsionaalse regulatsiooni käigus.
- **Ajaline paindlikkus** (*temporal flexibility*) viitab sellele, kuivõrd on võimalik kohandada kasutatava tööjõu hulka vastavalt tsükliliste või sesoonsete muutustega tööjõu nõudluses, varieerides pigem päevas, nädalas või aastas töötatud tundide arvu kui töötajate arvu või nende töökoha stabiilsust. Tüüpilisemateks väljunditeks ajalisest paindlikkusest on ületöö, vahetustega töö, osa-ajaga töö ja nädalase ning aastase tööaja kokkulepped. Seda paindlikkuse tüüpi käsitletakse sageli kui funktsionaalse paindlikkuse teisendit, kuna mõlemad tüübid viitavad vastupidiselt muutustele töötajate palgas või hõivekindluses kohandustele töötaja tegevuses.

Allikas: M. Regini (2000), *The Dilemmas of Labour Market Regulation*.

Paindlikkuse individuaalsed ja institutsionaalsed aspektid

Ühe olulise paindlikkust (vt kiil 2.3) eristava dimensioonina saab välja tuua tegutseja. Samas ei saa tööandja ega ka töövõtja tegutsemist käsitleda läbinisti juhusliku või iseseisvana, vaid seda suunavad konkreetse riigi (ühiskonna) loogika ja spetsiifilised mehhanismid, s.o valitsev õigussüsteem, väärtushinnangud, poliitika, ning nende raames loodud institutsioonid. Teine paindlikkuse dimensioon on tegutsemisvabadus, s.t kas ja mis ulatuses on tegutsejate otsused piiratud või soodustatud struktuursete aspektide, s.o valitseva institutsionaalse raamistiku poolt. Enamgi veel, ka riskide puhul toimivad erinevad institutsioonid kui filtrid, mõjutades nende kandumist ja jagunemist (Blossfeld, 2000), kusjuures paindlikkuse rolliks oleks riskide vältimine või leevendamine.

Üheks hõive ja töötuse vahel liikumist reguleerivaks teguriks on peetud finantsilisi stiimuleid, s.o toetusi (Lane, 1991). Varasemad uurimused (Kuddo jt, 2002) on rõhutanud institutsionaalsete tegurite, antud juhul sotsiaaltoetuste vähest efektiivsust tööjõu pakkumise suurendamiseks Eestis. Nimelt ei motiveeri madal palgatulu ning praegune toetuste süsteem alati inimesi valima töötuse asemel töötamist. Samas tähendab töötuse staatus aga suuremat vaesuse riski, mis omakorda vähendab marginaliseerumise ning finantsiliste vahendite puudumise tõttu indiviidi võimalusi ja ka töenäosust tööturule naasmiseks.

Institutsionaalsele regulatsioonile lisandub individuaalne aspekt, s.t indiviidi enda tööleasumise motiivatsioon kui paindlikkuse indikaator. Eesti tööjõu-uuringu andmetest ilmneb, et kuigi pakutava palgaga rahuolematus on üks peamisi pakutavast töökohast loobumise põhjusi, on pisut alla kolmandiku (29%) töötutest valmis asuma tööle miinimumpalga eest ning kokku tervelt 73% töötutest on nõus tööle minema 3000kroonise brutopalga, mis on aga märkimisväärselt alla Eesti keskmise palga.

Töötute järeleandlikkus töökohale esitatavate nõudmiste osas ilmneb ka eeldatavates töölepingutes ning haridusnõuetes. Nii on ligikaudu kaks kolmandikku töötutest valmis tööle asuma alalise töö asemel ajutiselt ning täisajaga töö asemel osa-ajaga. Lisaks on viiest neli nõus vastu võtma töökoha, mis eeldab madalamat haridustaset kui omatakse. Seejuures nõustus taolise tingimusega kolm neljandikku keskeriharidusega ning enam kui pool kõrgharidusega ja kraadiga töötuit.

Peale nende tulemuste ilmnes, et tööjõupakkumise institutsionaalne aspekt, s.o sotsiaaltoetus, väljendub ka indiviidide motiivatsioonis. Kui töötute sis-

setulekuallikateks on muu hulgas sotsiaaltoetused, siis võib täheldada, et ka nende ootused/nõudmised soovitava töökohtale langevad. Suurema töenäosusega ollakse valmis vastu võtma ajutist, osa-ajaga, madalamat haridustaset eeldavat ning ka madalama töötasuga töökohta. Kui sotsiaaltoetused on aga peamiseks sisetulekuallikaks, suureneb järeleandlikkus veelgi enam. Nii on ligi pooled taolistest töötutest valmis tööle asuma miinimumpalga eest ning 90% neist inimestest on nõus vastu võtma ka madalamat haridustaset eeldavat tööd.

Seega võib ühelt poolt rääkida suhteliselt kõrgeist töötajate (antud juhul küll töötute) paindlikkusest töötusest väljumise nimel, teiselt poolt aga, võttes arvesse sotsiaaltoetustest sõltumise ja vaesuse vahelist tugevat seost Eestis, viitab see pigem meeleehtlikule katsele naasta tööturule. Samas tuleb tõdeda, et töötusest tööturule liikumine on endiselt tööturuliikumistest harvim ning olulist positiivset mõju ei avalda antud juhul sellele ei institutsionaalne toetus ega ka indiviidi paindlikkus töötingimuste osas.

Kokkuvõte

Riskide jagunemise keskseks ideeks on muu hulgas riskide aktsepteerimise motiivid, s.t kas ja kuivõrd sõltub riskide võtmine indiviidi omast tahtest või on tegu pealesunnitud valikuga. Teisisõnu, riske võidakse aktsepteerida lootuses vältida suuremaid riske või siis võimalusega saada sellest kasu. Eesti töötururiske ning sellega seotud paindlikkust iseloomustab pigem suuremate riskide vältimise strateegia. Viimane ilmneb taoliste tööturuliikumiste ülekaalus, mis tulenevad pigem tööandja kui töövõtja initsiatiivist, mis omakorda viitab suurele sundliikumiste osale kõigis liikumistes. Töövõtjatepoolne paindlikkus on aga pigem stabiilsuse säilitamisele kui riskide võtmisele suunatud. Seega võib öelda, et töötururiskid jäävad enam ja enam töövõtjate kanda, samas kui paindlikkus sõltub enam tööandjatest.

Ka tööturuinstitutsioonide efektiivsus nii riskide jagunemisel kui ka leevendamisel on Eesti puhul vähemalt töötuse puhul endiselt madal. Nii on ühed ametigrupid jätkuvalt riskidest enam ohustatud kui teised. Näiteks paljude teenindajate ja tööliste jaoks on töötuse risk märkimisväärselt kõrgem kui professionaalide ja kõrgema astmete teenistujate jaoks. Samas, töötuse seisukohalt olulised tööturuinstitutsioonid ei soosi otseselt töövõtjate aktiivset tegutsemist. Tööturu arvuline paindlikkus ja dünaamilisus tuleneb antud juhul peamiselt tööandja tegutsemisest.

Arvulise paindlikkuse domineerimine võib pikemas perspektiivis tuua endaga kaasa usaldamatuse ja

koostöö puudumise, puuduliku pikaajalise investeeringu inimressurssidesse, aga ka üldise vastumeelsuse tehnoloogiliste ja organisatsiooniliste muutuste suhtes. Samas vähendavad funktsionaalse paindlikkuse eeldused — pikaajalised lepingud, töötaja tugev seotus töökohaga jne — tööandja palga ja hõive paindlikkust. Nagu näha, valitseb erinevate paindlikkuste vahel teatav vastuolu, s.t ühe saavutamisele keskendudes ei ole võimalik saavutada teist. Sotsiaalpoliitika mõttes oleks kindlasti parim raamistik see, mis tagab kaitstuse nii töökoha kui ka sissetuleku kaotuse vastu, ehk siis nii tööandjate kui töötajate huve koos silmas pidades on oluline saavutada kompromiss arvulise ja palga paindlikkuse vahel ühelt poolt ning funktsionaalse ja ajutise paindlikkuse vahel teiselt poolt (Regini, 2000). Praegusel hetkel võib Eesti puhul üldjoontes täheldada pigem arvulise paindlikkuse domineerimist, samas aga ka selle tõhusamat toimimist toetavate institutsioonide madalat efektiivsust. Arvulist paindlikkust tasakaalustav funktsionaalne paindlikkus jääb antud juhul pigem kõrgema kvalifikatsiooniga töötajate mängumaaks.

Kasutatud kirjandus

- Blossfeld, H-P. 2000. Globalization, Social Inequality, and the Role of Country-specific Institutions: Open Research Question in a Learning Society. P. Conceição, M. V. Heitor and B.-A. Lundvall. *Towards a Learning Society: Innovation and Competence Building with Cohesion for Europe*. Guinco — Lisboa.
- Cazes, S. & Nesporova, A. 2001. *Towards excessive job security in transition economies? ILO Employment Paper, 23*, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/ep01-23.htm>.
- Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M. ja Võrk, A. 2002. *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Lane, R. 1991. *The Market Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regini, M. 2000. The Dilemmas of Labour Market Regulation. Esping-Andersen, G. & Regini, M. *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.

2.4. Eesti uimastipoliitika kujunemine

Analüüsi lähtekohad

Terminiga *uimastipoliitika* tähistatakse neid põhimõtteid, norme ja tegevusi, millega riik ja valitsusasutused püüavad mõjutada illegaalsete psühhoaktiivsete ainete — uimastite ehk narkootikumide — kasutamist ja kasutamise tagajärgi. Ajalooliselt on kujunenud, et sellised, samuti tervist kahjustavad ja sõltuvust tekitavad ained nagu alkohol ja tubakas, aga ka mõned psühhoaktiivse toimega ravimid, on jäänud väljapoole uimastipoliitika reguleerimisala. Viimastimainitud aineid käesolev artikkel ei käsitle. Samas oleks eriti alkoholi- ja tubakapoliitika analüüs väga vajalik ning Eesti uue iseseisvusaja poliitika mõistmise seisukohast kindlasti ka õpetlik.

Uimastipoliitilistel küsimustel on kokkupuuteid paljude teiste poliitikasfääridega. Oluline on raamistik, millesse uimastiprobleemid asetatakse — näiteks kas uimastite tarbija puhul on tegemist kurjategija või pigem meditsiinilist ja sotsiaalset rehabilitatsiooni vajava isikuga. Uimastipoliitikat püüavad mõjutada paljude erinevate institutsioonide esindajad (Świątkiewicz, Moskalewicz, 1994; Laursen, Storgaard, 2000). On ju uimastiküsimusi võimalik

vaadelda nii meditsiini, seadusliku korra tagamise, hariduse ja noorsootöö kui ka sotsiaalse rehabilitatsiooni vaatenurgast. Neid puudutatakse suhtlemises välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Uimastipoliitikal on lisaks veel tugev ideoloogiline, moraalne mõõde. Suhtumine uimastiprobleemidesse ei lähtu ainult hinnangutest, mis puudutavad ühe või teise meetme eeldatavaid mõjusid, vaid see peegeldab ka suhtumisi, mis poliitilises diskursuses valitsevad enamuse jaoks võraste elulaadide kohta. Seadused ja poliitilised otsused täidavad lisaks instrumentaalsele ka ekspressiivset, ideoloogiliste ja poliitiliste seisukohtade väljendamise funktsiooni. Võrreldes teiste poliitikasfääridega on uimastipoliitika taoline ideologiseeritus üsna tugev (nt Christie, Bruun, 1985); teisest küljest on täheldatud moraalsete ja ideoloogiliste argumentide olulisust postsotsialistlike riikide poliitikas üldse (Schöpflin, 1993; Bozóki, 1999).

Eesti uimastipoliitika analüüsimisel ongi oluline eristada retoorika, seaduslik ja institutsionaalne korraldus ning praktilised meetmed. Uimastipoliitiliste seisukohavõtude retoorika on rohkem ekspressiivsete funktsioonide teenistuses, samas kui praktiliste uimastipoliitiliste meetmete seos nendega võib olla

üsna kauge. Seadused ja institutsionaalne korraldus peaksid olema praktilise tegevuse aluseks, aga tegelikult need seda alati ei ole. Enamikus Euroopa riikides võib näha erinevust uimastipoliitiliste seaduste kirja-tähe ja nende ellurakendamise vahel; veel suurem on aga lõhe poliitilise retoorika ja uimastiprobleemidega tegelemise praktika vahel (Fjær, 1993: 36; Sarvanti, 1997: 204).

Uimastid Eestis

Illegaalsed uimastid on Eestis, nagu mujalgi Kesk- ja Ida-Euroopas, võrdlemisi uus nähtus. Lääne-Euroopa ja Põhja-Ameerika olid alates 1960. aastate lõpust tunnistajaks nende tarvitamise kiirele levikule, mida mõjutas muuhulgas toonane noorsookultuur. Eestis tarvitas aga illegaalseid uimasteid nõukogude perioodil ainult väike arv ühiskonnas marginaalseid inimesi; laiemalt hakkas uimastite tarvitamine levima alles pärast taasiseseisvumist (Lagerspetz, Moskalewicz, ilmumas; Liiv, 2000). Uimastite laiemal leviku eelduseks olid kiired majanduslikud ja kultuurilised muutused. Uimastid muutusid kergesti kättesaadavaks — majanduse ümberkujundamine andis uusi võimalusi uimastite illegaalsele tootmisele, Eesti geopoliitilise asendi muutumine aga rahvusvahelisele salakaubandusele ja rahapesule (Laursen, 1993: 73).

1990. aastatel liitus Eesti noorsugu rahvusvahelise noorsookultuuriga ja võttis üle seal kehtinud hedonistlikud väärtused. Katsetamist illegaalsete uimastitega tajuti sageli kui midagi läänelikku, noore põlvkonna uue kultuurilise orientatsiooniga kaasnevat (nt Allaste, Lagerspetz, ilmumas). Võimalikud negatiivsed tagajärjed olid suurelt jaolt tundmatud — kuni 90ndate lõpuni puudus uimastialane preventatsioon, samuti ei olnud Eestis selliseid narkomaane, kes olnuks halvaks näiteks uimastite pikaajalise tarvitamise mõjudest.

Majanduskorra muutusega tulid Eestiski nähtavale sellised varem tundmatud probleemid nagu töötus, kodutus ja elanikkonna suurte rühmade vaesumine. Marginaliseerunud seisundist ühiskonnas aga tuleneb uimastite, eriti opiaatide tarvitamine. Viimane on seotud tugeva füüsilise sõltuvusega, irdumisega ühikonnast ja kriminaalse tegevusega. Opiaadisõltlasi on enim Tallinnas ja Ida-Virumaal vene keelt kõnelevate inimeste seas (nt Ahven, 2000: 45; Vetik, 2001: 10).

Uimastitarbimise kui sotsiaalse probleemi tajumises on Eesti elanike hulgas toimunud selge muutus. Kui veel 1994. aastal tehtud küsitluses oli see vastajatele esitatud 14 võimaliku probleemi hulgas tähtsuselt alles 11. kohal (Narusk, 1998: 78), siis 1998. aastal teadvustati narkootikumide tarbimist kuritegevuse, vaesuse ja tööpuuduse järel juba tähtsuselt 4.

probleemina (Narusk, 1999: 107). Selline suhtumise muutus on osaliselt tingitud probleemi laienenud levikust, aga põhjusi on ilmselt ka teisi — uimastites nägid vastajad suuremat probleemi kui näiteks alkoholis, vaatamata alkoholiprobleemide palju suuremale ulatusele ja rahva tervise seisukohast suuremale kahjulikkusele. Avalikkuse suhtumine narkomaanidesse on äärmiselt negatiivne — neid käsitletakse pigem kurjategijate kui haigetena. Arvatavasti on siin oma osa ka rahvusvahelistel kultuurimõjutustel.

Uimastipoliitika mudelid ja mõjutused

Arenenud riikide poliitika illegaalsete uimastite suhtes ei ole praegu ühtne. Tavaliselt eristatakse kahte põhimudelit. Nendest esimene, *repressiivne* ehk *uimastivaba ühiskonna mudel*, on oma eesmärgiks asetanud illegaalsete uimastite täieliku tõrjumise; teine, *kahjude vähendamise mudel*, püüab minimeerida seda kahju ja neid kulutusi, mida ühiskonnale, kasutajale endale ja tema lähedastele inimestele tekitavad uimastite kasutamine ning kasutamise kontroll. Esimese mudeli peamiseks tegevusstrateegiaks on uimastite täielik keelustamine ning keeldude võimalikult tõhus (mh repressiivsete meetmetega) kontroll. Kahjude vähendamise mudel toonitab narkomaanide tõhusa ravi ja rehabilitatsiooni vajalikkust ning repressiivsete meetodite võimalikult säästlikku ja valikulist kasutamist (Sarvanti, 1997: 201–202).

Uimastivaba ühiskonna mudelit on oma poliitikas pöödnud ellu viia Ameerika Ühendriigid, mitmed arengumaad ning Euroopa riikidest eelkõige Rootsi (Sarvanti, 1997: 205). Euroopa Liidu ühtne uimastipoliitika on pikaks ajaks jäänud deklaratsioonide tasandile, praktikas on aga liikmesriikide ning isegi üksikute linnade ja regioonide uimastipoliitikad olnud üksteisest erinevad (Fjær, 1993). Senistest programmistest dokumentidest rohkem rõhutab uimastipreventiooni ning kahjude vähendamist 2000.–2004. aastaks kavandatud Euroopa Liidu uimastistrateegia ja tegevuskava (EU, 1999; EU, 2000). Kahjude vähendamine on olnud uimastipoliitika eesmärgiks nt Hollandis, Šveitsis ning mõnes Saksamaa osas, samuti Hispaanias ja Itaalias. Samas sisaldab enamiku Euroopa Liidu maade (sh Soome) uimastipoliitika mõlema põhimudeli elemente.

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on 1990. aastate jooksul oma uimastipoliitika ümber kujundanud. Enne poliitilise ja majandusliku siirde algust said uimastiküsimused nendes maades üpris vähe tähelepanu. Vähesed narkomaane käsitleti kui ravi vajavaid haigeid; politsei tähelepanu alla sattusid nad enamasti seoses muude korrarikumistega. Samas oli ravi ise

rohkem repressiivse iseloomuga kui praegu. Muutusi uimastipoliitikasse on toonud narkootikumide tarvitamise kasv, tervishoiusüsteemide ressursivaegus ning välised mõjud. Kodumaiste huvigruppide tegutsemisvõime on paljudes siirderiikides olnud väga väike, mistõttu rahvusvahelistel organisatsioonidel ja lääneriikidel on olnud tugev mõju nende sotsiaalpoliitika kujunemisele (vt nt Deacon, 1995). See tähelepanek käib ka uimastipoliitika kohta.

Gerber ja Jensen (2001) on analüüsinud ja kritiseerinud Ühendriikide repressiivse mudeli, uimastitevastase sõja kui ebaõnnestunud poliitika aktiivset levitamist teistesse riikidesse. Selle põhjused on nende arvates eelkõige ideoloogilised ja poliitilised (lk 7–11). Kesk- ja Ida-Euroopa riikide geograafilise asendi tõttu on ka Euroopa Liidu liikmesriikidel huvi mõjutada uimastipoliitika kujunemist nendes. Sellise mõjutamise üheks ratsionaalseks eesmärgiks on takistada illegaalse uimastikaubanduse levimist naaberriikidest — tõhustada kontrolli ja koordineerida rahvusvahelist politseitööd. Samas aga on lääneeurooplaste huvides ka uimastikahjude, nagu sotsiaalne tõrjutus ja AIDS, vähendamine oma riikidega vahetult piirnevatel aladel.

Eesti uimastipoliitika korraldus iseseisvusaastatel

Pärast taasiseseisvumist tekkis Eesti riigil vajadus oma poliitika põhialused paika panna õige paljudel sellistel eluvaldkondadel, mille kohalik korraldamine oli seni olnud Nõukogude Liidu üldisemale poliitikale allutatud. Uimastiküsimuste puhul oli tuntav ka naaberriikide tõsine huvi Eesti arengute vastu. Üsna varsti külastasid Eestit UNICEFi (veebuaris 1992) ning ÜRO Uimastikontrolliprogrammi (mais 1992) delegatsioonid (UNDCP/WHO, 1992). Juunis 1992 toimus Turus Läänemere maade uimastiekspertide nõupidamine, kelle poolt vastu võetud resolutsioon osutas regionaalse koostöö ning rahvusvaheliste organisatsioonidega ühinemise tähtsusele. Tallinnas 1993. a mais toimunud Põhja- ja Baltimaade uimastialase koostöö nõupidamisel esitas Sotsiaalministeeriumi esindaja Andres Rannamäe kokkuvõtte Eesti toonasest olukorrast. Uimastites nägi ta eelkõige tervisekaitse probleemi. Ta tunnistas uimastialase seadustiku lünklikkust ning seda, et nõukogudeaegse kriminaalseadustiku uimasteid puudutavat osa oli loobunud täitmast. Eesmärgiks oli aga, et Eestist saaks jälle „humaanne ja tsiviliseeritud ühiskond“ (NCND, 1993: 8).

Juba esimesed delegatsioonid toonitasid koolituse ja erialase teabevahetuse tähtsust. Põhjamaad, ja eriti Soome, võtsid endale aktiivse rolli Eesti uimastipoliiti-

ka arendamisel, mille kiitsid heaks nii ÜRO Uimastikontrolliprogramm kui ka Sotsiaalministeerium. 1993. aasta juunist oktoobrini oli ministeeriumi juurde komandeeritud Soome uimasti- ja alkoholipoliitikat koordineeriv ametnik. Oma töö tulemusena esitas ta ministeeriumile uurimusraporti ning memorandum, mis sisaldas umbes kolmekümmend üksikasjalikku soovitusi Eesti uimastipoliitika korraldamiseks (Sarvanti, 1993).

Teoks said koolituskoostööd ja mõned organisatsioonilisi ümberkorraldusi puudutavad soovitusel, sealhulgas ametkondadevahelise uimastipoliitilise komisjoni moodustamine Sotsiaalministeeriumi juurde 1994. aastal. Komisjon valmistas ette Eesti ühinemise ÜRO 1961. ja 1971. aasta uimastikonventsioonidega ning 1997. aastal jõustunud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse (Nestor, 2000: 69). Samas jäid teostamata paljud ressursinõudlikud soovitused, nagu narkomaanide avahoolduse arendamine, samuti alkoholipoliitikat puudutanud soovitused. 1996. aastal, vahetult enne rahvusvahelise uimastikontrolli komitee presidendi külaskäiku Eestisse, moodustati seitsmest ministrist koosnev uimastipoliitika komisjon, mis aga praktikas tööle ei hakanud (Liiv, 2000: 55).

1997. aasta novembris kiitis valitsus heaks *narkomaania ennetamise ning narkokuritegevuse tõkestamise poliitika (uimastipoliitika) põhimõtted ning alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi* aastateks 1997–2007. Sotsiaalministeeriumi juurde on moodustatud nõuandva õigusega programminõukogu; kuni 2001. aastani oli suur osa programmi elluviimisest usaldatud 1997. aastal asutatud Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutusele. Programminõukokku kuulusid ministeeriumide ametnikud, sotsiaalteadlased (kuni 1999. aastani Anu Narusk) ning Anti Liiv, Riigikogu liige ja endine vabariigi peanarkoloog. Praktikas on selle ministeeriumi käepikenduse töö seisnud raha jaotamises mittetulundusühenduste poolt esitatud projektidele. Aastast 2001 programmi osi ellu viinud Sotsiaalministeeriumi allasutus Eesti Tervisekasvatuse Keskus on alates 2002. aastast programmi juhtasutus.

Ülejäänud institutsioonid on loodud infovahetuse ja seire parandamiseks. Aastast 2000 tegutseb Siseministeeriumi juures uimastialase infovahetusega tegelev ametkondadevaheline komisjon. Kohalike omavalitsuste uimastiennetustegevuse koordineerimiseks moodustati 2001. aastal maakondlikud uimastiennetusnõukogud. Samal aastal loodi sotsiaalministri määrusega uimastialase informatsiooni kogumise, analüüsi ning edastamise jaoks Eesti Uimastiseire Keskus (sellekohast soovitus sisaldas juba 1993. aasta Sarvanti memorandum).

Käesoleval, 2002. aastal koostavad Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Justiitsministeerium ning teised asjaomased institutsioonid PHARE lepingu raames üleriiklikku multidistsiplinaarset *narkomaania ennetamise riiklikku strateegiat aastateks 2002–2012*. Alates 1. septembrist kehtib ka uus karistusseadustik.

Uimastipoliitiline retoorika ja praktika

Iseseisva Eesti uimastipoliitika kujundamist alustati olukorras, kus senised seadused praktikas enam ei kehtinud, tervishoiusüsteemis toimusid ümberkorraldused ja uimastipreventsioon kui mõiste oli tundmatu. Eesti uimastipoliitika esimesed sammud astuti rahvusvahelisele huvile vastu tulles ja välismaalt — eelkõige Soomest — tulnud näpunäidete järgi. Neid järgiti aga valikuliselt ja eelkõige seal, kus Eesti-poolne rahaline kulu oli väike.

Eesti uimastipoliitikat enne 1997. aastat võibki vaadelda kui rahvusvahelise uimastipoliitilise retoorika jälgendamist. Haldusala organiseerimist alustati vastavalt välismaistele ekspertsoovitustele; üldsuse või uimastiprobleemidega tegelevad institutsioonid mingeid soovitusi ei esitanud. Esimene eesmärk oli kindlustada uimastiküsimustega tegelevate ametkondade töö koordineerimine ja uimastipoliitika võimalikult teadlik planeerimine. Samas tehti aga praktilist tööd ennetuse ja ravi arendamisel liiga vähe. Toonaste tulemuste hulgas on siiski ka midagi konkreetsemat — ette valmistati uus uimastialane seadustik ning tegevusprogramm.

Alkoholismi ja narkomaania ennetamise 1997.–2007. aasta programmi kaugemaks eesmärgiks on „saavutada Eesti elanikkonnas alkoholi kuritarvitamise sageduses püsiv languse tendents, tõrjuv suhtumine narkootikumide kasutamisse ja vahendamisse ning pidurdada narkomaania levikut“. Programmi prioriteetseteks tegevussuundadeks on olnud uimastipreventsioon, uimastialase informatsiooni kogumine, analüüs ja levitamine ning võitlus narkootikumidega seotud kuritegevuse vastu (*Narkomaania ennetamise ...*, 2002).

Eesti uimastipoliitika arendamisel osalenud Tarmo Kariis (1999) on defineerinud uimastipreventsioonis oluliseks tegevuse järjepidevuse, interdistsiplinaarse koostöö ja individuaalse lähenemise patsiendile. Praktikas jagati aga riikliku programmi raha konkursi alusel ühekordsetele projektidele. Rahastatud mittetulundusühendustel ei olnud võimalik planeerida oma tegevust pikemalt kui ainult ühe projekti raames; enamasti puudusid neil ka oma nägemused ja huvi projekti otseselt mittepuudutavate uimastipoliitiliste küsimuste vastu. Võistlemine pakutava raha pärast ei

soodustanud ühendustevahelist koostööd, vaid pigem tekitas vaenulikke konkurentsivõidusid. Oli ka ressursside vähesuse all vaevlevaid mittetulundusühendusi, mille tegevust narkopreventsiooni vallas alustati põhi-eesmärgiga leida rahalist toetust. Suures osas olid finantseeritud projektid suunatud esmaseks või teiseks prentsiooniks, väga harva aga rehabilitatsioonile (Kollom, 2002).

2001. aastal programmi rahast raviprojekte Ida-Virumaal ei finantseeritud. Riigikontrolli auditi hinnangul ei olnud nõukogul projektide hindamiseks kindlaid kriteeriume, mis võimaldas nõukogu liikmete suva projektide eelistusel. Auditi tulemustest järeldus, et eraldatud 6,37 miljonist kroonist on 1,5 miljonit kasutatud mitteshipäraselt (Riigikontroll, 2002). Spetsialistide hinnangul ei käsitletud programm uimastiprobleeme piisava terviklikkusega (Aaviksoo, 2002).

Viimastel aastatel on uimastipoliitika siiski liikunud konkreetsemaks ja terviklikkuse suunas, aga teatav seosmine vastuolulisus on selles siiski püsima jäänud. Käesoleval aastal väljatöötamisel olev uus uimastipoliitiline strateegia pöörab senisest rohkem tähelepanu ravile ja rehabilitatsioonile, kahjude vähendamise mudeli kesksetele elementidele. Samas on repressiivseid seisukohti väljendatud parteide programmides ja poliitikute avaldustes.

Uus uimastipoliitilise strateegia dokument püstitab kaugemaks eesmärgiks narkootikumide pakkumise ja nõudluse vähenemise ning ravi- ja rehabilitatsioonisüsteemi toimimise. Strateegia põhimõteteks on koostöö, järjepidevus, laiahaardelisus ja inimõiguste austamine. Strateegia seab eesmärgiks professionaalse ja kättesaadava tervishoiuteenuste võrgustiku loomise uimastisõltlastele efektiivse abi ja ravi osutamiseks, samuti rehabilitatsiooniteenuste tagamise ravi läbinutele. Kui võrrelda praegu ettevalmistatavat strateegiadokumenti 1997. aastal vastu võetuga, on retoorika kindlasti liikunud kahjude vähendamise mudeli suunas. Surve selleks on tulnud nii rahvusvahelistelt organisatsioonidelt kui ka Eestis valitsevast olukorrast — viimase kahe aasta jooksul on vähem kui viiesajale varem teada olnud HIV-positiivsele lisaks registreeritud üle kahe tuhande uue viirusekandja. Viiruse levikut narkomaanide seas ei ole võimalik takistada tunnustamata nende vajadust abi järele. Kuna alates 1. septembrist on narkomaanil võimalik ravi nõuda (Aaviksoo, 2002), siis peaks ka ravi saamise võimalus tagatud olema.

Kuivõrd ravi ja rehabilitatsioon on kallid ning Eesti riigi ressursid piiratud, siis näitab tulevik, kas ja kui kiiresti sellealased plaanid praktikas teostuvad. Eestis on siiani puudunud ühtne uimastipoliitika — erinevate ametkondade esindajad on väga erinevatel seisukoh-

ta del. Mõned aastad tagasi väljendas tolleaegne Tallinna Politseiprefektuuri narkokuritegude talituse komissar arvamust, et ilma narkomaanideta puudub ka narkokuritegevus ja ainuõige on narkomaanide represseerimine (Mõttus, 2000). Narkomaanide rehabilitatsiooni otstarbekuses kahtles ka riigikogulane Anti Liiv (Liiv, 2000). Praktika on suures osas mõjutatud tegijate seisukohtadest. Kuigi 1997. aastal sõnastatud uimastipoliitika põhimõtetes (*Narkomaania ennetamise ...*, 1997) on sätestatud, et „rõhuasetus narkokuritegevuse tõkestamisel on pandud uimastite salakaubavedajate, ebaseaduslike valmistajate ja vahendajate efektiivsele avastamisele ja karistamisele“, siis praktikas tegeldi suures osas narkomaanide kinnivõtmise kampaaniaga². Praegu hakkab praktika selles osas muutuma, näiteks massiline narkomaanide püüdmine Ida-Virumaal on lõppenud.

Nulltolerantsi poliitika pooldajad libisevad mööda faktist, et Eestis on juba praeguseks hulgaliselt (spetsialistide hinnangul 10 000–15 000) opiaatide tarvitajat ja nende arv kasvab. Tarvitajate juurdekasvu ei ole võimalik peatada esmase preventsiiooni käigus antava teabega, vaid marginaliseerunud kogukonnad (nt Ida-Virumaal) vajaksid probleemi lahendamiseks igakülgset sotsiaalset abi. Arstide sõnul ei ole olemasolevaid ravi- ja rehabilitatsiooniasutusi mingil juhul piisavalt (nt Mumma, 2002).

Lõhe retoorika, seadustiku ning selle rakendamise vahel on Euroopa riikide uimastipoliitikas tavaline. Eestis ei ole see olnud haruldane teisteski poliitika valdkondades. Selline olukord on juba iseenesest vähemalt potentsiaalselt vastuolus õigusriigi põhimõtetega, aga ohtusid on teisigi. Nii poliitikas kui ka massiteabevahendites on küll esitatud uimastiteemalisi sõnavõtte, aga erinevate informeeritud seisukohtade dialoogi ehk tõsiseltvõetavat uimastipoliitilist avalikku diskussiooni ei ole siiski veel tekkinud. Uimastipoliitika üldsuundade määratlemine ning ka probleemsete tarbijate ravi ja rehabiliteerimine on Eestis jäänud peaaegu täielikult riigi korraldada. Ei ole tekkinud riigiväliseid, uimastipoliitikat mõjutada püüd-vaid survegrupe ega ka kohalike omavalitsuste suurt aktiivsust ravi ja rehabilitatsiooni korraldamisel; ka mittetulundusühenduste tegevus on olnud riigi suunata. Seetõttu on uimastipoliitiline praktika suuresti sõltuvuses isikute ja poliitiliste meeleolude vaheldumistest riigiaparaadis. Eelarve poolt tagatud ravivõimaluste ning politsei- ja kohtupraktika etteaimamatult

suur kõikumine võiksid aga halvimal juhul teha võimalikuks sihipärase uimastipoliitika üldse.

Kasutatud kirjandus

- Aaviksoo, A. 2002. *Intervjuu, 17. mai 2002*. Ain Aaviksoo on Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna juhataja kt.
- Ahven, A. 2000. Social problems in official statistics in Estonia in the 1980s and 1990s. H. Leifman and N. Edgren Henrichson (toim.), *Statistics on Alcohol, Drugs and Crime in the Baltic Sea Region* (lk 17–58). Helsinki: NAD.
- Allaste, A-A. 2001. *Miks Narva noored tarvitavad uimasteid? Elukeskkonna seosed probleemkäitumisega*. Magistritöö, Eesti Humanitaarinstituut.
- Allaste, A-A. and Lagerspetz, M. 2002. Recreational drug use in Estonia: The context of club culture. *Contemporary Drug Problems*, 29, 1, 183–200.
- Bozóki, A. 1999. Rhetoric of action: The language of the regime change in Hungary. A. Bozóki (toim.), *Intellectuals and Politics in Central Europe* (lk 263–283). Budapest: CEU Press.
- Christie, N., Bruun, K. 1985. *Den gode fiende*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Deacon, B. 1995. Global agencies and the shaping of post-communist social policy: The case of Lithuania in comparative context. J. Simpura (toim.), *Social Policy in Transition Societies. Experience from the Baltic countries and Russia* (lk 122–152). Helsinki: The Finnish ICSW Committee, The Finnish Federation for Social Welfare.
- EU 1999. *European Union Drugs Strategy (2000–2004)*. Euroopa Komisjoni pressiteade nr. 12555/3/99.
- EU 2000. *EU-Action Plan on Drugs 2000–2004*. Euroopa Komisjoni pressiteade nr. 9283/00.
- Fjær, S. 1993. Den harmoniserte narkotikapolitiken: krigsretorikk og lokal autonomi. A. Skretting; P. Rosenqvist; J. Jepsen (toim.), *Narkotikapolitik i internasjonell perspektiv* (lk 35–50). Helsinki: NAD.
- Gerber, J and Jensen, E. L. 2001. The internationalization of U.S. policy on illicit drug control. J. Gerber and E. L. Jensen (toim.), *Drug War, American Style. The internationalization of failed policy and its alternatives* (lk 1–18). New York & London: Garland Publishing.
- Kariis, T. 1999. Uimastipoliitka, preventsiioon ja rehabilitatsioon: uimastipreventsiioon Eestis, lähiminevik ja per-

² Näiteks Narvas registreeriti politseistatistika alusel 2000. aasta esimese 6 kuuga 283 narkokuritegu ja 412 narkoalast haldusõigusrikkumist, mis oli 15 korda rohkem kui 1999. aastal. Narkoalaste haldusõigusrikkumiste väljaselgitamine kasvas samal perioodil Narvas ligi 16 korda. Valdavalt oli tegemist massilise narkomaanide puudmisega, kes pärast arreteerimist varsti vabaduses oma tegevust jätkasid (Allaste, 2001).

- spektiivid. *Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse Infoleht* nr. 1, august.
- Kollom, K. 2002. *Kodanikualgatuse roll narkomaaniaprobleemide ennetamisel*. Bakalaureusetöö, Eesti Humanitaarinstituut.
- Lagerspetz, M. and Moskalewicz, J. Ilmumas. Drugs in the post-socialist transitions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland. *European Addiction Research*.
- Laursen, L. 1993. Hvidvaskning af narkotikapenge. A. Skretting; P. Rosenqvist; J. Jepsen (toim.), *Narkotikapolitik i internationelt perspektiv* (lk 61–74). Helsinki: NAD.
- Laursen Storgaard, L. 2000. *Konstruktionen af dansk narkotikapolitik siden 1965*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Liiv, A. 2000. Kas Eesti noored enam ilma uimastiteta elada ei saa? *Riigikogu Toimetised*, 2/2000, 50–65.
- Mumma, J. 2002. Arstidel napib ajupesukeskusi. *Terviseleht*, 6.
- Möttus, K. 2000. Narkomaania tuleb lugeda narkokuritegevuse üheks osaks. *Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse Infoleht*, 2, jaanuar.
- Narkomaania ennetamise... 1997. *Narkomaania ennetamise ning narkokuritegevuse tõkestamise poliitika (uimastipoliitika) põhimõtted aastateks 1997–2007*.
- Narkomaania ennetamise... 2002. *Narkomaania ennetamise riiklik strateegia 2002–2012*. Tööversioon.
- Narusk, A. 1998. Forgotten tunes of the Singing Revolution. J. Moskalewicz and Chr. Tigerstedt (toim.), *Public Opinion on Social Problems. A survey around the Baltic Sea* (lk 67–88). Helsinki: NAD.
- Narusk, A. 1999. Sotsiaalsete probleemide teadvustamise „sootundlikkus“. A. Narusk (toim.), *Argielu Eestis 1990ndatel aastatel. Elanikkonnaküsitlustel „Eesti 93“ ja „Eesti 98“ põhinev sotsioloogiline ülevaade* (lk 106–109). Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.
- NCND 1993. *Nordic-Baltic Meeting on Narcotic Drugs, 18th–19th May 1993 in Tallinn, Estonia*. Stockholm: The Nordic Committee on Narcotic Drugs.
- Nestor, E. 2000. Uimastite vastu tuleb võidelda ühiselt. *Riigikogu Toimetised*, 2, 69–70.
- Riigikontroll 2002. *Riigikontrolli audit: Alkohoolismi ja narkomaania programmiks eraldatud raha kasutamisel esinevate riskide hindamine 2002*.
- Sarvanti, T. 1993. *Viron Sosiaaliministeriölle* (7. oktoobril 1993 Sotsiaalministeeriumile esitatud memorandum).
- Sarvanti, T. 1997. *Huumepoliitika ja oikeudenmukaisuus*. Helsinki: STAKES
- Schöpflin, G. 1993. *Politics in Eastern Europe 1945–1992*. Oxford, UK & Cambridge, USA: Blackwell
- Świątkiewicz, G. and Moskalewicz, J. 1994. Changing definitions of the drug problem: An analysis of Polish newspapers in 1985 and the 1990–1993 period. M. Lagerspetz (toim.), *Social Problems in Newspapers. Studies around the Baltic Sea* (lk 71–81). Helsinki: NAD.
- UNDCP/WHO 1992. *Report on a Joint UNDCP/WHO Mission to Estonia, 28–29 May 1992*.
- Vetik, R. 2001. Eesti inimarengu aruanne 2001: kas Eesti on sotsiaalselt jätkusuutlik? Vetik, R. (toim.), *Eesti inimarengu aruanne 2001* (lk 8–12). Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.

2.5. Suitsiidi sotsiaalsed ja ealised riskid ning (enese)abi võimalused

Taasiseseisvunud Eestis on demokraatlikule ja avatud ühiskonnale omaselt päevavalgele toodud mitmed inimarengu probleemid, millest sotsialismiajal vaikiti. Nende hulka kuulub ka kõrge suitsiidirisk. Laiemas kontekstis viitab kõrge suitsidaalsus probleemidele nii ühiskonna vaimse tervise alal kui ka kõrgele sotsiaalse surutise astmele.

Suitsiidiprobleemi avaliku teadvustamisega seoses on teadvustatud ka enesetappude ärahoidmise vajadus ja enesetapu käsitlus välditava surmajuhuna. Suitsiidiini viib pikk sündmuste ahel inimese elukäigus, milles peegelduvad ka riigi toimimise eri aspektid. Suitsiidipreventsioon ei tähenda mitte üksnes kriisiabi fataalse sammu vahetuks ärahoid-

miseks, vaid eelkõige selleni viivate tingimuste vältimist, sisaldudes nii kaudselt riigi poliitikas tervikuna.

Kõrge suitsiidiriski tähendust populatsiooni seisukohalt mõtestades tuleb silmas pida, kui eripäraselt tugev ja püsiv on suitsiidisurma mõju ellujäänule lähikonnas. Öeldakse, et enesetapp ei lõpe surmaga, vaid jätab püsiva jälje mahajääjatele. Enesetappimine hülgab, süüdistab, mõistab hukka ja jätab lähikondsed alatisse teadmatusse. Tekib küsimus, kas üldse ja mida saaksid sellises individuaalses aktis elu säästmiseks teha teised inimesed ja suitsiidendi eluringiga seotud institutsioonid ning kuidas toetada populatsiooni elutahet riiklike abinõudega.

Eesti siirdeaega iseloomustades räägitakse sageli ühiskondlikust šokist (ajutisest võimetusest adekvaatselt, teadvustatult käituda), mille vältel olulisimad muutused toimusid. Väga kiire, isegi äkiline tööhõive ümberkorraldamine, omanikustaatus teke, järjest süvenev majanduslik ja sotsiaalne kihistumine (või ka ümberkihistumine) esitasid väljakutseid toimetulekuks igapähele. See kajastus omal kombel populatsiooni demograafilises käitumises (joonis 2.4). Taasiseseisvumiseelne periood äratas ühtsete rahvuslike huvide nimel lootusi muutusteks ja see sotsiaalne optimism realiseerus niihästi sündivuse tõusus kui ka vägivaldsete surmajuhtude sageduse languses. Tõsi küll, viimase puhul oli oma osa ka uuel alkoholipoliitikal.

Nii või teisiti — need andmed kinnitavad suitsiidiriski ühiskondliku mõjutatavuse teesi. Siirdereformide kõrgperioodil (1994–95) kasvab suitsiidirisk erakordselt suureks. Erinevate populatsiooniprotsesside sünkroonsus ja paralleelsus viivad järelduseni, et suitsiidide preventsioniabinõusid tuleb otsida laiemalt, haarates sihtgruppide eritlemisel mitmeid eluvaldkondi. Ühe üksiku negatiivse ilmingu preventsiioon ei saa olla tõhus, sest varjatult seisab mitme protsessi taga üks ja sama põhjuste ring.

Viimasel kümnendil, mil areng oli üles ehitatud konkurentsi ainupõhimõttele, juhtisid sündmused vahel pigem meid kui meie sündmusi. Ette on heidetud sotsiaalsete aspektide ignoreerimist reformide käigus. Selle perioodi üldisemas iseloomustuses võiks vahest esile tuua ka seda, et arengut avatud ühiskonda ei õnnestunud järjekindlalt hoida eestikeskse strateegia piires, nimetagem selleks siis kas teatava rahvusliku kokkuleppe, rahvusliku idee või rahvuslike huvide olemasolu tegevuse alusena. Oluline on seejuures taolise strateegia tekkimise avalik ja üldsust haarav protsess, mitte deklaratsioon, sest preventsioniabinõude aluseks ja mootoriks on indiviidi eneseabivalmidus. See tähendab ühelt poolt kriisiabi meetodika ja tehnika tundmist, teiselt poolt — ja peamiselt — aga motiveeritust eneseabiks. Viimast aga saaks toetada mõtestatud ja konsensuslike sotsiaalsete eesmärkide kaudu.

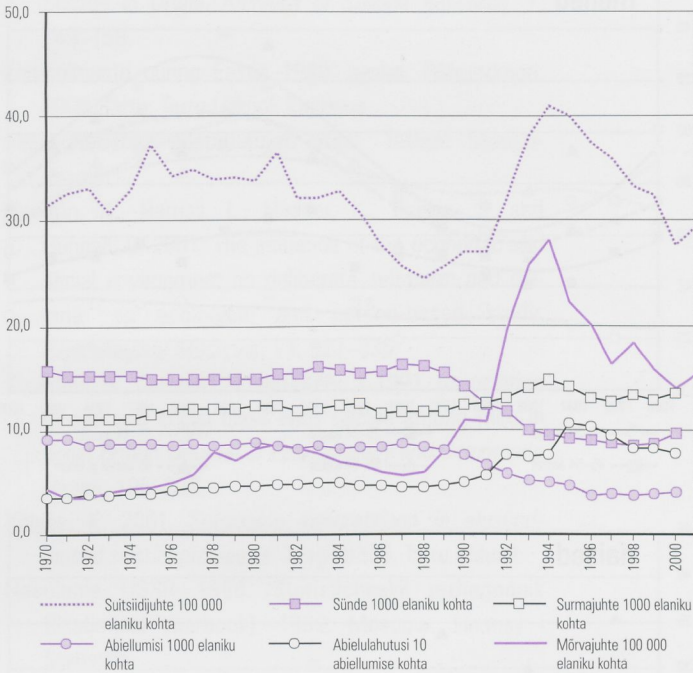
Äsja vaadeldud trendid peegeldavad möödunud, kuid suitsiidide ennetuseks on seniste suundumuste tundmisest eeskätt vaja ammutada mõtteid lähituleviku probleemide ettenägemiseks. Vaadeldgem suitsiidiriski dünaamikat detailsemalt. Suitsiidikordaja, olles viimase 30 aasta jooksul meestel keskmiselt 4 korda kõrgem kui naistel, osutub tugevalt eripäraseks ka erisugustes vanusegruppides (tabel 2.6).

Suhteliselt madalam on nooremaealiste ja meestel ka vanemaealiste isikute suitsiidirisk. Kõrgema suitsiidiriskiga on keskmised vanusegrupid,

JOONIS 2.4.

Eesti populatsiooni elusündmused 1970–2000

Andmed: Eesti Statistikaamet; Tiit, 1993.



TABEL 2.6.

Suitsiidikordaja vanusegruppides
(suitsiidijuhte 100 000 vastavas eas elaniku kohta)

	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
Mehed						
1970	34,6	70,4	82,7	79,1	78,9	89,6
1975	35,3	89,3	104,4	110,2	103,4	90,2
1980	39,0	77,9	76,9	87,8	65,3	103,5
1985	26,5	59,6	93,4	101,2	73,7	65,9
1990	25,9	52,5	66,5	61,9	64,4	68,8
1995	28,0	62,1	107,4	138,9	108,8	94,5
2000	29,6	43,9	67,1	87,1	71,7	54,8
Naised						
1970	10,3	11,7	17,3	25,1	13,7	27,2
1975	7,8	7,0	15,5	23,6	21,0	24,7
1980	5,7	6,2	20,3	32,5	19,8	27,5
1985	6,8	7,6	11,9	21,4	19,0	22,3
1990	5,8	10,2	9,7	25,8	19,7	33,7
1995	6,8	8,8	18,9	21,1	31,7	29,1
2000	6,1	11,9	10,8	11,2	14,6	25,2

sedä eriti selgelt meestel, ja vanemad eagrupid naistel. See annab esmase aluse riskigruppide määramiseks. Vaadeldes suitsidentide vanuselist jaotust, selgub, et vaadeldaval ajaperioodil on 40–50% meessuitsidentidest ja 30–40% naissuitsidentidest 35–54 aasta vanused (populatsioonis on vastav

Suitsiidikordaja muutused viimastel kümnenditel



TABEL 2.7.

Töötavate isikute jaotus majandussektorite vahel, %

	1990	1995	2000
Kokku			
Primaarsektor	21	11	7
Sekundaarsektor	37	34	34
Tertsiaarsektor	42	55	59
Mehed			
Primaarsektor	27	13	10
Sekundaarsektor	41	41	42
Tertsiaarsektor	32	46	48
Naised			
Primaarsektor	15	8	5
Sekundaarsektor	32	26	24
Tertsiaarsektor	53	66	71

osakaal 27–28% ümber). Seega on ligi pooled enesetapjatest viljakas tööeas. See sunnib otsima põhjusi ja põhjuste kõrvaldamisteid töösfaarist. Seda mõtet toetab suitsiidikõverate detailsem uuring viimase kümnendi kohta, mil töösfaar uuenes radikaalselt (joonis 2.5).

Selgub, et eagruppides, mil ollakse oma töökarjääri alguses või juba lõpetanud töötee, püsis suitsiidikordaja siirdeajal küllaltki stabiilsena, kui vaadelda vastavas eas isikuid ajateljel. Seevastu tööeas vanusegruppides ilmnes reaktsioon siirdeajale selgelt: langus siirdeaja eel, tõus 90. aastate teise pooleni ja seejärel väike langus. Üks sellise pildi seletusi võiks tuginedagi töösfaaris toimunud muutustele, tööpuuduse tekkele, karjääri katkemisele või selle ohule. Seletus tundub tõepärasena ka seepärast, et pidades töökarjääri meestel naistest erinevalt prioriteetseks elusfääriks, on suitsiidikordaja variatiivsus meestel silmapaistvalt suurem kui naistel. Seetõttu lähtume alljärgnevas suitsiidide ennetusvõimaluste üle arutlemisel eeskätt töösfaarist.

Kahtlemata on majanduslik toimetulek oluline eluga toimetuleku eeldus. Suurele osale inimestest Eestis tagab ja tagaks praegu toimetuleku kindlasti töökoht. Tööpuudus on suitsidentide psühholoogilise autopsia uuringute andmetel suitsiidi võimaliku motiivina olulisel kohal: 1999. aasta suitsidentidest oli 25% tööprobleeme ja 22% olid töötud (Kõlves, 2001). Tööhõive parandamisele ja tööalasele initsiatiivile viia riikliku sotsiaalse abi tõhususes suitsiidi preventsiolis ei ole kahtlust, kuid kõik suitsidendid ei ole töötud ega vaesed. Töösfaaris ja sellega seotult ilmneb teisiigi, varjatuid aspekte, millest võivad lähiaastail areneda tõsised probleemid.

Üheks töösfaariga seotud stressiallikaks võib osutuda oskamatus taastuda, puhkusevõimaluste kättesaamatus, ignorantus oma puhkusevajaduste ja võimaluste analüüsimisel. Ettekujutus seitse päeva nädalas ööpäev läbi tööalaselt hõivatud ja kättesaadavast pereisast või pereemast on nonsens. Puhkuseteadlikkus on madal ja sageli suunatud ühekülgsed mallide kohaselt. On loomulik, et puhkuse laad vastab töölaadile ja muutub viimase muutudes. Viimasel kümnendil on märgatavalt teisenenud tööhõive struktuur primaarsektori vähenemise ja tertsiaarsektori suurenemise suunas (tabel 2.7).

Suhteliselt enam on niisiis varasemaga võrreldes isikuid, kes peavad töötama vaimse tegevuse ja suhtluse alal. See ja töö intensiivsuse üldine märgatav suurenemine nõuab paljudelt uusi teadmisi ja oskusi tööviime taastamiseks. Nii märgib elutingimuste uuringu NORBALT andmeil üle 40% juhtidest, kolmandik ettevõtjast ja viiendik lihtametnikest, et

vaimne pinge töökohal on liiga kõrge (Elutingimuste ..., 2000). Puhkuseeadlikkuse tõstmine ja puhkuseeaduslike soovitude propageerimine võiksid olla need riigi poolt enesele võetud sihid, mis aitaksid maandada tööväsimuse stressi ja ennetada fataalseid otsustusi sel pinnal. Miks ei võiks mõni (avaliku konkursi teel leitud) sellealane valgustuslik meediaväljaanne saada riigi toetust, et soodsa hinna tõttu leida rohkem lugejaid? Miks ei võiks (samuti konkursi teel leitud) tervisekeskus saada toetust soodsate puhkusepakettide pakkumiseks? Meenutame, et Eesti taastusravikeskuste klientidest on üle 70% välismaalased. Kui näiteks toitumisharjumuste osas on juba toimunud diferentseerumine ja enamasti leitud oma võimalustele vastav äraelamisviis, siis sama tuleks aidata leida ka rekreatsiooni vallas. Psüühika- ja käitumishäiretesse esmahaigestumise kordaja 1,5kordne kasv viimasel viiel aastal viitab sellele, et probleem on tõsine, sealjuures ka jõukusastmest olenemata.

Uutest lõõgastumisvõimalustest meenub pigem negatiivset: ööpäev läbi kättesaadav alkohol ja ahvatlevad joogikohad, ka argipäeviti hilise ööni töötavad kasiinod, uudsuse võlust tekkinud suhteliselt leplik suhtumine narkootiliste ainete kasutamisse. Kas riik ei peaks diferentseeritult kalkuleerima, kus on saadud kasu ikkagi suurem tekkinud kahjust? Positiivsena saab kindlasti esile tuua spordi ja tervisespordi sisulise populaarsuse kasvu Eestis, mida oleks arukas riigipoolsetl enam toetada. Kuigi põhimõtteliselt on praegu võimalik osa saada mis tahes kultuuri-rikkustest maailmas, on selle nimel pingutusteks valmis siiski vaid vähesed. Vaba aja sisustamisel alatakse pigem millestki maisemast — miks mitte kehakultuurist?

Meie sõnum on kokkuvõtlikult öeldes lihtne: määrgates suitsiidiriski muutustes sotsiaalse keskkonna mõjutusi, näeme ennetustegevuse ülesandeid laiemalt, paralleelselt kulgevate teiste protsesside analüüsis, mitte üksnes otsese kriisiabi ja kriisisekkumisenä. Peale üldise elukvaliteedi tõusu, ja selle kõrval, on olulisel kohal valgustuslik tegevus ja mõtestatud ning perspektiivi pakkuvate konsensuslike riiklik-rahvuslike sihtide olemasolu. Suitsiidiriski nullini viia ei ole võimalik, küll aga saab miinimumini viia selle osa, mis kasvab ühiskondlike mõjutuste varal. Eestis ollakse väljumas üleminekuajast ja ratsionaalse ning pragmaatilise käitumise alusena otsimas isiklike eesmärgi oma tulevikusuundumusteks. Ummikteele sattumise vältimiseks vajab riiklik-poliitilist toetust niihästi vaene kui rikas.

Kasutatud kirjandus

- Gailiene, D., Domaskiene, V. and Keturakis, V. 1995. Suicide in Latvia. *Archives of Suicide Research*, 1, 149–158.
- Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal. Põhiandmed. 2000. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Eesti statistika aastaraamat. 2001. Tallinn: Statistikaamet.
- Hawton, K., Harriss, L., Hodder, K., Simkin, S. and Gunnell, D. 2001. The influence of the economic and social environment on deliberate self-harm and suicide: an ecological and person-based study. *Psychological Medicine*, 31, 827–836.
- Kreitman, N., Carstairs, V. and Duffy, J. 1991. Association of age and social class with suicide among men in Great Britain. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 195–202.
- Kõlves, K. 2001. *Sotsiaalne integratsioon ja elusündmused suitsiidiprotsessis*. Magistritöö. Tartu Ülikool.
- Naselenie USSR 1988. *Statisticheskij jezhgodnik* (Statistical yearbook). 1989. Moscow: Finansy i Statistika.
- Pritchard, C. 1996, Suicide in the People's Republic of China categorized by age and gender: evidence of the influence of culture on suicide. *Acta Psychiatr Scand*, 93, 362–367.
- Rancans, E., Salander, Renberg, E. and Jacobsson, L. 2001. Major demographic, social and economic factors associated to suicide rates in Latvia 1980–1998. *Acta Psychiatr Scand*, 103, 275–281.
- Tiit, E. 1993. Eesti rahvastik ja selle probleemid. *Akadeemia*, 8, 1654–1679.
- Värnik, A. 1998. Suicide in the former republics of the USSR. *Psychiatria Fennica*, 29, 150–162.
- Värnik, A., Wasserman, D., Dankowicz, M. and Eklund, G. 1998. Age-specific suicide rates in the Slavic and Baltic regions of the former USSR during *perestroika*, in comparison with 22 European countries. *Acta Psychiatr Scand*, 98 (Suppl. 394), 20–25.
- Värnik, A., Wassermann, D., Palo, E. and Tooding, L.-M. 2000 Suicide trends in the Baltic States, 1970–1997. *Trames*, 4, (54/49), (1), 70–90.
- Värnik, A., Wassermann, D., Palo, E., Tooding and L.-M. 2001. Registration of external causes of death in the Baltic States 1970–1997. *European Journal of Public Health*, 11, (1), 84–88.
- Wasserman, D., Dankowicz, M., Värnik, A. and Olsson, L. 1997. Suicide trends in Europe, 1984–1990. Stefanis CN (toim.). *Biopsychosocial approaches to suicide*. The Netherlands: Elsevier Science.

2.6. Eestlaste ja mitte-eestlaste kriminaalsed karjäärid

Sissejuhatus

Mitte-eesti vähemuse ühiskonda integreerumise kriminoloogilistele aspektidele ei ole siiani piisavat tähelepanu pööratud. Samal ajal viitavad mitmed faktid mitte-eesti rahvusest elanikkonna suhteliselt suurele rollile Eesti kuritegevuses. Näiteks 2001. aastal oli kuritegusid toime pannud isikute hulgas eestlasi 53,5% ja mittepõlisrahvusest inimesi 46,5%. Mitte-eestlaste kriminaalse aktiivsuse koefitsient oli 1,45, eestlaste vastav näitaja 0,79¹. Mitte-eestlaste osakaal kriminaalse aktiivsuse näitaja alusel on olnud alates Eesti taasiseseisvumisest püsivalt suurem kui eestlastel ning erinevused süvenevad jätkuvalt (Saar, 2001: 41). Mitte-eestlaste hulgas on narkomaania levik laiem kui eestlaste hulgas ja prostitutsiooniga tegelejatest on hinnanguliselt 80% mitte-eestlased (Saar, Annist, Ahven, 2001: 194). Politsei andmetel kuuluvad organiseeritud kuritegelikesse rühmitustesse Eestis valdavalt mitte-eesti päritolu isikud. Seega kujutab mitte-eestlaste kriminaalne käitumine endast olulist probleemi nii riigi õiguskorra kui ka ühiskonna integreerumise kontekstis.

Käesolevas artiklis vaadeldakse Eestis elavate eestlaste ja mitte-eestlaste kriminaalse käitumise ja sotsiaalse adapteerumise erinevusi aastatel 1984–1999 läbi viidud kestvusuuringu resultaatide põhjal. Uuringu üldiseks eesmärgiks oli analüüsida alaealisena kuritegusid ja õiguserikkumisi toime pannud isikute kriminaalsete karjääride² seaduspärasusi ja karjääride mõjufaktoreid. Tegemist on Eesti õiguserikkujate ja kurjategijate representatiivse kohordi-

uuringuga, kus ühe grupi indiviidide kriminaalset aktiivsust jälgiti viieteistkümnendaastase perioodi kestel. Kuna valimisse kuulusid nii eesti kui ka mitte-eesti rahvusest inividid, võimaldasid resultaadid analüüsida nende kahe alagrupi erinevusi.

Valimi rahvuseline jaotus näitab, et uuringu alguses oli selles üle 60% eestlasi ja vähem kui 40% mitte-eestlasi. Kuna mitte-eesti rahvusest isikute puhul oli tegemist vene keelt kõnelejadega, ühendati edaspidises analüüsis kõik mitte-eesti rahvusest inividid üheks grupiks.

Uurimus sai alguse 1984. aasta sügisel, mil viidi läbi kõigi sel ajal Eesti erikasvatusasutustes viibinud meessoost alaealiste õiguserikkujate uuring. Alaealiste erikasvatusasutustesse suunamise kriteeriumid olid kehtestatud sellisena, et nendesse satutsid praktiliselt kõik noored, kes alaealisena panid toime kuriteo või rikkusid õiguskorda süstemaatiliselt. Seega hõlmati käesoleva uuringuga valdav enamik Eesti tolleaegseid õiguskorra vastu eksinud 14–17aastaseid isikuid.

Põhiline *meetod*, mille abil koguti andmeid iga kasvandiku kohta, oli isikliku toimiku analüüs. Teiseks meetodiks andmete kogumisel oli kõigi respondentide spetsiaalne *anketeerimine*. Et hinnata vastuste objektiivsust, koguti osa andmeid paralleelselt nii toimikutest kui ka ankeetidest. Eluplaanide ja väärtushoiakute plokkid olid lülitatud küsimused, mis pidid välja selgitama alaealiste õiguserikkujate püüdlused õppimise ja töö sfääris, samuti nende plaanid perekonna loomiseks, endale elukoha valikul jne.

Esimese etapi peamine eesmärk oli teha kindlaks alaealiste erikasvatusasutuste kontingendi põhilised sotsiaalsed ja isiksuslikud karakteristikud. Uuringugruppi lülitati kõik alaealsed, kes vastasid kehtestatud kriteeriumitele ja olid reaalselt kättesaadavad. Kokku kuulus valimisse alaealiste koloonia 210 ja erikutsekooli 107 kasvandikku. **Teine etapp** viidi läbi 1990. aasta aprillis, kui esitati järelepärimine ENSV Siseministeeriumi informatsiooni- ja arvutuskeskusesse valimi 317 indiviidi poolt ajavahemikus 1984–1990 toime pandud kuritegude ja nende eest karistamise kohta. Kuritegude ja karistuste fikseerimine selle ja järgnevate etappide käigus toimus süüdimõistvate kohtuotsuste alusel. ENSV Siseministeeriumi passilauast koguti andmed samade indiviidide töö- ja elu-

TABEL 2.8.

Kohordi indiviidide jagunemine rahvuse järgi
1985. aastal

Rahvus	Indiviidide arv	Osakaal, %
Eestlased	191	60,5
Venelased	110	34,4
Muud mitte-eesti rahvusest isikud (ukrainlased, soomlased, valgevenelased, armeenlased)	16	5,1
Kokku	317	100,0

¹ Kriminaalse aktiivsuse koefitsient saadakse jagades teatud tunnusega isikute osakaalu kurjategijate hulgas sama tunnusega isikute osakaaluga kogu elanikkonnas.

² Kriminaalne karjäär oli defineeritud kui isiku poolt toime pandud õiguserikkumiste ja kuritegude aegrida ehk indiviidi liikumine läbi kriminaalse praktika ja kogemuse.

kohtadest. Kolmas etapp viidi läbi 1995. aasta aprillis- mais, kui esitati järelepärimine riigi kodakondsus- ja migratsiooniameti aadressbüroosse, et saada andmeid indiviidide elu- ja töökohtadest. Andmeid kuritegude toimepanemise ja karistatuse kohta perioodil 1990–1995 koguti politseiameti teabe- ja analüüsibüroo kriminaalkartoteegist.

Neljandal etapil esitati uus järelepärimine indiviidide tegevuse kohta aastatel 1995–1999. Viimasel kolmel etapil saadud andmestik lisati varasemale andmemassiivile ning moodustati andmepank.

Uuringu läbiviimise 15 aasta jooksul leidsid kohordis aset muutused, mida tuli resultaatide analüüsimisel kindlasti arvestada. Tegemist oli ühest küljest tavalise nähtusega, mil osa pikaajalise uuringu alguses valimisse kuulunud indiviididest viimastel etappidel sinna enam ei kuulu. Põhjuseks on kas riigi territooriumilt lahkumine, isiku surm või vajalike andmete puudumine registritest. Teisest küljest iseloomustas ka valimist väljalangemine indiviide spetsiifilisel, sageli nende kriminaalse käitumisega seotud viisil.

Eestist lahkunud inividid

Eestist oli 1999. aastaks lahkunud kokku 18 indiviidi ehk 5,7% valimist. Neist 17 oli mitte-eesti rahvusest ja omas Vene või mõne teise endise nõukogude liiduvabariigi kodakondsust. Valimist ainult üks lahkus 1980. aastatel, ülejäänud muutsid oma püsivat elukohta 1990. aastatel, s.o pärast Eesti taasiseseisvumist. Kõige suurem oli lahkumiste intensiivsus 1992. aastal, mil Eestist kolis ära 5 isikut. Viimane lahkumise aasta oli 1997, mil lahkus kaks isikut. Enamikul juhtudel mindi tagasi oma sünnikohta. Väljaspool Eestit sündinud 35 isikust on tänaseks Eestist lahkunud 14 ehk 40%.

Vene rahvusest isikud, kes lahkusid Eestist, olid siin olnud suhteliselt paigsed, neil oli töö- ja elukoht ning nad olid toime pannud vähe kuritegusid. Ilmselt oli tegemist kõige paremini sotsiaalselt adapteerunud kontingendiga vene rahvusest endiste alaealiste õiguserikkujate ja kurjategijate hulgas, kes leidsid, et oma elu jätkamine väljaspool Eestit on neile otstarbekam.

Surnud inividid

1999. aastaks oli 317 indiviidist surnud 20 ehk 6,3% kogu kohordist. Surnute hulgas moodustasid valdava enamiku mitte-eesti rahvusest inividid (14 ehk 70%). Niisuguses vanuses (kuni 30 eluaastat) olevate indiviidide suremuse näitajana on see väga kõrge ning peab

TABEL 2.9.

Indiviidide surma põhjused

Surma põhjus	Indiviidide arv	Osakaal kohordist, %
Tapmine	7	2,2
Õnnetus	4	1,3
Haigus	3	0,9
Enesetapmine	3	0,9
Põhjus teadmata	3	0,9
Kokku	20	6,3

olema seotud spetsiifilise eluviisi ja staatusega. Seda tõestas ka surma põhjuste analüüs. Surma põhjustest oli esimesel kohal tapmine 7 juhtumiga, millest 2 oli toime pandud vanglas; 3 surmajuhtumit oli põhjustatud haigustest (epilepsia, tuberkuloos, ajuveresoonkonna kahjustus). Veel oli 3 enesetappu (neist kaks vanglas), 2 letaalset autoõnnetust ja 2 muud õnnetusjuhtumit. Ülejäänud 3 juhtumi kohta puudusid täpsed andmed.

Kõige nooremalt (18aastaselt) surnud indiviid haigestus alaealiste kasvatustöö koloonias olles tuberkuloosi, millesse suri juba koloonias viibimise ajal. Kõige vanemana suri 31aastane indiviid liiklusõnnetuse tõttu. Enamik suri vanuses 20–25 (kokku 11) ja 26–29 (kokku 5) ning need surmad on olnud valdavalt seotud kriminaalse karjääriga.

Registritest kadunud inividid

Informatsioon puudub kokku 15 isiku kohta (4,7% valimist), mis on samuti mõtlemapanev fakt. Neist 9 kohta olevad viimased andmed jäävad 1980. aastatesse, s.o Nõukogude perioodi, kui kõik inimesed olid kohustuslikult kuhugi sisse registreeritud. Üks isik on kuulutatud alates 1992. aastast seoses tapmise kahtlusega tagaotsitavaks. Ametlikult on neist teadmata kadunuks tunnistatud küll ainult 5 isikut, ülejäänute asupaiga kohta lihtsalt pole registrites uuemaid andmeid. Kuna praegusel ajal puudub sissekirjutamise kohustus, ei ole vältimatult vajalik enda Eestis viibimise fikseerimine. Kui isikul ei ole olnud kontakte politseiga või tema sugulased ei ole hakanud teda taga otsima, võib selline illegaalne periood kesta aastaid.

Enamik kadunutest — 9 isikut — on vene rahvusest, nendest kuus kirjutati elukohast viimati välja seoses vanglasse registreerimisega ning nende karistustähtjad lõppesid 1980. aastate lõpul. Tol perioodil kanti vanglakaristust sageli väljaspool Eestit paiknevates karistusasutustes ning võis juhtuda, et

TABEL 2.10.

Valimi muutused 1985–1999

Valimist väljalangemise põhjus	Indiviidide arv valimis 1985. aastal	Indiviidide arv valimis 1990. aastal	Indiviidide arv valimis 1995. aastal	Indiviidide arv valimis 1999. aastal
Eestist lahkunud	0	3	14	18
Surnud	0	3	17	20
Registritest kadunud	0	13	15	15
Väljalangenud kokku	0	19	46	53
Valimi suurus	317	298	271	264

TABEL 2.11.

Kohordi muutused 1999. aastaks ja indiviidide rahvus
(arv ja osakaal %)

Indiviidide rahvus	Eestist lahkunud	Surnud	Kadunud registritest	Kohordist välja langenud kokku
Eestlased	1 (5,6)	6 (30)	6 (40)	13 (24,5)
Mitte-eestlased	17 (94,4)	14 (70)	9 (60)	40 (75,5)
Kokku	18 (100)	20 (100)	15 (100)	53 (100)

TABEL 2.12.

Kohordi indiviidide tegevusalad 1990. aastal rahvuste lõikes
(arv ja osakaal %)

Alagrupid	Töötab või õpib	Ei tööta	Vanglas	Andmed puuduvad	Kokku
Eestlased	107 (57,8)	48 (25,9)	26 (14,1)	4 (2,2)	185 (100)
Mitte-eestlased	50 (44,2)	40 (35,4)	17 (15,0)	6 (5,3)	113 (100)
Kokku	157 (52,7)	88 (29,5)	43 (14,4)	10 (3,4)	298 (100)

need isikud jätsid Eestisse tagasi tulemata või tulid endisesse elupaika tagasi illegaalselt. Seetõttu pole välistatud, et osa registritest kadunud indiviididest viibivad praegu illegaalidena Eestis. Samuti saab teha oletuse, et osade vene rahvusest isikute puhul oli tegemist sõjaväelaste lastega (2,8% isa ametiks oli märgitud sõjaväelane või korrakaitsetöötaja), kes võisid lahkuda Eestist ilma tsiviilvõimudele sellest teatamata.

Kõigist kadunutest 6 isikut (ehk 40%) oli sündinud väljapool Eestit, mistõttu on väga tõenäoline, et neil

polnud Eesti kodakondsust. Kadunud isikud on pannud toime suhteliselt vähe kuritegusid: neist 3 arvel pole ühtegi kuritegu ja 4 arvel on üks alaealisena tehtud süüdimõistev kohtuotsus. Keskmine kohtuotsuste arv ühe isiku kohta on 1,5, mis on kohordi keskmisest (2,6) oluliselt väiksem.

Nõnda võib öelda, et erinevatel põhjustel arvati lõplikult kohordist välja 53 isikut ehk 16,7% respondentidest ja kohordi suuruseks jäi 264 indiviidi. Ainult nende indiviidide puhul oli võimalik jälgida kriminaalse karjääri kulgu ja elukäiku uuringu algusest kuni lõpuni.

Toodud andmetest ilmneb, et kohordist erinevatel põhjustel kadunud isikud on valdavalt mitte-eesti rahvustest. Nad moodustasid enamuse nii Eestist lahkunute (üle 90%), surnute (70%) ja registritest kadunute (60%) hulgas. Huvitav kokkusattumus on siinjuures, et kohordi muutused rahvustunnuse osas on praktiliselt identsed kogu Eesti elanikkonnas toimunud muutustega. 1989. aasta rahvaloenduse andmetel moodustasid sinisest elanikkonnast eestlased 61,7% ja kohordis oli nende osakaal uuringu alguses 60,5%. 2000. aasta rahvaloenduse andmetel oli Eesti elanikkonnas eestlasi 67,9% ja 1999. aastaks moodustasid nad kohordist 67,8%.

Seega ilmnesid indiviidide kohordist väljalangemisel rahvusliku kuuluvuse alusel väga suured erinevused. Eestlasi oli väljalangenute hulgas 13 ja mitte-eestlasi 40. Väljalangenud eestlased moodustasid kõigist kohordi eestlastest 7% ja venelased 32%, seega saab rääkida rohkem kui neljakordsest erinevusest. Suure väljalangemise ja selle rahvusliku varieeruvuse põhjusi tuleb otsida muuhulgas 1980. aastate lõpu ja 1990. aastate alguse pöördelistest aegadest. Kõik endised alaealised õiguserikkujad sattusid uude olukorda halvasti ettevalmistatuna, mitte-eesti rahvusest indiviidide situatsioon kujunes aga eestlaste omast komplitseeritumaks. Nende puhul lisandusid ebasoodsale üldisele taustale probleemid kohane-misel uue, neile võõra riigi tingimuste ja nõuetega.

Indiviidide tegevusalad

Järgmisena vaatleme kohordi indiviidide tegevusalade jaotumist rahvuste lõikes. Ilmneb, et eestlaste osakaal töötavate ja õppivate isikute hulgas oli 1990. aastal oluliselt suurem kui mitte-eestlaste osakaal (vastavalt ligikaudu 58% ja 44%). Mittetöötavate isikute hulgas oli aga mitte-eestlasi ligi kümnendiku võrra rohkem (vastavalt 35% ja 26%). Vanglas viibijad moodustasid nii eestlastest kui mitte-eestlastest võrdselt 14–15%.

1995. aastaks oli olukord mõlema alagrupi osas mõnevõrra halvenenud. Nii eestlaste kui ka mitte-

eestlaste hulgas oli kasvanud mittetöötavate isikute osakaal. Samas oli vähenenud töötavate ja vanglas viibivate isikute osakaal ja mitte-eestlasi viibis vanglas mõnevõrra rohkem (vastavalt 11% ja 13%). Eestlastest moodustasid endiselt kõige suurema osa töötavad isikud (45%), mitte-eestlastest aga mitte-töötavad isikud (41%).

1999. aastaks oli aga nii eestlaste kui mitte-eestlaste hulgas aset leidnud oluline diferentseerumine. Kuigi mõlemate alagruppide hulgas moodustasid selleks ajaks enamuse mittetöötavad isikud, oli erinevus mitte-eestlastel selles suhtes suurem (mitte-eestlastel 42% ja 23%; eestlastel 40% ja 31%). Samal ajal viibis vanglas täpselt sama suur hulk mitte-eestlasi kui töötas (23%). Eestlaste hulgas oli töötavaid isikuid poolteist korda rohkem kui vanglas viibijaid (vastavalt 19% ja 31%).

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et eestlaste ja mitte-eestlaste puhul oli toimunud 1990. aastate jooksul nendevaheliste erinevuste suurenemine. Eestlaste osakaal oli suurem töötavate isikute hulgas ja mitte-eestlaste osakaal vanglas viibijate ja mitte-töötavate isikute hulgas.

Indiviidide elukohad

Järgnevalt vaatleme, mille poolest erinesid kohordi indiviidide elukohad rahvuste lõikes. Kõige suurem erinevus 1990. aastal ilmnes maal elavate isikute osakaalus: maal elas üle 32% eestlastest ja ainult 6% mitte-eestlastest (erinevus ligikaudu viis korda). Tallinlasi seevastu oli eestlaste hulgas ainult 11% ja mitte-eestlaste hulgas 36% (erinevus ligikaudu kolm korda). Mitte-eestlased ületasid proportsionaalselt umbes kaks korda ka nende isikute osakaalu, kellel elukoht puudus (vastavalt 3% ja 7%).

1995. aastaks oli erinevus eestlaste ja mitte-eestlaste elukohtades mõnevõrra vähenenud. Eestlastest maaelanike osakaal oli liikunud allapoole ja nende eestlaste osakaal, kes elasid Tallinnas, kasvanud. Muudes näitajates oli varasem olukord säilinud.

1999. aastaks oli aga maal elavate eestlaste osakaal jällegi kasvanud (32%ni) ja Tallinnas elavate eestlaste osakaal oluliselt vähenenud (11%ni). Tulemuseks oli see, et eestlastest elas oluliselt suurem hulk indiviide maal ja mitte-eestlastest oluliselt suurem hulk Tallinnas. Elukohta mitteomavate mitte-eestlaste osakaal oli aga kasvanud juba ligi 18%ni ja eestlastel 10%ni.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et erinevused elukohtade lõikes eestlaste ja mitte-eestlaste vahel olid uuringu viimaste etappide läbiviimise ajaks olulisel määral kasvanud. Eestlastest oli suur hulk läinud elama maale,

TABEL 2.13.
Kohordi indiviidide tegevusalad 1995. aastal rahvuste lõikes (arv ja osakaal %)

Alagrupid	Töötab või õpib	Ei tööta	Vanglas	Andmed puuduvad	Kokku
Eestlased	81 (44,8)	64 (35,4)	20 (11,0)	16 (8,8)	181 (100)
Mitte-eestlased	35 (38,9)	37 (41,1)	12 (13,3)	6 (6,7)	90 (100)
Kokku	116 (42,1)	101 (37,3)	32 (11,8)	22 (8,1)	271 (100)

TABEL 2.14.
Kohordi indiviidide tegevusalad 1999. aastal rahvuste lõikes (arv ja osakaal %)

Alagrupid	Töötab või õpib	Ei tööta	Vanglas	Andmed puuduvad	Kokku
Eestlased	56 (31,3)	71 (39,7)	34 (19,0)	18 (10,1)	179 (100)
Mitte-eestlased	20 (23,5)	36 (42,4)	20 (23,5)	9 (10,6)	85 (100)
Kokku	76 (28,8)	107 (40,5)	54 (20,5)	27 (10,2)	264 (100)

TABEL 2.15.
Kohordi indiviidide elukohad 1990. aastal rahvuste lõikes (arv ja osakaal %)

Alagrupid	Maal, külas, maa-asulas	Alevis või väike-linnas	Üle 15 000 elanikuga linnas	Tallinnas	Elukoht puudub	Kokku
Eestlased	60 (32,4)	39 (21,1)	59 (31,9)	21 (11,4)	6 (3,2)	185 (100)
Mitte-eestlased	7 (6,2)	22 (19,5)	35 (31,0)	41 (36,3)	8 (7,1)	113 (100)
Kokku	67 (22,5)	61 (20,5)	94 (31,5)	62 (20,8)	14 (4,7)	298 (100)

TABEL 2.16.
Kohordi indiviidide elukohad 1995. aastal rahvuste lõikes (arv ja osakaal %)

Alagrupid	Maal, külas, maa-asulas	Alevis või väike-linnas	Üle 15 000 elanikuga linnas	Tallinnas	Elukoht puudub	Kokku
Eestlased	53 (29,3)	33 (18,2)	60 (33,1)	28 (15,5)	7 (3,9)	181 (100)
Mitte-eestlased	6 (6,7)	17 (18,9)	29 (32,2)	31 (34,4)	7 (7,8)	90 (100)
Kokku	59 (21,8)	50 (18,5)	89 (32,8)	59 (21,8)	14 (5,2)	271 (100)

TABEL 2.17.
Kohordi indiviidide elukohad 1999. aastal rahvuste lõikes
(arv ja osakaal %)

Alagrupid	Maal, külas, maa-asulas	Alevis või väike-linnas	Üle 15 000 elanikuga linnas	Tallinnas	Elukoht puudub	Kokku
Eestlased	58 (32,4)	34 (19,0)	50 (27,9)	19 (10,6)	18 (10,1)	179 (100)
Mitte-eestlased	6 (7,1)	15 (17,6)	23 (27,1)	26 (30,6)	15 (17,6)	85 (100)
Kokku	64 (24,2)	49 (18,6)	73 (27,7)	45 (17,0)	33 (12,5)	264 (100)

TABEL 2.18.
Kohordi indiviidide jaotus sõltuvalt kriminaalsetest karjääridest
1999. aastaks

Gruppide nimetused	Indiviidide arv	Osakaal kohordist, %
Loobujad	18	5,7
Juhukurjategijad	53	16,7
Korduvkurjategijad	110	34,7
Harjumuskurjategijad	83	26,2
Kokku	264	83,3

TABEL 2.19.
Kriminaalsed karjäärid ja rahvus (arv ja osakaal %)

Rahvus	Loobujad	Juhukurja tegijad	Korduvkurjategijad	Harjumuskurjategijad	Kokku
Eestlased	14 (7,8)	39 (21,8)	70 (39,1)	56 (31,3)	179 (100)
Mitte-eestlased	4 (4,7)	14(16,5)	40 (47,1)	27 (31,8)	85 (100)
Kokku	18 (6,8)	53 (20,1)	110 (41,7)	83 (31,4)	264 (100)

mitte-eestlased aga olid jäänud valdavalt Tallinna. Elukohata inimeste osas oli samal ajal samuti suurenenud mitte-eestlaste osakaal. Kui võrrelda kahe-
guste faktorite (õigusevastane käitumine alaealisena ja rahvus) mõju elukohtadele, siis rahvus omas neist märksa olulisemat diferentseerivat toimet kui õiguse-
vastane käitumine alaealisena.

Indiviidide kriminaalne karjäär

Korrigeeritud valimi indiviidid (kokku 264) grupeeriti vastavalt kriminaalkorras karistamiste arvule. Arvesse võeti periood 1999. aastani. Seejärel hinnati kõiki indi-

viide tegelikult (täisealisena) vabaduses oldud aja järgi, mis oli tunnusena kriminaalkorras karistamiste arvuga olulises korrelatsioonis (Pearsoni korrelat-
sioonikoefitsient 0,703, oluline 0,01 tasemel). Samas ei olnud sõltuvus lineaarne, sest karistamiste arvu puhul võeti arvesse peale reaalse vabaduskaotusliku karistuse ka muud karistused. Niisugune täiendav hin-
damine võimaldas kriminaalse karjääri alusel paremini sarnaseid indiviide ühte gruppi viia.

Indiviidide jaotus kujunes järgmiseks:

I grupp: 18 indiviidi ei olnud kordagi vaadeldaval pe-
rioodil kriminaalkorras karistatud, s.t nende puhul ei saa rääkida kriminaalsest karjäärist. Selle grupi iseloomulik tunnus oli õiguserikkumiste toimepanemine ainult alaealisena ja nad moodus-
tasid kogu kohordist **5,7%**. Kokkuleppeliselt nimetati see grupp **loobujateks**.

II grupp: 53 indiviidi olid toime pannud ühe kuriteo ning neid oli karistatud ühe korra kriminaalkorras. Nad moodustasid kogu kohordist **16,7%** ning nende puhul võib enamasti rääkida lühiajalisest kriminaalsest karjäärist, mis 1999. aastaks oli lõp-
penud. Kokkuleppeliselt nimetati selle grupi indivi-
did **juhukurjategijateks**.

III grupp: 60 indiviidi oli kriminaalkorras karistatud kaks ja 50 indiviidi kolm korda ning nad moodus-
tasid kokku kogu kohordist **34,7%**. Nende krimi-
naalne karjäär on kas lühike või keskmise pikkusega, sõltuvalt sellest, kas kuriteod on toime pandud alaealisena või mitte. Kaks korda karis-
tatud indiviidide hulka kuulus aga juba 4 sel ajal vanglakaristust kandvat isikut, kelle puhul jällegi ei saa rääkida pikast vabaduses oldud ajast. Kolm korda karistatute puhul oli viimane kuritegu ena-
masti toime pandud 1990. aastate keskel ja neist 4 kandis uuringu viimase etapi läbiviimise ajal vanglas karistust. Mõlema alagrupi puhul saab rääkida retsidivismist ja tegemist on **korduvkur-
jategijate** grupiga, kelle hulka kuulus kokku 110 indiviidi.

IV grupp: 83 indiviidi olid toime pannud vähemalt neli erinevat kuritegu, mille eest neid oli karistatud neli ja enam korda. Need nn **harjumuskurjategijad** moodustasid **26,2%** kogu kohordist. Niisuguste isikute kriminaalne karjäär on pikaajaline ja selle kestmisest andis tunnistust suure osa (31 ehk 37,3%) grupi liikmete viibimine vanglas viimase etapi ajal.

Kui vaadata kriminaalsete karjääride erinevusi rahvuste lõikes, ilmneb kõige suurem eripära. Loobujate hulgas oli ainult 4 mitte-eestlast, see tähendab neid isikuid, kes olid alaealisena õiguserikkumiste tõttu suunatud erikutsekooli ja polnud hiljem kuritegusid toime pannud. Valdav enamik niisugustest isikutest oli kas kohordist erinevatel põhjustel välja arvatud või nad olid pannud vaatlusperioodi jooksul toime vähemalt ühe kuriteo. Eestlaste osakaal oli suurem ka juhukurjategijate hulgas (vastavalt 22% ja 17%). Seevastu korduvkurjategijate hulgas oli proportsionaalselt 7% võrra rohkem mitte-eestlasi. Harjumuskurjategijad jagunesid eestlasteks ja mitte-eestlasteks suhteliselt võrdselt.

Samasuunaline diferentseerumine tuleb veelgi ilmekamalt esile, kui analüüsida indiviidide sünnikohti. Väljaspool Eestit sündinute hulgas ei olnud ühtegi indiviidi, keda oleks saanud kvalifitseerida loobujaks. Nende osakaal kasvas liikudes harjumuskurjategijate suunas, mis tähendab, et ligikaudu poolte (48%) väljaspool Eestit sündinud indiviidide puhul võis rääkida pikaajalisest kriminaalsest karjäärist (harjumuskurjategijad) ja 38% puhul 2–3 kuriteo toimepanekust (korduvkurjategijad).

Kokkuvõte

Uuringu tulemusena saadi ülevaatlik pilt niisuguste isikute elukäikudest viimasel 15 aastal, kes panid alaealisena toime õiguserikkumisi või kuritegusid. Põhiline järeldus on, et nende elukäik enamikul juhtudel ei ole olnud edukas. Samadele tulemustele on jõutud ka mitmetes välismaistes kriminoloogilistes uuringutes. Rohkem kui seaduskuulekaid isikuid iseloomustab endisi erikasvatusasutuste kasvandikke kõrge suremus, ebaedukas tööalane karjäär (ei tööta, töötu) ja alalise elukoha puudumine.

Kriminaalse karjääri ja üldise elukäigu vahel on selge seos. Mida rohkem on vaadeldaval perioodil toimepandud kuritegusid ja kantud karistusi, seda halvem on isiku sotsiaalne positsioon. Mida tõsisemad on toimepandud kuriteod, seda vähem edukas on olnud sotsiaalne adaptatsioon. Samas määrab alaealisena erikasvatusasutusse paigutamine, haridustee katkemine, erialase kvalifikatsiooni puudumine, noorena omandatud kahjulikud harjumused ja kindlasti ka sotsiaalne stigmatiseerimine kogu kontingendi juba ette ühiskonnas madalale positsioonile.

Täna tuleb arvestada veel ühe olulise faktoriga. Nõukogude-aegse kasvatusideoloogia järgi pidid alaealistest õiguserikkujatest, kes kuritegusid täisealisena toime ei pane, saama töölisklassi esindajad. Tööliserialad olid nii alaealiste koloonias kui ka

TABEL 2.20.
Kriminaalsed karjäärid ja sünnikoht (arv ja osakaal %)

Sünnikoht	Loobujad	Juhukurjategijad	Korduvkurjategijad	Harjumuskurjategijad	Kokku
Sündinud Eestis	18 (7,4)	50 (20,6)	102 (42,0)	73 (30,0)	243 (100)
Sündinud väljaspool Eestit	-	3 (14,3)	8 (38,1)	10 (47,6)	21 (100)
Kokku	18 (6,8)	53 (20,1)	110 (41,7)	83 (31,4)	264 (100)

erikutsekoolides õpetatavad (lukksepp, treial, maaler-krohviija). Nüüdseks toimunud muutused puudutavad olulisimal määral just niisugust töösfääri, mis on tunnult kahanenud ja uued tingimused esitavad tööliste märksa suuremaid nõudmisi. Linnades pole enam suuri tehaseid ja ettevõtteid, maal pole ühismajandeid, paljud inimesed on pidanud omandama uue eriala ja ennast hariduslikult täiendama. Sellestki aspektist vaadatuna ei ole endised alaealsed õiguserikkujad ja kurjategijad tänastes tingimustes piisavalt konkurentsivõimelised, mis jällegi soodustab nende kriminaalse karjääri jätkumist.

Mitte-eestlastel lisanduvad nimetatud probleemidele uue riigi ja ühiskonnaga integreerumise probleemid. Olemasolev andmestik ei võimaldanud vaadelda valimi mitte-eesti rahvusest isikute kodakondsuse küsimusi, kuid kaudsetel andmetel moodustavad nende hulgas põhiosa kodakondsuseta isikud. Valimisse algselt kuulunud 126 mitte-eestlasest on tänaseks Eestist lahkunud 18 ja surnud 13 respondenti; 8 kohta puuduvad andmed ja 4 olid teadmata kadunud. Eesti rahvusest 191 isikust oli samal perioodil surnud 7, andmed puudusid 2 kohta ja 1 oli teadmata kadunud.

Tuntud kriminoloog M. Tonry, summeerides uuringute tulemusi, mis olid läbi viidud kuritegevuse ja etnilisse või rassilisse vähemusgruppi kuulumise vaheliste seoste kindlakstegemiseks 1990. aastate lõpuks, jõudis järgmistele järeldustele. Kõikides riikides ülevatavad vähemusgruppide kuritegevuse ja vangistatuse näitajad oluliselt põhipopulatsiooni vastavaid näitajaid ja vähemusgruppide puhul tulevad sagedasti esile ka muud sotsiaalsed ja majanduslikud probleemid. Näiliselt neutraalne kriminaalmenetluse protsess halvendab vähemusgruppide liikmete sotsiaalset positsiooni enam kui põhipopulatsiooni liikmetel. Subkultuursed käitumuslikud stereotüübid ja eelarvamused, mis iseloomustavad vähemusgruppe, halvendavad nende liikmete kontakte õigusliku infrastruktuuriga (Tonry, 1997: 12-18).

Nagu näitasid käesoleva uuringu tulemused, kehtivad samad järeldused ka Eesti mitte-eesti rahvusest vähemuse puhul. Selle elanikkonna grupi sotsiaalne positsioon on taasiseseisvunud Eestis jätkuvalt halvenenud ning kriminaalsete karjäärade analüüsi alusel võib rääkida mitte-eestlaste hulgas toimuvast marginaliseerumisest. Tegemist pole õiguskaitse sfääris toimuva diskrimineerimisega, vaid spontaanselt toimuva sotsiaalse protsessiga, mis on seotud muulaste ühiskonda integreerumise raskustega. Kuna elanikkonna suure osa marginaliseerumine ohustab ühiskonna stabiilsust, on vaja teha riiklikul tasandil sihipäraseid jõupingutusi selle protsessi peatamiseks ja juba ilmnunud negatiivsete tagajärgede neutraliseerimiseks.

2.7. Venelased ja kultuuritrauma

Eesti omariikluse väljakuulutamise on nii esimesel (1918) kui teisel korral (1991) toonud kaasa tol ajahetkel privilegeeritud rahvusvähemuse (baltisakslased, venekeelne elanikkond) sotsiaalse asendi ja identifikatsiooni suure muutuse. Esimesel korral oli tegu šokiga nii omandi kui ka võimu vallas, teisel korral aga suurrahvusliku *habituse* järsu kärpimisega. Ootamatu ja sügava sotsiaalse muutusega kaasnevat sotsiaalsete subjektide varasemate käitumismustrite ja väärtushinnangute pealesunnitult ümberhindamist ja sellega kaasnevat argipraktikate teravat teisenemist saab käsitleda kultuuritraumana.

Kuigi nõukogude korra kollaps puudutas traumaatiliseltsi kõiki Eestis elavaid rahvusgruppe, ei toiminud see kõigi suhtes siiski ühesugusel viisil. Katsed minna kiiresti üle käsumajanduselt turumajandusele ja demokraatlikule valitsemiskorrale tekitasid sotsiaalse arengu tasakaalustamatuse, suure majandusliku ebavõrdsuse jms, millega toimetulemine on paljude jaoks raskendatud. Mitte-eestlaste, eelkõige (kesk- ja vanemaealise) venekeelse elanikkonna jaoks aga kaasnes ülalnimetatule veel kolmas — rahvuslikku identiteeti puudutav — šokk ning sattumine emamaast äralõigatud emigrandi staatusesse.

Antud artiklis juhime tähelepanu dilemmale, mille ees väga paljud Eestis elavad slaavlased ka veel täna seisavad: nende varasem elukogemus venelaseks (ka nõukogude inimeseks) olemisest ei sobi kokku neile praegu pakutava sotsiaalse nišiga olla suurrahvuse esindaja asemel tsiviil- ja kultuuripiiranguid omav vähemus pelgalt ühemiljonilise eestlaskonna kui rahvusriikluse põhikandja kõrval.

Kasutatud kirjandus

- Saar, J. (koost.). 2001. *Kuritegevus Eestis 2000. aastal. Uurimisprojekti aruanne*. Justiitsministeeriumile. Tallinn.
- Saar, J., Annist, A. & Ahven, A. 2001. Trafficking in women in Estonia: Social aspects. *Trafficking in Women and Prostitution in the Baltic States: Social and Legal Aspects*. Helsinki: International Organization for Migration.
- Tonry, M. (toim.). 1997. Ethnicity, Crime and Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives. *Crime and Justice. A Review of Research*, 21. Chicago: University of Chicago Press. 12–18.

Antud kirjutise aluseks on P. Sztompka teooria (Sztompka, 2000), mille kohaselt sotsiokultuurilist traumat määratletakse kui „sügavat haava kultuurikoes endas“, mil radikaalse sotsiaalse muutuse järel ilmutab ennast kultuuri duaalsus: traumaatiliste sündmuste tähendused hakkavad vastu töötama muutustega kaasnevatele ning alles vormuvatele uutele tähendustele. „Kultuuritrauma ilmneb häiritusena, kus senikehtinud sotsiaalsed sümbolid hakkavad tähendama midagi muud, kus senikehtinud väärtused muutuvad väärtustuteks, kus saatus ähmastub, usaldus kaob, karismad varisevad kokku ja iidolid põrmustuvad.“ (Sztompka, 2000: 458.) Sztompka rõhutab, et võrrelduna teiste sotsiaalsete muutuste osistega on kultuuritrauma kõige inertsem ning tema ületamiseks võib kuluda mitme põlvkonna eluiga. Antud artikli eesmärgiks on sellise kultuuritrauma veidigi selgepiirilise kirjeldamine Eesti venelaste puhul, aga samuti kontuurjoonise loomine antud trauma ületamise viisidest.

Empiirilise materjalina on kasutatud venekeelsete isikute enesekirjeldusi aastatest 1989–1999, mil fundamentaalne riikluse muutus tõi paratamatult kaasa nõukogude võimu perioodil Eestisse saabunud venelaste sotsiaalse positsiooni ja sellega seotud väärtushinnangute muutuse. Väliuurimus on läbi viidud 2001.–2002. aastal ehk kümme aastat pärast Eesti iseseisvumist. Sisuliselt ei ole enam fikseeritud tollaseid tundeid ja väärtushinnanguid, vaid pigem painavaid mälestusi tollastest isiklikest üleelamistest. Tegemist on seega trauma representatsiooniga, uue jutustusega Eesti Vabariigi taassünniga kaasnenud traumaatilistest sündmustest venekeelsete inimeste elulugudes.

Jutustamise laad ja selles ilmnevad väärtused näitavad eelkõige juba läbi elatud trauma kestvust ja seeläbi ka mõju edasise elutee kujundamisele.

Empiirilise materjali kogumisel on kasutatud biograafilist meetodit, s.o intervjueeritavatel on palutud jutustada oma elulugu, kirjeldada ja anda hinnang oma kujunemisaastatele, karjäärile, identiteedile jms. Intervjuude pikkuseks on olnud 1,5–3 tundi, intervjuerijatena on kasutatud vene keelt kodukeelena rääkivaid isikuid. Intervjueeritavatele on laulva revolutsiooni perioodi meeleolude jäädvustamiseks esitatud vastav küsimus ning jätkatud seejärel 1990. aastate elulooliste sündmuste kaardistamisega. Seega ei ole traumaatilisele nihkele inimeste elus pöördunud liigset tähelepanu, kuid ühe etapina nende eluteel on ta siiski eraldi välja toodud.

Respondendid jaotuvad põhiliselt kahte sotsiaalsesse gruppi: 1) ennast teadlikult Eestiga seostavad vene intelligendid ning 2) erusõjaväelased ja nende tänaseks täiskasvanud lapsed. Selline intervjueeritavate valik on eesmärgipärane, sisuliselt on tegemist tugevalt polariseeruvate gruppidega, keda samas ühtviisi iseloomustab üsna kõrge eneseteadlikkus. Vene intelligentsi esindajad on tavaliselt juba varasemates eluetappides kokku puutunud eestlaste ja eestlusega, vene ohvitserkond aga on elanud üpriski separaatset elu ning taasiseseisvumine on nende jaoks olnud täielik šokk, järsk lahtitõuge harjumuspärasest elulaadist. Märkimata ei saa jätta intervjuerimisel tekkinud raskusi, eelkõige usalduskriisi: intervjuerijatel õnnestus suhelda varem tunda-teada inimestega, sest võõrad lihtsalt keeldusid oma elust kõnelemast. Respondendid olid küllaltki tagasihoidlikud, kui nad jutustasid oma elust praeguses Eesti Vabariigis, küll oldi varmad väljendama oma kriitilisi seisukohti praeguse poliitilise lavdiku kohta.

Järgnevalt on välja toodud kultuuritrauma põhilised avaldusvormid ning illustreeritud need tsitaatidega intervjueritavate elulugudest.

Terav oleviku, mineviku ja tuleviku vaheline dissonants

„Ma ei mõelnud kunagi sellele, et Eesti võiks Nõukogude Liidu koosseisust lahkuda, et see liit ise võiks laguneda. Minu jaoks oli Eesti lihtsalt üks vabariik, kus tehniline varustatus oli teistest parem. Seda, et siin elab nn põlisrahvas, tajusin 1988.–1989. aastal, mil ajalehtedes hakkasid ilmuma eesti intelligentsi kirjutised iseseisvumisest. Lõpuks tekkisid muidugi küsimused, kuidas edasi saab, mis juhtub, mis meist saab? Mul on kaks tütart, ka neli lapselast oli juba selleks ajaks olemas. Neile küsimustele pole siiani selget vastust.” (Mees, sünd 1934. a Semipalatinskis teenis-

tuja peres, mereväe ohvitser, Eestis teeninud 1963–1980, mil läks erru.)

„Ma olen keskmiste kilda hoidev inimene, terve mõistuse austaja. Tollal tundsin, et ka mulle ei sobi see repressiivne nõukogulikkus, ma tahtsin, et me kõik elaksime vastastikuses armastuses ja üksmeeles. Kuid seda ei juhtunud! Milline oli minu prognoos? Mõistagi ärevusttekitav! Mäng ei olnud minu kätes. Kes ma selline olin? Üksnes raadioajakirjanik, kellel parasjagu algas puhkus ning seega polnud isegi mikrofoni peos. Püüdsin käia sündmustega ühte jalga, elasin kõike läbi. Põhiliselt soovisin, et verd ei oleks. Tulevik ähmastus järsult.” (Mees, sünd 1957. a Sverdlovskis, Eestis ajakirjanik.)

Elulaadi järsk muutus

„1989. aastal ei saanud keegi jääda üksikõikseks. Iga uus asi hirmutab. Tollased prognoosid on paraku paika pidanud. Esmalt see, et koos iseseisvusega kehtestatakse eesti keele prioriteet. Meie lapsed pole selliseks eluks üldse ette valmistatud, ometi tuleb neil eesti keele õppimisega tõsiselt tegelda. Teiseks prognoosisin, et venekeelse hariduse omandamine saab olema raskem. Meie nooruse ajal võisid astuda mistahes tehnikumi või kõrgkooli ja olla kindel, et saad hiljem tööd. Meie lapsed aga õpivad igasugustes tasulistest koolides, kuid keegi ei garanteeri neile tööd. Kolmandaks ennustasime 1989. aastal elatustaseme langust ning ka see on halvaks reaalsuseks osutunud. Korteriuur ei tõusnud kaks ega kolm korda, vaid kümnedes kordades. Praegu tuleb maksta kõige eest, olgu see siis arstiabi, haridus või muu.” (Mees, sünd 1950. a Leningradi oblastis sõjaväelase perekonnas, kogu elu elanud Eestis, TPI lõpetanud insener.)

„Eesti iseseisvuse väljakuulutamisse suhtusin jaatavalt. Tõsi, alguses oli kaunistest jube, sest keegi ei osanud seletada, mida tulevikult oodata ja milliseks võib elu muutuda. See hirm ei ole siiani üle läinud. Küll aga on muutunud suhtumine eestlastesse, ja sugugi mitte paremuse suunas. Mul on naturalisatsiooni korras saadud sinine pass, hädapärase eesti keelega saan hakkama. Aga ma ei ela nagu kodus.” (Mees, sünd 1953. a Venemaal, Eestis 1980. aastast, insener-konstruktor.)

Eestlaste olemasolu ja nende omariikluse tunnetamine

„1989. aastal hakkasin esimest korda elus huvituma poliitikast, sest mulle näis, et nendest sündmustest hakkab sõltuma ka minu saatus. Üldiselt olen fatalist: tuleb see, mis tulema peab. Ma ei läinud kuhugi, ei

Interrindesse ega Rahvarindesse. Algusest peale mulle need eestlaste liikumised ei meeldinud, sest ma ka üldisemalt vihkan igasugu rahvamasse. Minus tõuseb otsekohe hirm, kui ma näen masse, kes on koondunud mingi idee ümber. Ka siis tundsin enda ümber masse, täiesti individualiseerimata ühesuguseid maske. Need massid hirmutasid, sest mulle näis, et nad ei vaeu ise mõtlema ja nendega võib manipuleerida mistahes viisil. Nad tekitasid minus õudust, kuigi mõneti tundsin eestlastele isegi kaasa. Ühel rahval on ju ometi õigus nõuda vabadust. Aga see viis, kuidas nad seda tegid, oli mulle vastuvõetamatu. See oli oma vormilt kohutav kihutustöö: teie olite meie vastu nii- ja naasugused, nüüd on meie kord teile kurja teha. Saagu teil sama halb olema, kui meil oli. Niisugune suhtumine ei saanud meeldida.” (Naine, sünd 1951. a Kuibõševis sõjaväelase perekonnas, Eestis bibliograaf.)

„Mida öelda kaheksakümnendate lõpu kohta? Ma olen ju kakskeelne. Mul oli väga häbi seista pikkades järjekordades ja kuulata, mida eestlased venelaste kohta arvavad. Ma sain ju kõigest sõna-sõnalt aru, aga pidin vait olema. Tundsin, et Eesti eraldumise korral saab mul õige raske olema, tuleb küünte ja hammastega enda eest väljas olla. Siis tuli IME ja loomeliidud ja muu selline ning mu eesti sugulased olid juba kõrvuni vabadusvõitluses sees. Aga mina nende eufooriat kaasa teha ei saanud, minus tõusid sisepinged. Siis juhtus midagi ootamatut: ennast venelaseks pidava vanaema surma järel lagunes suurpere järsult eesti ja vene pooleks ning läbikäimine kahanes minimaalseks. Meie suurpere juhtum on nagu mudel selle analüüsimiseks, mis juhtus elanikkonnas. Eestlastest sugulased läksid kaasa rahvusliku tõusulainega ja vastandasid ennast venekeelsetele sugulastele rahvusliku kuuluvuse alusel. Tähendab, ühinemine ei toimunud iseenese sees, vaid kellegi vastu. See on kurb, et Eesti vabanemise protsessis just rahvusliku keti lülid vastu ei pidanud.” (Naine, sünd 1957. a Kohtla-Järvel, ajakirjanik, pärineb eesti-vene suurperest, kakskeelne.)

Venekeelsete inimeste kultuuritrauma ületamine kujuneb ilmselt oodatust oluliselt aeganõudvamaks, ühtlasi ei saa seda lihtsustatult võrdsustada eesti keele selgekssaamisega. P. Sztompka poolt esile tõstatatud kultuuritrauma verbaliseerimine toimib meil ohtrate kultuuritektide produtseerimisena venelaste inimõiguste kaitseks, hädaldamisena eesti keele omandamise raskustest, sotsiaalse ebavõrdsuse tõlgendamisenä rahvusliku ülekohtuna jne. Identiteedialased uurimused näitavad, et kümne aasta taguses retrospektiivis tundis 66% küsitletuist ennast Nõukogude Liidu kodanikena, 78% puudus tollal igasugune seos Eestiga seotud identiteetidega (Vihalemm, Masso 2002: 188–189). Postsovetliku

minoriteetsust eitava võimalusena identifitseeritakse ennast nüüd eelkõige vene kogukonna (64%), mitte eesti ühiskonna liikmetena (Vihalemm, Masso 2002: 190). Kuid see pole kaugeltki ainuke võimalus. Toogem järgnevalt vaid mõningaid näiteid enese rahvuslikust identifikatsioonist selle kogu keerukuses.

„Ma olen eelkõige vene kultuuri inimene. Kuid Eesti on minu jaoks olnud väike kodumaa, Venemaa aga suur kodumaa. Nad olid üksteise sees nagu Matrjoškannukud. Eestis olen kokku elanud 31 aastat, Venemaal 15 aastat. Eesti on ju ka minu maa.” (Mees, sünd 1959. a Sverdlovskis, TPI haridusega insener, töötanud kaua ka Sverdlovskis, praegu Eestis ajakirjanik.)

„Ka nõukogude ajal olid rahvastevahelised suhted Narvas jahedad. Otsesteid konflikte siiski polnud. Aga eestlased olid hoopis teistsugused, vaiksemad, enesestõmbunud, neil valitses kord nii kodus kui koduümbruses. Mu suguvõsas on piisavalt eestisoome liine. Kuigi ma ise olen segatud verrega, vene keelt kõneleja, tunnetan ennast pigem eestlasena, inimesena, kellel on oma väike kultuur, kuid ei ole emakeelt.” (Naine, sünd 1958. a Narvas töölisperes, TPI lõpetanud raamatupidaja.)

„Ma olen ikka teadnud, et eestlastel oli ka enne omariiklus. Kuid ma olen alati teadnud ja meeles pidanud, et ma olen küll siin sündinud, kuid jään ikkagi külaliseks, vene emigrandiks. Ma pole kunagi ühtegi võimu tundnud päriselt omana. Nii on see ka praeguse Eesti võimuga.” (Naine, sünd 1940. a Tallinnas vanausuliste peres, eestlasest isa represseeritud, TPÜ lõpetanud insener.)

Lõpetuseks arutlegem J. Berry klassifikatsioonist (Berry, 1980) lähtudes lühidalt, millised saaksid olla venekeelse elanikkonna akulturratsiooni kui kultuuritrauma ületamise teed.

Assimilatsioon (kui oma kultuurilise mineviku eitamine ja asukohamaa kultuuri sulandumine) ei tule Eestis kõne alla, selleks on mitte-eestlaste osakaal ja Venemaa kui kultuuridomeeni lähedus liiga mõjusad.

Segregatsioon (kui oma päritolu kultuuri normidest ja väärtustest, samuti keelest kinnihoidmine, asukohamaa kultuuri alatähtsustamine) on praegu põhiliselt toimiv mall, mis kajastub muulaste nõrga eesti keele oskusena, Venemaa massikommunikatsiooni ja massikultuuri tarbimisena, Vene kodakondsuse võtmisena jne.

Integratsioon (kui päritolu kultuuri ja asukohamaa kultuuri võrdne aktsepteerimine) on ametlik poliitiline suundumus, mis realiseerub eesti keele ja Eesti kodakondsuse omandamisena, lojaalsusena eestlaste omariiklusele, soovina säilitada vene kultuuri tundmine, kuid olla kursis ka eesti kultuuriga.

Marginaliseerumine (kui nii päritolu, aga ka asukohamaa kultuurinormidest ja väärtustest mööda elamine) ilmneb meie venekeelseil varase haridustee katkestamisena, kriminoogeensuse ja narkomaania kasvuna, töötü lumpeni, maffia jt sotsiaalselt aksepteerimata eluviiside vohamisena.

Ütleb, et Eesti ühiskonna jätkusuutlikuks arenguks on tarvis nimelt vene vähemuse kultuuritraumast väljumise integratsioonilist teed, kuid paraku on segregatsioon ja marginaliseerumine praegu siiski väga tõsised alternatiivid.

Kasutatud kirjandus

- Berry, J. 1980. *Introduction to methodology*. Boston.
- Sztompka, P. 2000. Cultural Trauma. The Other Face of Social Change. *European Journal of Social Theory*, 3(4), 449–466
- Vihalemm, T. and Masso, A. 2002. Patterns of Self-Identification among the Younger Generation of Estonian Russians. M. Lauristin & M. Heidmets (toim.), *The Challenge of the Russian Minority* (lk 185–198). Tartu: Tartu University Press.

3 Perekond

3.1. Eesti perepoliitika eesmärgid, tegelikkus ja tulemused 1993–2001

Sündimuse kiire vähenemine on 1990. aastatel paljudes Euroopa riikides sundinud enam tähelepanu pöörama perepoliitikale. Rahvastikuprognosisid Eesti kohta näitavad noorte inimeste arvu kiiret vähenemist ning rahvastiku vananemist. Joonis 3.1 kujutab demograafilise olukorra dünaamikat Eestis. Noorte arvu kiire vähenemine on tingitud eelkõige madalast sündimusest. Eestis hakkas sündimus kiiresti langema pärast 1989. aastat. Arutelud perepoliitika eesmärkide ja konkreetsete meetmete üle on kestnud üle kümne aasta. Selle aja jooksul on Eesti teinud oma valikud, kuid vaidlused põhimõtete, eesmärkide ja rakenduste üle pole vaibunud. Eesti riikliku perepoliitika eesmärgid pole olnud stabiilsed, vaid paralleelselt on kasutatud mitmeid erinevaid argumente ning tulemus on sündinud mitmete jõudude omavahelise vastasmõju tulemusel.

Järgneva analüüsi eesmärk on anda ülevaade Eesti viimase kümne aasta perepoliitikast ja selle tulemustest. Artiklis kirjeldatakse Eesti perepoliitika diskussiooni 1990. aastate algusest kuni sajandivahetuseni, riigi perepoliitika peamisi näitajaid ajavahemikul 1993–2001 ning poliitika mõju sihtrühmale — lastega peredele. Perepoliitika all on vaadeldud

eelkõige laste kasvatamisega seotud riiklikke toetusi. Selline piiratud lähenemine ei anna küll ülevaadet kogu lastega seotud heaolu ulatusest, kuid iseloomustab olulisemate rahaliste toetuste arengut ajas. Vaatluse alt on välja jäänud kõik omavalitsuste valdkonda jääv (haridus, laste päevahoid, täiendavad omavalitsuse toetused, teenused), mis kahtlemata mõjutab perede heaolu, kuid on kirjeldamist leidnud mujal.

Poliitiline keskkond ja perepoliitika meetmed

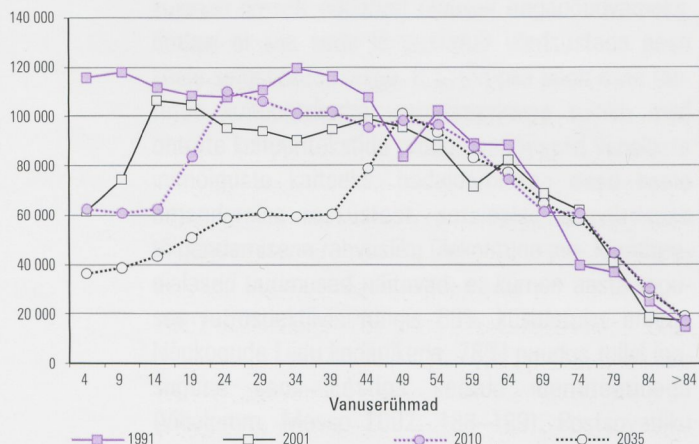
1990. aastate alguse hoiakuid perepoliitikas kujundas ühelt poolt vastureaktsioon senisele Nõukogude Liidus välja kujunenud korrale, kus emadelt oodati pärast sünnitust kiiret tagasipöördumist tööturule ning 100% tööhõivet, ning teiselt poolt demograafiline olukord, hirm migrantrahvastiku suurenemise eest ja eesti perede suhteliselt väike panus kogusündidesse. Esimeseks olulisemaks katseks Eesti perepoliitika eesmärkide sõnastamisel oli isemajandava Eesti programmdokumendi väljatöötamise protsess. Ülevaate peetud diskussioonidest annab professor Ene-Margit Tiit tolle aja kohta innovaatilises perioodilises vihikus „Perekonnaprobleemid“ (1990). Näiteks diskuteeriti selle üle, kas toetusi peaksid saama ainult Eesti põliselanikud või kõik Eesti elanikud. Populaarsed olid ideed isade palga suurendamisest ja emade lastega koju jäämisest, „sest perekond peaks normaalselt suutma ära elada vanemate, eelkõige isa palgast“ (Tiit, 1990b: 33). 1157 vastanuga ajaleheküsitlusest (Tiit, 1990b) selgus, et lastega perekonna toetamisel eelistati tööga seotud soodustuste rakendamist (paindlik tööaeg, puhkuste võimaldamine) rahaliste toetuste ees. Oluline oli ka omaette eluaseme muretsemine. Nii pidas 1/3 vastanutest „ainuvõimalikuks olukorda, kus perekond saab enesele omaette korteri otsekohe perekonna moodustamisel“ (Tiit, 1990b: 30).

Tüüpilise pildi 1990. aastate alguse avalikust arvamusest rahvastikupoliitika kohta annab ka Kalev Katuse ja tema kolleegide (1990) poolt tehtud

JOONIS 3.1.

Rahvastiku vanuseline koosseis 1991–2035

Andmed: Eesti Statistikaamet; Tiit, 1993.



küsitluse tulemus. Uurimuses paluti inimestel valida vanurite olukorra parandamise, noore perekonna toetamise ja rände reguleerimise vahel. 64% vastanutest pidas esmase tähtsusega küsimuseks rände reguleerimist, 43% arvates tuli vahendid suunata noore eesti pere toetuseks ja 1% arvates eakatele. Erinevate perepoliitiliste toetustena peeti kõige tähtsamaks abiellunute kindlustamist elamispinnaga ning lastetoetusi pooldas vaid 15% vastanutest.

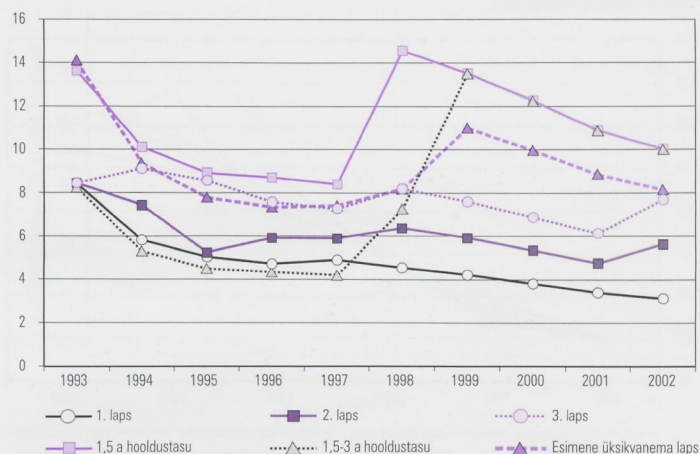
Isemajandava Eesti tööriühm sõnastas perepoliitika esmased eesmärgid. Ettepanekute kohaselt pidi riiklik perepoliitika tagama „kõigile peredele elatus-taseme miinimumi vähemalt vaesusnivoo ulatuses”. Omavalitsuse perepoliitika ülesandena nähti asutuste toetussüsteemi asendamist (Tiit, 1990a). See oli esimene katse Eesti pikal perepoliitika põhimõtete sõnastamise teel. Alates 1980. aastate lõpust töötasid erinevad valitsuse poolt ellu kutsutud tööriühmad Eesti perepoliitika alusdokumendi kallal. Katseid tehti veel aastatel 1994, 1997, 1998 ja 1999. 1997. aastal jõudis üks kontseptsioon ka valitsusse, kuid see saadeti tagasi soovitusena dokument ministeeriumidega kooskõlastada ning olukorra kirjeldust ja lähenemist laiendada. 2001. aastal kiitis küll valitsuse juures töötav komisjon heaks komisjoni siseringis sündinud ning avalikul arutelul käinud põhimõtted, kuid ametkondlike vastuolude tõttu dokument valitsusse ei jõudnud.

1990. aastate alguse perede toetamise võrgustik oli segu ajalooliselt väljakujunenud süsteemist, vaesusest tingitud vajadustest ning uuest süsteemist. Enne 1990. aastat kehtisid Eestis toetused nelja ja enama lapsega peredele, vallasemadele ja sünnitoetus (vt Ainsaar, 2000). Kogu 1980. aastate perede toetamise poliitikat on rahaliselt raske hinnata, sest paljud hüved lastega peredele toimusid kaudsete toetustena (subsiidiumid lastekaupadele, tasuta või subsiideeritud teenused, laste päevahoid, korteri saamise võimalus). Edasine rakendatud perepoliitika meetmete kirjeldus väljendab kaudselt ka arusaamu ja prioriteete, millest lähtuti perede heaolu tagamisel.

Esimene oluline sammuna kehtestati 1990. aastal lapse sünnijärjekorras sõltuva ühekordse sünnitoetuse asemel kõigile võrdne toetus ja lastetoetus. Sünnitoetus püsis kõigile lastele võrdne kuni 1998. aastani, kui see muutus esimestele lastele jälle suuremaks, seda põhjendusega, et teise ja kolmanda lapse sünni korral on mitmed vajalikud tarbed peres juba olemas. Lastetoetust maksti valitsuse määruse kohaselt kõigile kuni 1,5aastastele lastele, 1,5–6aastastele maksti toetust aga ainult juhul, kui perekonna kuusissetulek jäi alla 140 rubla pere liikme kohta ja laps ei käinud lasteasutuses. Seega kehtestas määrus

JOONIS 3.2.

Peretoetuste suhe keskmisesse brutopalka (arvestatud on kõiki erinevaid perioodilisi toetusi lapse kohta), %



sissetulekust sõltuvad lastetoetused kodusolevatele 1,5–6aastastele lastele ja universaalsed toetused kuni 1,5aastastele lastele. Juba 1990. aastal oli lapsehoolduspuhkust võimalik ema asemel vormistada ka teistele töötavatele pereliikmetele ja toetus säilis ka ema osalisel töötamisel (Põldma, 1998). Lapsega kodus olemise riigi poolt kompenseeritud aeg oli esialgu siiski lühike. 1990. aastal kestis tasuline lapsehoolduspuhkus kuni lapse üheaastaseks saamiseni, lisaks oli võimalik saada pool aastat palgata puhkust. Tööstaaž ei katkenud kuni 14aastase lapsega kodus olemisel.

1992. aastal kehtima hakanud lastetoetuste seadus pani praegusele lastetoetuste süsteemile aluse. Hakati maksma igakuist võrdset toetust kõigile kuni 15aastastele lastele ja kuni 18aastastele päevakooli õpilastele. Pikendati tasulist lapsehoolduspuhkuse aega kuni lapse kolmanda eluaastani. Novembris seostati lapsetoetused palga alammääraga (Sotsiaalministeeriumi..., 1999). Aastad 1992–1994 on Eesti lastetoetuste maksmise ajaloos ainuke periood, kus peretoetused olid otseselt seotud miinimumpalgaga. 1994. aastal see nõue tühistati, kuna sotsiaaltoetuste omavahelise seotuse tõttu osutus hüviste suurendamine praktikas võimatuks.

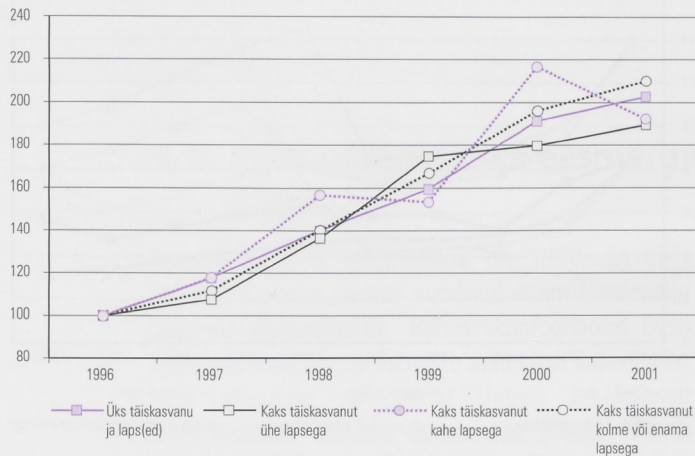
1993. aastal ühendati Sotsiaalhooldus-, Tervishoiu- ja Tööministeerium Sotsiaalministeeriumiks. Uue ministeeriumi ülesandeks sai sotsiaalpoliitika kujundamine, sealhulgas laste- ja perepoliitikaga tegelemine. Sel ajal kehtinud peretoetuste rahalist suhet Eesti keskmisesse palka võib lugeda selle küm-nendi parimaks (joonis 3.2).

1994. aasta oli rahvusvaheline pere-aasta, mis tõi kaasa pere-elu kajastavate telesaadete ja meedia

JOONIS 3.3.

Kättesaadud peretoetuste suurenemine võrreldes 1996. aastaga, %

Andmed: Leibkonnauuring, ESA.



tähelepanu suurenemise. Uue lastetoetuste seadusega sai perepoliitika peamiseks standardiks lastetoetuste määr ehk ühe lapse toetus kuus, mis määrati igal aastal riigieelarve seadusega. Seega kadus toetuste seotus palga alammääraga, mis pidurdas nii toetuste kui ka palga alammäära tõstmist. Seaduses sätestati küll nõue, et lastetoetuste määr tuleb muuta, kui tarbijahinna tõus poolaastas ületab 10%, kuid reaalsuses seda kunagi ei rakendatud, sest inflatsioon poolaastas jäi alla nõutud piiri (Kuddo jt, 2002). Toetuse maksmist pikendati kuni lapse 16aastaseks saamiseni ning see seostati lapse sünnijärjekorraga perekonnas. Suurem toetus teisele ja kolmandale lapsele pidi julgustama peresid muretsema endale enam lapsi. Esmakordselt maksti koolitoetust ning täiendavat toetust nelja- ja enamalapselisele perele. Struktuurse muudatusena loodi sotsiaalkindlustusamet kui peretoetuste väljamaksmisega tegelev institutsioon. Joonis 3.2 kujutab erineva sünnijärjekorraga laste kõigi perioodiliste peretoetuste (lastetoetus, koolitoetus) ja lapsehooldustasude suhet keskmisesse brutopalka. Brutopalk on arvestuse aluseks võetud eeldusel, et see väljendab kaudselt üldist sissetulekute taset ning on seotud elukalliduse muutumisega. Vaatamata mitmetele uutele toetuse liikidele ja üldisele peresõbralikule hoiakule, hakkaksid toetused inflatsiooni tingimustes kiiresti oma reaalkaalu kaotama. Vaid kolmanda ja järgnevat laste toetuste tase tõusis.

Järgneval kolmel aastal (1995–1997) tõsteti lapsetoetuse määr, mis tagas peredele makstava toetuse püsimise stabiilselt samal tasemel, kuid võrreldes 1994. aastaga peredele makstava toetuse väärtus langes.

Probleemi olulisust riigi jaoks näitab sageli haldusstruktuuri institutsionaalne ülesehitus. Pereaasta mõjutusel loodi 1995. aastal sotsiaalministeeriumis eraldi struktuurina perebüroo. Alates 1996. aastast sai rahvastikuminister ülesande tegelda laiemalt rahvastikuküsimustega, sh selle valdkonnaga, mis on seotud rahvastiku taastega. Aastal 1997 asendus perebüroo sotsiaalministeeriumi juures oleva perekojaga, mille ülesandeks jäi valitsuse nõustamine ja avaliku arvamuse kujundamine. Samal, 1997. aastal moodustati rahvastikuministri juurde valitsuskomisjon demograafia ja etniliste vähemuste Eesti ühiskonda integreerimise küsimustes. Aastal 1998 loodi kahele töörühmale lisaks veel viiest ministrist ja riigisekretärist koosnev ministrite komisjon, mille ülesandeks sai rahvastikupoliitika üldaluste ja rakenduskavade väljatöötamine ning eelnõude läbivaatamine (vt Ainsaar, 2000). 1999. aastal ühendati kolm komisjoni üheks valitsuse laste- ja perepoliitika komisjoniks. Komisjoni juhtis rahvastikuminister. Komisjoni ülesandeks sai valitsuse nõustamine perepoliitika küsimustes, perepoliitika aluste väljatöötamine ning erinevate perepoliitikat mõjutavate huvirühmade ühendamine.

1998. aastast jõustunud lastetoetuse seadus suurendas jälle peaaegu kõiki toetusi. Toetuste tõus kompenseeris nii viimase aasta inflatsiooni kui tagas toetuste väärtuse suurenemise võrreldes keskmise palgaga. Erandiks oli vaid esimese lapse toetus, mis hakkas alates 1988. aastast keskmise palgaga võrreldes jätkuvalt oma väärtust kaotama (joonis 3.2). Kõige rohkem suurenes lapsehooldustasu, sh ka hooldustasu 1,5–3aastase lapsega kodus olevale vanemale, mis seni oli olnud väga väike. Lapsega kodus oleva vanema ülalpidamistoetust sai vaid kodus viibiv isik. 1999. aasta oli tähelepanuväärne selle poolest, et riigieelarvest eraldati sihtotstarbelisi summasid lastega seotud toetusteks ja tegevusteks omavalitsuste ja maakondade kaudu. Lisaks riiklikele peretoetustele toetas lastega peresid enamus omavalitsusi (Kozlov, 2000). Joonis 3.3 näitab perede poolt kätte saadud kõigi peretoetuste summa muutumist võrreldes 1996. aastaga. Kõikumised kahe vanemaga perede peretoetustes võivad olla tingitud eelkõige just omavalitsuse vahendite muutumisest.

1999. aasta parlamendivalimiste debatis rõhutasid peaaegu kõik erakonnad (v.a Rahvaerakond ja Reformierakond) perede toetamise vajadust (Ainsaar, 2001a). Valimised võitnud kolmikliidu esimene samm oli lastetoetuse fondi ülejääkidest täiendava koolitoetuse määramine nelja- ja enamalapselistele peredele. ÜRO rahastamisel valminud ülevaade vaesusest Eestis (Kutsar, Trumm, 1999) tõi esmakordselt

teaduslikult ning võrreldavalt avalikkuse ette lastega perede vaesuse küsimuse. 1999. aastal valmis ka järjekordne Eesti perepoliitika eesmärged ja põhimõtteid sõnastav dokument. Perepoliitika eesmärk muutus laste arvu suurendamiselt lastega perede heaolu parandamisele (Nestor, 1999; Saks, 2001) lootusega, et kindlustunde süvenedes suureneb ka sündimus. Jõuliselt astus Eesti perepoliitika diskussiooni proua Aino Järvesoo. Kodanikualgatuse korras ja isiklikest vahenditest finantseeris ta mitmeid üle-eestilisi aktiivseid lastetoetuste tõstmiseks. Tema loosung „1000 krooni lapsele“ sai hiljem, 2002. aastal, Isamaaliidu üheks valimiskampaania põhilubaduseks.

2000. aastal hakkas kehtima uus peretoetuste seadus. Peamiseks muutuseks oli diferentseerituma lapsehooldustasu kehtestamine senise ülalpidamistoetuse asemel. Seadus diferentseeris lapsehooldustasu lapsega kodus oleva isiku, lapse vanuse ja laste arvu järgi perekonnas ning see ei olnud enam sõltuvuses vanemate töötamisest või mittetöötamisest. Muutus seisnes ka selles et lapsehooldustasu ei jagunenud enam eraldi ajalisteks perioodideks kolme esimese aasta sees. 2000. aasta sügisel diskuteeriti koalitsioonilubadusena fikseeritud tulumaksuvabastuse rakendamise üle lastega peredele. Idee ise polnud täiesti uus, vaid osaliselt poliitikute poolt läbi vaieldud juba 1999. aastal (vt Ainsaar, 2000), kuid reaalse teostamise käigus selgusid mitmed miinused. Siiski toetati tulumaksuvabastust eelkõige kui lisatoetust töötavatele vanematele. Eelarve kujundamise käigus pakkus rahandusministeerium välja kolm varianti (alates esimesest, teisest, kolmandast lapsest) kolme erineva tulumaksumääraga. Valitsus kiitis heaks maksuvabastuse alates kolmandast lapsest, kujuures tegemist oli põhimõtete ja vahendite kompromissiga. Tulumaksuvabastuse hinnanguliseks maksumuseks riigile ennustati 500 miljonit kuni miljard krooni (Kalamees, 2000). Maksuvabastuse tegelik rahaline võit lasterikastele peredele osutus siiski tunduvalt väiksemaks. 2002. aastal ehk esimesel aastal, kui pered said seadusemuudatusest reaalset tulu, tegi Maksuamet lasterikkusest tingitud tagamakseid ainult 54 miljoni krooni ulatuses. Tulumaksuvabastusest said kasu kõige enam kolme- ja neljalapselised perekonnad, kus sissetulekute tase oli piisavalt kõrge, et maksuvabastust nautida (joonis 3.4). Kuid isegi kolme- ja neljalapselistest peredest õnnestus tagasimakseid saada vaid pooltel. 2002. aasta riigieelarve arutamise käigus tegid sotsiaal- ja rahvastikuminister ettepaneku tõsta esimese ja teise lapse toetust ning võrdsustada kõik lapsetoetused. Realiseerus vaid teise lapse toetuse tõstmine 75 krooni võrra ehk võrdseks kolmanda lapse toetusega.

JOONIS 3.4.

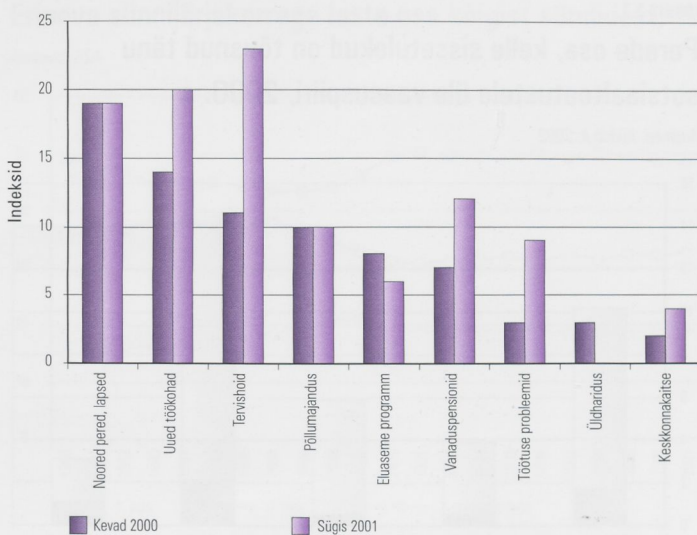
Pered, kes said kasu lasterikaste tulumaksuvabastusest 2001. aastal



JOONIS 3.5.

Inimeste soov toetada erinevaid riiklikke programme

Andmed: Saar 2000, 2001.

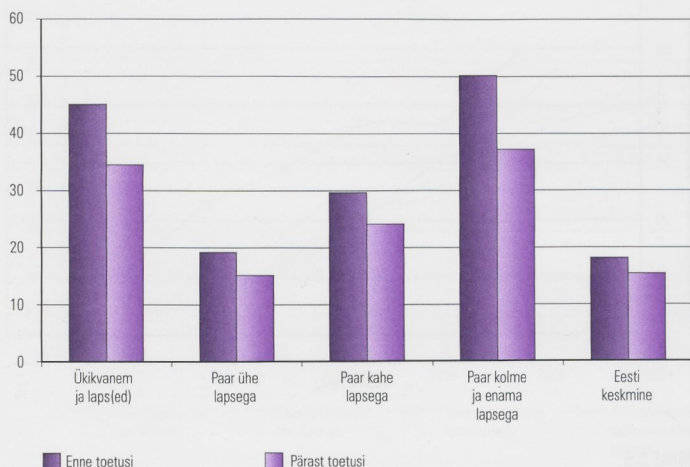


Kuigi perede rahaline toetamine ei suutnud sammu pidada elukalliduse tõusuga, oli avalik arvamus peretoetuste tõstmiseks soodne. Avaliku arvamus küsitlused (Saar, 2000, 2001) kinnitasid, et noorte perede ja laste toetused olid 2000. ja 2001. aastal kolme enam mainitud valdkonna seas, mida Eesti inimesed olid nõus toetama (joonis 3.5). Kõikidel avaliku arvamus küsitlustel toetasid inimesed enim väidet, et kuigi laste kasvatamine on iga pere oma asi, peaks riiklike abinõudega peredele kindlustama vähemalt keskmise toimetuleku (Kandla jt, 2000; Kivirähk, 2000; Lepane, 2002). Samad uuringud kinnitasid, et riiklikest meetmetest pooldati enim otsesid rahalisi toetusi lastega peredele. Lastega perede majanduslik toimetulek jäi siiski allapoole soovitud piiri. Tänu

JOONIS 3.6.

Vaesuses elavate perede arv enne ja pärast toetusi 2000

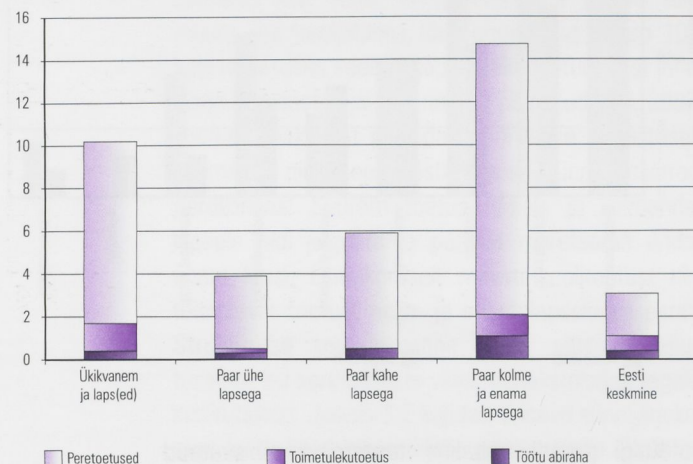
Andmed: Kuddo jt, 2002.



JOONIS 3.7.

Perede osa, kelle sissetulekud on tõusnud tänu sotsiaaltoetustele üle vaesuspiiri, 2000. a

Andmed: Kuddo jt, 2002.



tulumaksuvabastusele ja 2001. aastast kehtima hakanud neljanda ja enama lapse kvartalitoetustele oli kõigi riiklike toetuste tase alates kolmandast lapsest umbes samal tasemel (võrreldes keskmiste palkadega) kui 1993. aastal. Esimese ja teise lapse toetus on, vaatamata korrigeerimistele, pidevalt oma väärtust kaotanud (joonis 3.2). 150kroonine esimese lapse toetuse määr oli vaid 2,8% keskmisest brutopalgast, vähem kui 7% lapse tegelikest ülalpidamiskulutustest ja 12% elatusmiinimumist.

Viie viimase aasta meedia analüüs tõestab, et kõige enam rõhutatud väärtused perepoliitikas on

võrdsus ja turvalisus (Ainsaar, 2002). Ometi pole need väärtused poliitilises diskussioonis kindlalt domineerinud. Näiteks 2001. aasta kevadel arutati rahandusministeeriumi ettepanekul aktiivselt paljude funktsioonide, sh peretoetuste maksmise üleandmist omavalitsustele. Senised kogemused näitavad kindlalt, et rahaliste vahendite ja kohustuste delegeerimine omavalitsusele ühtlasi killustab teenuse või toetuse taset (Ulst, 1996; Ainsaar, Kozlov, 2001).

Aktuaalne oli ka diskussioon peretoetuste täpsema sihituse ehk vanemate sissetulekust sõltuvusse viimise üle. Kuddo jt (2002) tehtud erinevate sotsiaaltoetuste sihituse ja mõju analüüsid tõestavad, et peretoetused on Eestis kõige enam vaesust vähendavad toetused (joonis 3.6). Kuigi tõenäosus pärast toetuse kättesaamist jääda endiselt alla vaesuspiiri on kõige suurem lasterikastel ja üksikvanemaga peredel (joonis 3.7), töötavad toetused siiski kõige tõhusamalt just nende kasuks. Kuigi tõenäosus elada vaesuses oli ühe lapsega peredes suhteliselt väiksem, sai 2000. aastal toimetulekutoetust arvuliselt kõige enam just ühe lapsega peresid, sest nende koguarv oli suur.

Kui hinnata 20. sajandi viimase kümnendi perepoliitikat rahaliselt, siis tervikuna on laste- ja peretoetuste osatähtsus rahvuslikust koguproduktist võrreldes 1992. aasta 2,2%ga vähenenud ning püsib alates 1996. aastast 1,6% lähedal. Kümne aastaga on lastetoetuste väärtus devalveerinud nii keskmise palga kui pensioni suhtes. Kui 1993. aastal oli esimese lapse toetus 28%, siis 2001. aastal ainult 10% keskmisest vanaduspensionist. Suhe keskmise palka on vähenenud 1992. aasta 16%lt 2001. aasta 3%le. Kõige kindlamalt on tõusnud üksikvanemate ja lasterikaste perede kättesaadud toetused (joonis 3.3). Kui alla 3aastaste laste majanduslikul toetamisel on Eesti Euroopa keskmisel tasemel (Stropnik, 2001), siis vanema kui 3aastase lapse toetuse tase on madalamid Euroopas.

Tulemuslikkus

Perepoliitika võib teenida mitmeid eesmärgi: laste arvu suurendamine, majanduslik toimetulek ja elamistingimused ning heaolu. Alljärgnevalt on vaadeldud perepoliitika seoseid sündide arvu ja majandusliku toimetulekuga kui kahe kõige enam poliitilistes väitlustes kasutatud Eesti perepoliitika eesmärgiga.

Üheks Eesti riigi 1990. aastate perepoliitika eesmärgiks on olnud kahtlemata sündide arvu tõstmine. Kuigi 1999. aastal hakati enam rõhutama heaolu kui eesmärki, on lootus sündide arvu suurenemisele

perepoliitilistes debattides ka hiljem üheks enim kasutatud argumendiks. Eesti inimeste seas on laialt levinud ootus, et lastetoetuste tõus mõjutaks sündimust. Sellist väidet toetas 2000. aasta novembris üleeestilisel küsitlusel üle poole vastanutest (Kivirähk, 2000). Perepoliitika oodatavat seost sündide arvuga kinnitavad ka mitmed uuringud (Ainsaar, Oras 2001; Tiit, Ainsaar, 2002; Lepane, 2002), mille tulemused näitavad, et lapse sünni edasilükkamisel on ülekaalus majanduslikud raskused. 1999. aasta eluolu uuringu andmetel (Tiit, Ainsaar, 2002) tõi 46% lapse sünni edasilükkavatest inimestest põhjuseks rahalised raskused ning 39% soovis end enne lapse sünni majanduslikult kindlustada.

Kuigi peretoetuste mõju üle sündimusele on palju vaieldud, tõestavad mitmed uuringud sündimuse ja peretoetuste seost (Gauthier, Hatzius, 1997; Hantrais, 1999). Ka Eesti puhul võib arvata, et kuna keskmiselt Eesti perre soovitud laste arv (Ainsaar, Oras, 2000; Tiit, Ainsaar, 2002) ei ole 1990. aastatel muutunud, on sündide arvu vähenemine seletatav eelkõige sündide edasilükkamise (Tiit ja Puusepp 1997) ja majanduslike raskustega. Riiklike peretoetuste eesmärk on aidata kaasa just majandusliku kindlustunde tagamisele.

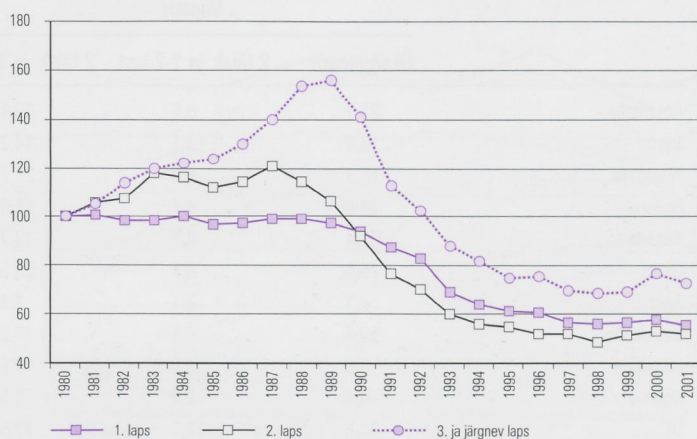
Jooniselt 3.8 näeme, et alates 1980. aasta kõrge sündimuse perioodist ehk kahekümne aasta jooksul on langenud kõige enam teiste ja esimeste laste sündide arv. Seevastu kolmandate ja järgmiste laste osatähtsus sündidest on isegi kasvanud (joonis 3.9). 1992. aastast alates ehk viimase kümne aasta jooksul on laste sünnijärjekorras toimunud vähe muutusi. Kuigi sündimuskäitumine formeerub mitmete tegurite koostööl, jääb siiski silma, et Eesti peretoetused on enam suutnud hoida sarnast toetamise taset ainult lasterikastele peredele, mille osas on toimunud ka kõige vähem muutusi. Kõige märgatavamalt on vähenenud teiste laste arv peredes. Kuigi laste sündide vähenemisel võib olla tegemist sündide ajutise edasilükkamisega, on arvata, et vanemas eas ei realiseerita soovitud laste arvu ning sündide edasilükkamise tulemusel jääb keskmine laste arv peres väiksemaks. Makroandmete statistiline analüüs ei andnud lühikese kümne aasta jooksul statistiliselt olulist seost peretoetuste taseme ja sündimuse muutmise vahel.

1999. aasta eluolu uuringu andmetel on sündide edasilükkamise põhjuseks enamasti mitu tegurit (Tiit, Ainsaar, 2002), kusjuures erinevas vanuses domineerivad erinevad tegurid. Soovitud lapse sünni edasilükkamise kõige olulisemaks põhjuseks on rahamured, teiseks noorus, lõpetama haridustee, meeste puhul ka töötus. Muret majandusliku toime-

Joonis 3.8.

Erineva sünnijärjekorraga laste arv võrreldes 1980. aastaga

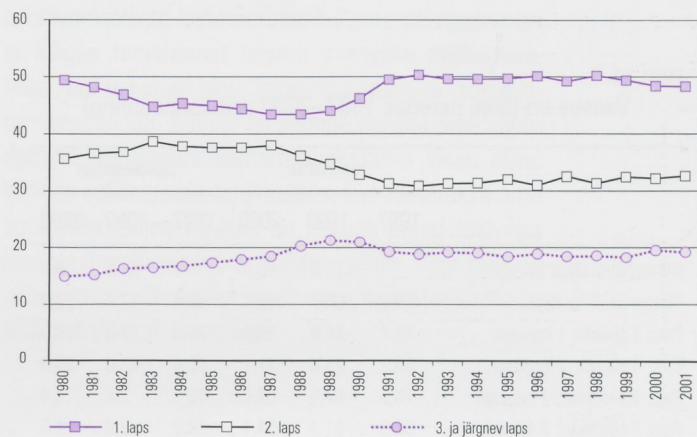
Andmed: ESA.



Joonis 3.9.

Erineva sünnijärjekorraga laste osa kõigist sündidest, %

Andmed: ESA.



tuleku pärast kui lapse sünni edasilükkamise peamist põhjust kinnitavad ka varasemad uuringud (Ainsaar, Oras, 2000; Lepane, 2002).

Kuna Eesti peretoetused katavad suhteliselt väikese osa kõigist lastega seotud kulutustest (vt Tiit, Käärik, 2000), on lastega perede seas enam vaeseid kui teistes peredes (joonis 3.8). Vaesuse põhjus on lapsed. Kõige enam oli 2000. aastal vaeseid lasterikastes ja üksikvanemaga peredes, aga ka tavalisest kahe vanemaga ja ainult kahe lapsega peredest on veerand vaesed (joonis 3.7). Rahvusvahelises võrdluses on Eesti kahe vanema ja ühe või kahe lapsega pered ühed vaesemad ja riiklike siirete osatähtsus vaesuse vähendamisel väiksemaid (tabel 3.1). Üksikvanema ja lasterikaste perede majandusliku olukorra

TABEL 3.1.

Vaesus ja siirete osatähtsus vaesuse vähendamisel 1990. aastatel
(leibkonna sissetulekute uuringute põhjal, Eesti andmed, 1997)

	Vaesus			Siirete osatähtsus vaesuse vähendamisel		
	Üksikvanem	2 täisk. ja 1-2 last	2 täisk. ja 3+ last	Üksikvanem	2 täisk. ja 1-2 last	2 täisk. ja 3+ last
Austraalia	33,7	8,6	20,4	43,1	64,5	30,5
Eesti	14,0	10,1	14,2	14,0	10,1	14,2
Hispaania	16,3	6,9	21,7	16,3	6,9	21,7
Holland	24,6	4,1	11,0	24,6	4,1	11,0
Kanada	35,4	8,7	19,7	35,4	8,7	19,7
Poola	15,5	8,3	26,6	15,5	8,3	26,6
Rootsi	4,7	3,1	7,4	88,0	66,4	81,7
Saksamaa	39,8	6,5	17,0	39,8	6,5	17,0
Slovakkia	6,8	1,9	4,6	6,8	1,9	4,6
Soome	4,4	2,2	6,5	86,6	77,2	76,3
UK	31,6	12,1	27,5	49,9	7,5	13,8
Tšehhi	9,4	1,6	4,0	66,5	82,4	85,5
Ungari	11,4	10,0	22,2	55,9	26,1	50,5
USA	49,0	10,6	26,1	17,7	65,1	46,7

Allikas: Kangas, 2000.

TABEL 3.2.

Vaesus eri tüüpi peredes 1997–2000 (leibkonnauuring)

	Riskivaba			Süvavaesus		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Mittetöötav üksik lastega	-	17,4	10,9	-	63,4	59,6
Töötav üksik lastega	50,8	60,7	48,1	23,4	17,1	22,5
Paar, 1 töötav, 1 lapsega	43,7	48,8	55,4	24,3	17,3	16,9
Paar, 1 töötav, 2 lapsega	36,2	25,0	41,1	33,6	43,8	30,8
Paar, 2 töötavad, 1 lapsega	70,5	67,5	82,0	12,5	7,8	6,4
Paar, 2 töötavad, 2 lapsega	62,6	61,7	64,1	10,2	8,8	11,5
Paar, 2 töötavad, 3 ja enam last	39,3	48,4	53,9	27,9	15,9	20,2

Andmed: 1997 Kutsar ja Trumm (1999, 1999) ja 2000 Kääriku jt (2001).

poolest oli Eesti 1990. aastate keskel rahvusvaheliselt mõnevõrra paremas olukorras.

Üheks võimalikuks perede majandusliku heaolu näitajaks on kulutuste hulk ja struktuur, mida enda tarbeks tehakse. Kulutuste tase väljendab kaudselt nii riigipoolset rahalist abi kui ka perede endi võimalusi majandusliku olukorra kindlustamiseks ning annab parima ülevaate pere võimalustest. Sissetulekute ja kulutuste aegread aastatest 1996–2001 andsid sarnase pildi eri tüüpi perede võimalustest. Joonisel 3.10 on toodud ära nelja tüüpi lastega perede kulutused keskmiselt leibkonna liikme kohta, võrreldes samade

leibkondade, kuid ilma lasteta perede kulutustega. Kõige lähemal ilma lasteta pere tarbimisvõimalustele on ühe lapsega perekond, kes kulutab umbes 90% sellest, mida ilma lasteta pere. Kaks täiskasvanut kahe lapsega tarbivad vaid 75% ulatuses sellest, mida tarbiks ilma lasteta paar ning kõige vähem ühe pere liikme kohta kulutavad kolme ja enama lapsega pered. Lasterikaste perede olukord oli parim 1997. ja 1998. aastal. Olulised muutused kulutuste tasemes on märgatavad veel üksikvanemate puhul, kelle võimalused viimasel viiel aastal on paranenud. Kuna kulutuste pilt on sarnane sissetulekute aegreaga, pole põhjust arvata, et erinevused tuleneksid lastega perede suuremast ökonoomsusest, vaid pigem väiksematest ressursidest. Ülevaate lastega perede tarbimisest ja sissetulekutest annab ka Kääriku jt (2001) aruanne, millest selgub, et vaesemates peredes on tarbimine mõnevõrra suurem kui sissetulekud, ja vastupidi. Sama uuring fikseerib ajavahemikul 1999–2000 laste vaesuse mõningase suurenemise.

Alternatiivne võimalus peresid sissetuleku järgi klassifitseerida on jaotada need vaesusrühmadesse. Erinevate vaesusuuringute andmeid kõrvutades (tabel 3.2) selgub, et ajavahemikus 1997–2000 on kõigis kahe töötava vanemaga peredes majanduslik toimetulek paranenud. Ka peres, kus on vaid üks laps ja üks töötav vanem, on süvavaesus vähenenud ja väljaspool vaesusriski elavate perede osatähtsus suurenenud. Üksikvanema ja kahe lapsega, kuid ühe

töötava vanemaga peredes on suhteline majanduslik olukord jäänud samaks või halvenenud. Sarnase tulemuse annab ka eluolu-uuringute alusel tehtud 1994. ja 1999. aasta võrdlus (Einasto, 2002). Subjektiivse hinnangu alusel on vähenenud vaesus kahe vanemaga ning ühe lapsega üksikvanemate peredes. Üldise vaesuse vähenemise taustal pole vähenenud kaht ja enam last kasvatavate üksikvanemate vaesus.

Kokkuvõte

Eesti perepoliitika on kümne aasta jooksul kiiresti liikunud arenenud riikidele iseloomuliku keeruliste meetmetega poliitika struktuuri poole ning võtnud suuna Ida-Euroopa riikidele iseloomulikust pronatalistlikust poliitikast enam sotsiaalset ning sugudevahelist võrdsust taotleva poliitika suunas. Kümne aastaga on keerukamaks muutunud ka toetuste süsteem. Koos reaalpoliitika muutumisega on muutunud ka arusaamad perepoliitilistest meetmetest. Avaliku toetuse rõhk on nihkunud 1990. aastate alguse tööturu toetustelt otsestele lastetoetustele. Reaalsed perepoliitilised meetmed on olnud enam suunatud vaesuse vähendamisele ja suuremas vaesusriskis elavatele peredele. 1990. aastate toetuste reaalväärtuse on paremini säilitanud vaesuse poolt ohustatud lasterikka pere ja lapsega kodus oleva vanema toetus. Suhteliselt enam on toetatud ka üksikvanemate peresid.

Avalikku poliitikat kujundavad mitmed protsessid — poliitilised jõud, avalik arvamus, huvirühmad, põhimõtted ning pragmaatilised kaalutlused. Eesti avalik arvamus ja demograafiline olukord on soosinud perepoliitika teostamist. Üldise peresõbraliku poliitika keskkonna taustal on lastega perede majanduslik toetamine riigi poolt jäänud suhteliselt muutumatuks või 1993. aastaga võrreldes isegi halvenenud. Avaliku arvamus ja tegeliku olukorra vastuolulisuse tõttu võib nimetada olukorda perepoliitikas ka avalikuks konfliktiks ootuste ja reaalpoliitika vahel.

Analüüsitud aegridade lühiduse ja muutujate vähesuse tõttu ei saa teha järeldusi peretoetuste mõju kohta sündimusele, kuid kümne aasta tulemused näitavad, et kõige vähem on muutunud lasterikaste perede hulk, kus on ka riigi toetus säilinud suhteliselt kõige stabiilsemana. Majandusliku kindlustunde puudumine on kõige valdavam põhjus planeeritud lapse sünni edasilükkamisel.

Vaatamata peretoetuste väärtuse langusele võrreldes keskmise palgaga, lastega perede majanduslik olukord enamasti paraneb. Oluline indikaator pere toimetulekul on vanemate töötamine.

JOONIS 3.10.

Lastega perede kulutuste suhe vastavalt ilma lasteta perede kulutustega inimese kohta, %

Andmed: Leibkonnauuring.



Järgnevat aastate väljakutseteks jäävad peretoetustes madalast laste kasvatamise kulude katmise osast tingitud lastega perede majanduslik ebavõrdsus ja universaalsete lastetoetuste kui pere väärtustamise ja kõigile turvatunnet tagava süsteemi säilitamine. Välja on pakutud idee laste kasvatamise võrdsustamisest tööga. Samas on lastega perede arvu vähenemine ühiskonnas tekitamas poliitilise löksu ohtu. Vähesed solidaarsuse tingimustes, kus toetatakse oma sotsiaalse rühma huvisid, on lastega pered tulevikus jäämas marginaalseks poliitiliseks jõuks. Riigi toetuse vähenemine vähendaks sündivust ning lastega perede olulisust ühiskonnas veelgi.

Kasutatud kirjandus

- Ainsaar, M. 2000a. Eesti laste- ja perepoliitika otsingul. Ainsaar, M. (toim) Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, lk 153–170, Tartu, Rahvastikuministri büroo.
- Ainsaar, M. 2001a. Eesti laste- ja perepoliitika võtmeküsimused 1999–2000. Aastatel. Tulva, T. (koost) Laps ja pere tänases Eestis, lk 5–16, Tallinn, TPÜ.
- Ainsaar, M. 2001b. Eesti perepoliitika Euroopa kontekstis, Vetik, R. (toim) Eesti inimarengu aruanne 2001, lk 36–40, Tallinna Pedagoogikaülikool, Rahvusvaheline Sotsiaaluuringute Instituut.
- Ainsaar, M., Kozlov, A. 2001. Lastepäevahoid Eesti kohalikes omavalitsustes, Sotsiaaltöö 5, lk 22–23.

- Gauthier, A. H. & Hatzius, J. 1997. Family benefits and fertility: An econometric Analysis. Population studies 51, 296–306.
- Hantrais, L. 1999. Socio-demographic change, policy impacts and outcomes in social Europe. Journal of European Social Policy, 9 (4), 291–309.
- Einasto, M. 2002. Sissetuleku- ja ilmajäetusvaesus, 1994 ja 1999. Kutsar, D. (toim) elutingimused Eestis viis aastat hiljem, Norbalt II, lk. 35–66, Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Kalamees, K. 2000. Maksuvaba tulu sõltub uuel aastal laste arvust. Päevaleht 05.04.00.
- Kangas, O. 2000. Sotsiaalkindlustuse korralduse ja tulemuslikkuse võrdlus väljakujunenud ja üleminekumajandusega riikides. Ainsaar, M. (toim) Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, lk 9–27, Tartu, Rahvastikuministri büroo.
- Kandla, K., Ainsaar, M., Oras, K. 2000. Mida ootab noor pere riigi poliitikalt, Ainsaar, M. (toim) Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, lk 134–152, Tartu, Rahvastikuministri büroo.
- Katus, K., Puur, A., Vikat, A. (1990) Mida rahvas rahvastikupoliitikast arvab? Horisont 3, lk 20–23.
- Kivirähk, A. 2000. Avalik arvamus novembris. Kokkuvõte küsitlustulemustest, Riigikogu Kantslei.
- Kozlov, A. 2000. Omavalitsuste toetused lastega peredele 1999. Uuringu aruanne. Rahvastikuministri büroo.
- Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. 2002. Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Tallinn, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Kutsar, D. ja Trumm, A. (toim) 1999. Vaesuse leevendamise Eestis, taust ja sihiseaded, Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Käärik, E., Tiit, E.-M., Vähi, M., Valton, A. 2001. Lastega perede majanduslik toimetulek 1999–2000. Tartu, Rahvastikuministri büroo.
- Lepane, L. 2002. Avaliku arvamuse uuringu tulemused juuli 2002, Riigikogu kantslei.
- Põldma, A. 1998. Sotsiaal- ja rahvastikupoliitika Eestis 91–94, Rahvastiku-uuringud RU seeria B nr 26, Tallinn, EKDK.
- Nestor, E. 1999. Lastetoetus iivet ei tõsta, 20 sept Postimees.
- Saar, A. 2000. Eesti Riik ja rahvas 2000. aasta kevad. Sotsioloogilise uuringu esitus. Riigikogu Kantslei.
- Saar, A. 2001. Valik sotsiaalseid fakte ja arenguid Riigikogu tellitud trendiuuringutest, Riigikogu Kantslei.
- Saks, K. 2001. Mida teha et lapsi sünniks rohkem. 15. Jaanuar, Eesti Päevaleht.
- Sotsiaalministeeriumi haldusala arvudes 1999. Tallinn, Sotsiaalministeerium.
- Sotsiaalne kaitse 1999. Eesti Statistika Aastaraamat, lk 109, Tallinn, ESA.
- Tiit, E.-M. 1990a. Perekonnepoliitikast tänapäeva Eestis. Eesti perekond ja perekonnaideaal, Perekonnaprobleemid IX, lk 4–18, Tartu Ülikool.
- Tiit, E.-M. 1990b. Ankeetküsitlus „Kuidas peaks riik abistama perekonda“. Eesti perekond ja perekonnaideaal, Perekonnaprobleemid IX, lk 19–37, Tartu Ülikool.
- Tiit, E.-M. ja Ainsaar, M. 2002. Kavandatud sündimuskäitumine Eestis. Kutsar, D. (toim) elutingimused Eestis viis aastat hiljem, Norbalt II, lk. 35–66, Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Tiit, E.-M. ja Käärik, E. 2000. Lastega leibkondade majanduslik toimetulek ja tüpoloogia. Ainsaar, M. (toim) Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas, lk 81–99, Tartu, Rahvastikuministri büroo.
- Tiit, E.-M. ja Puusepp, V. 1997. Sündimuse nihke mudel. ESS Teabevihik 9, lk 47–56.
- Ulst, E. 1996. Riigirahandus. Tartu Ülikooli Kirjastus

3.2. Kas töökoht peaks olema peresõbralik?

Perepoliitikat käsitledes saab kasutada selle kitsamat või laiemat definitsiooni. Kitsam definitsioon puudutab otseselt perekondadele suunatud meetmeid (lastetoetused, maksusoodustused, lapse sünniga seotud puhkused jms). Laiema definitsiooni kohaselt võib perepoliitika mõistet laiendada kõigile valdkondadele, mis otseselt või kaudselt mõjutavad perekondade heaolu ja toimetulekut, kaasa arvatud näiteks sellisedki valdkonnad nagu kohalik transport, kaupluste ja teenindustevõtete lahtiolekuajad jms (Gauthier, 1996). Seega saab ka kutsetöö ja pereelu kokkusu-bitamisele suunatud meetmeid käsitleda perepoliitika ühe osana.

Kuna perekonnamudelites ja -traditsioonides valitseb Euroopa eri regioonide ja riikide vahel märgatavaid erinevusi, siis ei ole ühtseid direktiive Euroopa Liidu perepoliitikas tänaseks välja töötatud. Veelgi enam, on riike, kus leitakse, et perekond on sedavõrd privaatne institutsioon, et riigipoolne sekkumine perekonna ellu või otsustesse ei oleks eetiline (Wallace, 2002). Teisalt ei saa eitada, et ka nendes maades on riigi mõju perekonnakäitumisele seadusandluse ja majanduse kaudu ilmne. Kui peretoetuste ja vanemapuhkuste osas on ELi liikmesriikidele jäetud suhteliselt vabad käed, siis perekonnanu ja töö kokkusu-bitamise temaatika on alates 1990. aastatest olnud arutusobjektiks, ning siin on erinevate maade poliitikat mitmes lõigus ühtlustatud.

Pikka aega oli enamuses Euroopa riikides tööturg ja töö organiseerimine firmades üles ehitatud arvestamata fakti, et suuremal osal töötajatest tuleb täita ka perekondlikke kohustusi, mis võivad tööalaste nõudmistega konflikti sattuda (Evans, 2001). Küsimus töö ja pereelu kokkusu-bitamisest tõusis teravamalt päevakorda alles siis, kui traditsiooniline Euroopa perekonna mudel, kus perekonna toltjaks oli mees, hakkas asenduma kahe palgasaajaga perekonna mudeliga. Kui näiteks aastatel 1995–2000 kasvas ELis meeste tööhõive 2%, siis naiste oma 4%. Kõrgeim oli naiste tööhõive Põhjamaades ja Hollandis. Tänaseks moodustavad naised kõigis ELi maades tööjõust 40–50%.

EUROSTATi andmetel on naiste tööhõive kasv olnud eriti kiire vanuserühmas 25–49 aastat, s.o vanuses, kus peres kasvab tavaliselt eelkoolialisi või koolialisi lapsi (tabel 3.3). Ja kuigi naiste tööhõive on kiiresti kasvanud, siis sotsioloogilised uurimused on näidanud, et suurem osa tasustamata kodutöödest on endiselt naiste kanda (Kandolin, 1997; Gonäs, 2002). Teisalt rõhutatakse, et töö ja pereelu ühildamist ei tohiks vaadelda kui üksnes töötavate naiste problee-

mi, vaid kui mõlema töötava vanema probleeme. Sellele vaatamata on igapäevaelus raskustes siiski just väikeste laste emad.

Naiste otsused ja valikud töötamise või täieliku perekonnale pühendumise vahel sõltuvad suuresti sotsiaalmajanduslikest tingimustest. Indiviidi ja perekonna tasandil lähtub see valik ühelt poolt inimeste väärtushinnangutest, prioriteetitest ja perekonna majanduslikust olukorrast, teisalt aga kohaliku tööturu poolt pakutavatest võimalustest. Inimeste valikud omakorda mõjutavad riigi sotsiaalpoliitikat, seda nii sotsiaaltoetuste süsteemi puudutavas osas, kui ka laste päevahoolde ja vanurite hooldega seonduvas (Glezer, Wolcott, 1997).

Analüüsides lääneriikides ilmunud töö ja pereelu kokkusu-bitamise temaatikat puudutavaid arvukaid artikleid, ilmneb üsna selgelt see, et Euroopa Liidu erinevates maades on tegemist sisuliselt erinevate probleemidega. On maid (nt Saksamaa, Holland), kus eesmärgiks on väikeste lastega traditsiooniliselt kodus olevate naiste senisest aktiivsem kaasamine tööellu.

TABEL 3.3.

Naiste tööhõive määr Euroopa Liidu maades ja Eestis aastail 1990–2000

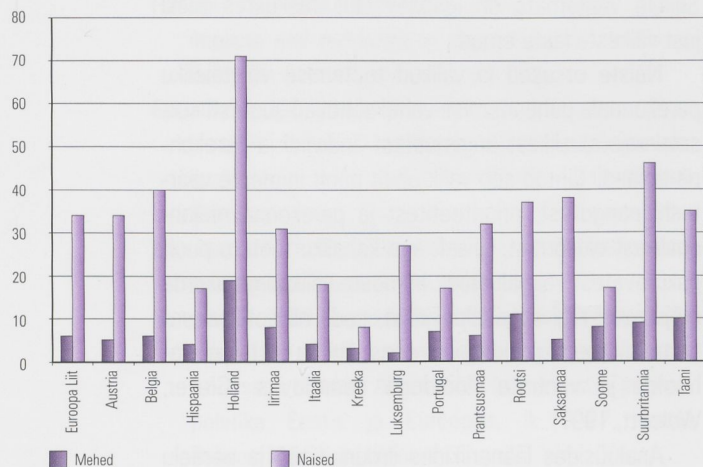
	Vanus 15–64			Vanus 25–49		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Euroopa Liit	...	49,7	53,8			67,2
Austria	...	59,2	59,7	...	72,3	75,5
Belgia	40,8	45,4	51,9	58,8	63,9	71,8
Hispaania	30,7	31,2	40,3	38,9	42,1	53,3
Holland	46,7	53,2	63,4	53,8	62,8	73,7
Iirimaa	35,5	41,3	53,4	40,5	51,4	65,5
Itaalia	36,4	35,6	39,3	49,0	49,1	53,0
Kreeka	37,5	38,0	41,3	49,3	51,1	55,2
Luksemburg	41,4	42,2	50,0	51,3	53,6	65,6
Portugal	53,3	54,3	60,4	66,5	71,0	76,3
Prantsusmaa	50,9	52,0	54,8	66,0	68,4	70,3
Rootsi	...	72,4	69,7	...	...	80,3
Saksamaa	54,0*	55,3	57,8	63,1*	67,4	72,2
Soome	...	58,1	65,2	...	71,1	77,1
Suurbritannia	61,7	61,4	64,5	69,1	69,9	73,6
Taani	70,7	67,0	72,1	81,4	77,4	80,9
Island	...	78,2	83,8	...	82,5	86,6
Norra	...	67,7	73,9	...	82,5	86,6
Eesti	71,5	60,2	56,9	87,9	78,8	73,0

* Ainult Lääne-Saksamaa.

Allikad: Eurostat Yearbook 2002; Statistikaamet.

Osalise tööajaga töötajad ELi maades

Allikas: Eurostat.



Teise rühma moodustavad maad, kus naiste tööhõive on kõrge (nt Põhjamaad) ja eesmärgiks on võimaldada juba töötavatel naistel emaks saada ilma, et nende tööalane karjäär selle all kannataks.

Tänaseks on töö ja pereelu ühendamisega seotud temaatikast saanud Euroopa tööhõivestrateegia neljanda samba, mis puudutab põhiliselt naistele ja meestele tööturul võrdsete võimaluste tagamist, üks osa. EQUAL-algatus inimressursside valdkonnas rõhutab soolise ebavõrdsuse vähendamise kõrval ka uute töökorralduse vormide väljatöötamist, mis aitaksid tööd ja pereelu paremini ühendada. Töötavate naiste ja perekondlike kohustusi omavate töötajate kaitse on kindlustatud mitmete direktiivide ja konventsioonidega (vt nt Amsterdami leping, direktiivid 76/207, 96/34, 97/89; ILO konventsioon nr 156 jt).

Töö ja pereelu ühildamiseks suunatud meetmed lähtuvad erinevatest tasanditest:

- riigi tasand (vastav seadusandlus, maksusüsteem, vanemapuhkuste ja toetuste süsteem, laste päevahoiu korraldamine, tööturu ümberkorraldamine, arvestamiseks erinevate eluetappide vajadustega jne);
- organisatsiooni tasand (töölepingud, töö- ja olmetingimused, võrdsete võimaluste realiseerimise meetmed jne);
- perekonna ja indiviidi tasand, mis seisneb eeskätt tasustamata kodutööde võrdsemas jaotamises, aga ka individuaalsete strateegiatega väljatöötamises töö ja pereelu vajaduste paremaks arvestamiseks.

ELi maades on käibele tulnud mõiste *peresõbralik töökoht*, mis sisuliselt tähendab uue töökultuuri juurutamist tööandja poolt. Töö ja pereelu kokkusobitamise

teiseks märksõnaks ELi kontekstis on paindlikkus, seda nii tööaja, tööülesannete täitmise koha kui ka töö organiseerimise mõttes (Gonäs, 2002; Wallace, 2002). Paindliku töötamise all mõeldakse töötamist osalise tööajaga, nn distantstöötamist, kus osa või ka kogu töö tehakse ära kodus, töötamist füüsilisest isikust ettevõtjana ja muid ebatüüpilise töötamise võimalusi, mis erinevad n-ö tüüpilisest täiskohaga töötamisest. Selliseid paindliku töötamise viise on lääne-riikides viimastel aastakümnetel oluliselt juurde tekitanud (*Employment in Europe 2001*). Mis puutub töökoormusesse, siis mehed töötavad enamasti täisajaga, naiste tööpäeva pikkuse osas on olulisi erinevusi (joonis 3.11).

Euroopa eri piirkondades valitsevad erinevad kultuuri- ja perekonnatraditsioonid. Näiteks Põhjamaades rõhutatakse enam indiviidi autonoomiat, Lõuna-Euroopa maades aga enam perekeskeid väärtusi (Gallie, Paugham, 2000). Seega on mõisteta, et riigi roll ja rõhuasetus perekonda ja tööd puudutavate küsimuste lahendamisel on nendes maades erinev.

Eesti tänane perepoliitika

Eesti üheks suuremaks mureks on madal sündimus ning rahvastiku pidev vähenemine ja vananemine. Seetõttu on perepoliitikas põhiorhk seni olnud perede abistamisel pärast lapse sündi ning lapse esimestel eluaastatel, samuti paljulapseliste perede toetamisel. Seega lähtutakse Eestis perepoliitika kitsamast definitsioonist. Põhjalikud arvutused, mis põhinevad enam kui kahekümnes arenenud lääneriigis aastatel 1970–1990 läbi viidud uurimustel ja mille käigus analüüsiti erinevate riikide toetustepoliitika ja sündimuse seoseid (täpsemalt vt Lutz, 1999), näitasid, et ka üsna oluline laste- või peretoetuste suurendamine tõstab sündimust üksnes minimaalselt. Seega eksivad need, kes arvavad, et toetuste abil on võimalik lapsi n-ö juurde osta. Vahest seetõttu ei ole ka Eesti peretoetuste süsteem oma praegusel kujul suutnud rahvastikuprobleemide lahendamisele kuigi oluliselt kaasa aidata.

Eestis oli nõukogude perioodil naiste tööhõive väga kõrge, seda ka väikeste lastega naiste osas. Veel 1990. aastal oli Eesti naiste tööhõive määr üks Euroopa kõrgemaid. Kui viimasel aastakümnel ELi maades naiste tööhõive kasvas, siis Eestis see langes. Tänapäeval kõrgeks jäänud tööturukonkurentsi tingimustes on alaealiste lastega naised Eestis suhteliselt ebakindlalt olukorras. Ebastabiilsus ja ebakindlus tekitab olukorra, kus naised on tööandja ettekirjutustega nõus ega püüagi neile seadusandluses ette nähtud soodustusi nõuda. Hirmu töökoha kaotamise ees ja kartust

oluliselt kitsendada oma tööalaseid edasiminekuvõimalusi saab käsitleda kui arvestatavaid tegureid, mis võivad mõjutada Eesti naise loobuma teise (või ka kolmanda) lapse sünnitamise mõttest.

Valdava osa Eesti perede peamiseks toimetulekuallikaks on sissetulek palgatööst, kusjuures enamusele peredest on ülimalt oluline mõlema abikaasa sissetulek. Seda sissetuleku puudujääki, mida ema pikemaks ajaks koju jäämine suures osas peredes tekitab, ei suuda ei praegused toetused ega ka toetuste mõningane suurendamine kuidagi kompenseerida. Kui me siia juurde lisame veel üksikemad, on selge, et suurem osa väikeste laste emasid suundub pärast esimese lapse sündi ja sellele järgnevat lühemat või pikemat lapsehoolduspuhkust tagasi tööle. Arvestades meie naiste head haridustaset ja kvalifikatsiooni, ei olegi põhjust imestada, et erinevate elanikkonnaküsitluste andmetel suurem osa naisi jätkaks töötamist ka siis, kui perekonna majanduslik olukord võimaldaks neil töötamise lõpetada (Hansson jt, 2001). Seega peaks meie perepoliitika tulevikus lähtuma just tööil käiva emaga perekonna vajadustest.

Töö ja pereelu kokkusobitamise probleemid

Töö ja pereelu ühildamisel on naised tänases Eestis silmitsi terve rea probleemidega. Uurimuse „Naine, perekond ja töö 2000“ andmed viitavad mitmetele riiklikul tasandil reguleerimist vajavatele olukordadele noorte emade töökorralduses. Uurimuse tulemused põhinevad Tallinnas 2000. aasta sügisel läbi viidud küsitluse vastustel. Küsitleti 1000 töötavat naist vanuses 20–39 aastat; kõigil neil oli peres vähemalt üks kuni 10aastane laps.

Esimene terav probleem on naiste tööpäeva pikkus. Alla 40aastased emad töötavad päevas keskmiselt 8,5 tundi, mis muudab 5päevase töönädala 42–43 tunni pikkuseks. Ligi pooltel naistest (41%) kestab tööpäev 9 ja enam tundi. Võrdluseks: Euroopa Liidu liikmesriikides on naiste töönädal keskmiselt 34 tundi pikk, kõige rohkem töötavad Kreeka naised (39 tundi nädalas), järgnevad Portugali ja Hispaania naised (vastavalt 38 ja 37 tundi) (Kauppinen, Kandolin, 1996). Üle normaalaraja töötavad ligi pooled suuremates firmades (üle 10 töötaja) töötavatest naistest. Kõige pikem on tööpäev kiiresti laienevas ja enam töökohti pakkuvast teenindussektoris, kus 67% antud uurimuses osalenud naistest töötab 9 või enam tundi päevas (sealjuures nt kaubandustöötajad ja juuksurid keskmiselt 10 tundi). Võrreldes Euroopa Liidu liikmesriikide samas valdkonnas töötavate naistega on Tallinna naiste töönädal keskmiselt 9,5 tundi pikem (*ibid.*).

Neid naisi, kes majanduslike olude tunduva paranemise korral eelistaksid koduseks jääda, oli vähem kui neljandik. Seevastu 62% väikeste lastega naistest jätkaksid meelsamini töötamist lühendatud tööajaga. Kui Euroopa Liidu maades töötavad kahe ja enama lapsega emadest ligemale pooled osalise töökoormusega (alla 34 tunni nädalas) (*ibid.*), siis meie uurimuses osalenud naistest on selliseid vaid 14%.

Alla 30aastastest emadest töötab ligi neljandik graafiku alusel, kus pikad tööpäevad vahelduvad vabade päevadega. Selline tööpäev kestab keskmiselt 10 tundi ja 50 minutit. Töötaja korraldus mõjutab otseselt päevast ajabilanssi. Ühest küljest on pikka tööpäeva raske kokku viia lasteadeade lahtiolekuaegadega, teisalt jääb üle 9 tunni tööl olevatel naistel liiga vähe aega lastega tegelemiseks (mängimiseks, koos õppimiseks jne) ja iseenda jaoks (lugemiseks, harrastusteks).

Mitmed käesoleva uurimuse andmed viitavad sellele, et teenindussfääri ja väikeste erafirmade naistöötajad on teistega võrreldes oluliselt keerulisemas tööalases situatsioonis. Näiteks töötab väikestes erafirmades kolmandik naistest kas suulise kokkuleppe, tähtajalise või katseajaga töölepingu alusel. Ametigruppide järgi on seejuures kõige kaitsetumal olukorras teenindustöötajad, kellest viiendik töötab katseajalise töölepinguga või suulise kokkuleppe alusel.

Õigusaktide paljudesse sätetesse on sisse kirjutatud klausel „ainult naise nõusolekul“ (nt töölepingu seaduse § 51 lg 2). Kui aga naine on tööle vormistatud tähtajalise lepingu või katseajaga, siis võib arvata, et töökoha säilitamise nimel „nõustub“ ta enamasti tööandjapoolsete ettepanekutega töötada üle seaduses ette nähtud aja ja/või puhkepäeviti. Uurimuses osalenud emadest vastas 13%, et tööandja nõudmisel teevad nad sageli ületunde. Tihti ületunde tegevate naiste töönädal kestab keskmiselt 46 tundi. Küsitluteest 12% väitis, et naistöötajate töölevõtmisel on nende töökohas seatud tingimus, et naised nõustuksid tegema ületunde või töötama puhkepäevadel. Huvitav on märkida sedagi, et vaatamata eelkirjeldatud pikkadele tööpäevadele ja ebastabiilsele töösuhtele ei juhtunud oma vastustes mitte ükski naine tähelepanu sellele, et ametiühing kaitseb või peaks kaitsma väikeste lastega naistöötajate huve.

Teisalt on rõõm tõdeda, et Eestis tehakse esimesi samme peresõraliku firmakultuuri teadvustamiseks ja kujundamiseks. Ajakiri Pere ja Kodu ning ajaleht Äripäev on kaks aastat korraldanud küsitlust, mille tulemusena selgitati välja peresõraliku firmakultuuri- ja ettevõtete top 30. Käesoleval aastal (2002) läbi

viidud küsitlus keskendus töökeskkonnale, peresõbralikkusele ning töötajate arendamist puudutavatele teemadele. *Top 30* nimekiri on ära toodud ajakirja *Perekond ja Kodu* juuninumbris. Kokkuvõtlikult iseloomustavad peresõbralikku firmat Eesti moodi järgmised töö- ja vaba aja tegurid:

- ettevõtte võimaldab töötada mõlemal lapsevanemal osalise tööajaga või kodus;
- lapsevanemal võimaldatakse valida paindlik tööaeg ja puhkusegraafik;
- ettevõtte maksab omapoolselt ühekordset ja/või igakuist sünnitusjärgset toetust;
- isale makstakse lapse sünni järgsel kahenädalasel isapuhkusel töötasu rohkem kui seaduses ette nähtud miinimumpalk;
- kuni 12aastaste laste eest ette nähtud lisa-puhkusepäevade eest makstakse rohkem kui seaduses ette nähtud minimaalpalk;
- peresõbralik firma korraldab pereüritusi, koolivaheaja ja suveüritusi töötajate lastele, pakub arendusvõimalusi töötajate lastele (ringid, võistlused jne).

Need on küsitluse korraldajate ja vastava tiitliga firma väljaselgitajate hinnangul tegurid, mis näitavad töökoha peresõbralikkust (Jõesaar, 2002).

Kokkuvõtteks

Me ei arva, et naistele peresõbralike töötingimuste või musterlasteaedade loomisega oleks võimalik naist teist või kolmandat last sünnitama meelitada. Küll aga võivad majanduslik ja tööalane ebakindlus, suur füüsiline ja vaimne koormus, rahulolematuse töö ja pereeluga ning eri valdkondade vastuoluliste nõudmiste pinnal tekkivad konfliktid tekitada üldise pingeseisundi ja tunde, et kõik käib üle jõu. On üsnagi ootuspärane, et sellises seisundis naine, eriti kui ta ei näe olukorrast väljapääsu ja tal ei ole kindlustunnet oma laste tuleviku suhtes, loobub teise/kolmanda lapse sünnitamisest üsna kergekäeliselt.

Eestis on täna kasutusel perepoliitika kitsam definitsioon. Kas ei oleks meilgi aeg keskenduda laiemale definitsioonile ja sarnaselt ELi maadega pöörata enam tähelepanu ka töö ja pereelu kokkuso-

bitamisel tekkivatele probleemidele? Seda enam, et Euroopast, eriti Põhjamaadest, on mitmeid häid eeskujusid võtta. Lapsevanemate kindlustunne ja teadmine, et laps on väärtus mitte ainult perekonna, vaid kogu ühiskonna seisukohalt ja et abi lastega perele ei piirdu üksnes suhteliselt väikese igakuise lastetoetusega, vaid see on märgatav ühiskonna igal tasandil, on perekonna planeerimisel kindlasti tähtis.

Kasutatud kirjandus

- Employment in Europe 2001. EUROSTAT
- Evans, J.M. 2001. *Firms' contribution to the reconciliation between work and family life*. Paris: OECD.
- Gallie, D. and Paugham, S. (toim.). 2000. *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Gauthier, A. H. 1996. *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Glezer, H. and Wolcott, I. 1997. Work and family values, preferences and practice, *Australian Family Briefing*. 4. Melbourne: AIFS.
- Gonäs, L. 2002. Balancing family and work — to create a new social order. *Economic and Industrial Democracy*. 23, 59–66.
- Hansson, L. (toim.). 2001. Derman, N., Heinla, E., Kelam, A. ja Laidmäe, V.-I. *Naine, perekond ja töö. Pere-elu ja kutsetöö kokkusobitamise probleemidest väikeste lastega peredes*. Tallinn: TPÜ Kirjastus.
- Jõesaar, A. 2002. Firma, kes hoolib. *Pere ja Kodu*, juuli.
- Kandolin, I. 1997. *Worklife and Family Responsibilities in Finland and Estonia - Effects on Economic and Mental Well-being*. Helsinki: FIOH.
- Kauppinen-Toropainen, K. and Kandolin, I. 1996. *Gender and Working Condition in the European Union*. Office of Official Publications of the European Communities.
- Lutz, W. 1999. Will Europe be short of children? *Family Observer. European Observatory of Family Matters*. European Commission, 8–16.
- Wallace, C. 2002. Households, Work and Flexibility: Critical Review of Literature. *HWF Research Reports*. 1.

3.3. Naistevastane vägivald — teadvustamata probleem Eestis

Naistevastasele vägivaldale kui spetsiifilisele vägivalda liigile hakati maailmas tõsist tähelepanu pöörama alles 10–15 aastat tagasi. Tegemist on vägivaldaga, kus ohvriteks on naised ja vägivaldseks pooleks mees, enamikul juhtudel kas naise abikaasa, elukaaslane, partner või meessõber. Seega naisega lähedastes suhetes olev mees. Veel 80ndatel räägiti naistevastastest vägivaldast kui sotsiaalsest probleemist. 90ndatel, pärast mitmeid uuringuid, hinnang muutus ja 1993. aastal Viinis toimunud inimõiguste konverentsil tunnistati esmakordselt, et naistevastane vägivald pole mitte ainult sotsiaalne probleem, vaid ka inimõiguste rikkumine.

Naistevastase vägivalda tase on kõrge kogu maailmas. Ameerika Ühendriikides on 22% naistest langenud oma partneri vägivalda ohvriks, Šveitsis on sama näitaja 21%, India kuues osariigis seevastu 40% ning Egiptuses 34%. Suurbritannias on perevägivald kõige sagedamini esinev vägivaldne kuritegu. Briti kuritegevuse uuringu kohaselt toimus 1997. aastal ligikaudu 835 000 perevägivalda intsidenti. Suurbritannia siseministeeriumi 1992. aasta uuringu tulemusena selgus, et 48% tapetud naistest on hukkunud oma partneri või endise partneri käe läbi. Politseisse jõuab vaid üks viiest vägivaldajuhtumist. 1992. aastal väitis ohvrite toetamise asutus, et enne riiklikult süsteemilt abi otsimist kannatavad naised ära 30–35 vägivaldaintsidenti (Danilda, Leander, 1999).

Politseistatistikalet toetudes on raske väita, et naistevastane vägivald kui probleem on Eestis olemas. 2001. aastal registreeriti Eestis 58 497 kuritegu¹. Isikuvastaste kuritegude arv oli võrreldes ülejäänutega kaduvväike — 1,8% (1070 kuritegu). 77,2% oli varavastaseid kuritegusid, 15,6% avaliku korra vastaseid, 1,5% majanduskuritegusid ja 3,8% muid kuritegusid. Isikuvastaste kuritegude arv on võrreldes eelnevate aastatega vähesel määral kahanenud. Samas, Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi 2001. aastal korraldatud uuringus esitatud küsimusele, kas te olete viimase 12 kuu jooksul kogenud teie isiku vastu suunatud

vaimset², füüsilist³ või seksuaalset⁴ vägivalda, vastas jaatavalt 21% naistest ja 16% meestest.

Koos korduvate juhtumitega⁵ toimub aastas naistega 104 000 füüsilise või seksuaalse vägivalda juhtumit ja meestega 83 000 füüsilise vägivalda juhtumit. 9% füüsilise vägivalda juhtumitest toimub meestega kodus ja teine 9% tööl. Naised kannatavad koduse füüsilise või seksuaalse vägivalda all üle üheksa korra sagedamini kui mehed.

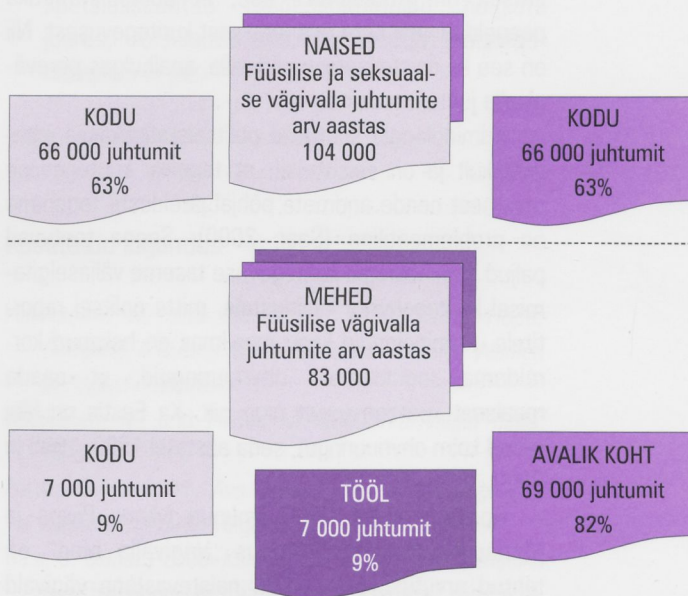
Pooltel juhtudel kogeb naine vägivalda oma abikaasa/elukaaslase poolt, kolmandikul juhtudel teiste pereliikmete poolt. Mehi ohustavad kodus rohkem teised pereliikmed või ka tuttavad ja sõbrad. Juhuvalikuga ei sattunud küsitlevate hulka mehi, kes on kannatanud oma abikaasa füüsilise vägivalda all.

Uuringu andmetel jõuab politseini vaid väike osa vägivaldajuhtumitest. Politseid teavitas kõige raske-

JOONIS 3.12.

Vägivalda juhtumite arv (viimase 12 kuu jooksul) ja vägivalda toimumiskohad

Allikas: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut, 2001.



¹ Andmed 2001. aasta registreeritud kuritegevuse kohta pärinevad Politseiameti koduleheküljelt aadressil <http://www.pol.ee/politseistatistika/politseistatistika.html>, 16. veebruar 2002

² Vaimne vägivald tähendab teise isiku kitsendamist psühholoogiliste vahenditega. Psühholoogiline vägivald hõlmab alandamist ja allasurumist, mida võidakse saavutada ähvardamise, kontrolli omamise, pilkamise või isoleerimise abil.

³ Füüsiline vägivald tähendab jõu kasutamist, millega piiratakse teise isiku sõltumatust. Füüsilist vägivalda peetakse sageli vägivalda keskseks vormiks, kuna sellega tekitatud traumad on nähtavad. Füüsilise vägivalda alla kuuluvad käte ja jalgadega löömine, rebimine, hammustamine ja lämmatamine.

⁴ Seksuaalne vägivald tähendab seksuaalseid ähvardusi ja igasugust mitteabatahtlikku seksuaalset käitumist alates väljapressimisest kuni vägistamiseni.

⁵ Vägivaldajuhtumite koguarv on suurem kui ohvrite arv. Osa ohvreid kogeb vägivalda korduvalt. Ühel naisohvril tuleb aasta jooksul üle elada keskmiselt 1,46 ja meesohvril 1,57 vägivaldajuhtumit.

matest juhtumitest vaid 10% naisi ja 14% mehi. Suuremad barjäärid politsei teavitamisel on naistel. Põhjused, miks ei teatata politseile, on erinevad. 59% ei pea toimunut piisavalt tõsiseks, pooled ei tahtnud, et keegi teada saaks, kolmandikul oli piinlik, 28% arvas, et politsei poleks neid uskunud.

Uuring näitas, et kuigi 12 kuu jooksul sai vägivalda tõttu vigastada 44 000 naist ja nendest raskeid vigastusi oli 6 000, jõuab kriminaalsüüdistuseni või süüdimõistva otsuseni kohtus ka kõige raskematest juhtumitest vähem kui kümnendik. Vägivallatseja jääb valdaval osal juhtudest karistamata.

Karistamatust soosib ka Eesti seadusandlus. Eestis kehtiva seadusandluse kohaselt algatab politsei kriminaalmenetluse, kui naine saab pikaajalise terviserikke või on kaotanud 1/3 töövõimest. Kõik kergemad juhtumid jäävad ohvri enda mureks, mis tähendab, et tal tuleb endal algatada erasüüdistus, anda asi kohtusse, maksta kautsjoni (30 päevapalga ulatuses), tõestada ise süüd või palgata advokaat jne. Kõik see käib keskmisele naisele selgelt üle jõu ja asi jääbki katki ning juhtum ei jõua kriminaalstatistikasse.

Võrreldes politseistatistika ja sotsioloogilise uuringu tulemusi, tekib küsimus, kumba usaldada? Ilmselt on probleemiks see, et politseistatistika peegeldab vaid ühte osa reaalsest kuritegevusest. Nii on see ka naistevastase vägivalda, sealhulgas perevägivalda juhtumite korral.

Kriminoloogid suhtuvad politseistatistikasse ettevaatlikult ja on seisukohal, et tegeliku kuritegevuse tasemest nende andmete põhjal järelduste tegemine on problemaatiline (Saar, 2000). Seega toetuvad paljud kriminoloogid kuritegevuse taseme väljaselgitamisel kuriteoohvrite küsitlustele, mitte politsei raportitele. Kriminoloogid kogu maailmas on hakanud korraldama regulaarseid ohvriuuringuid, et saada reaalsest kuritegevusest õige pilt. Ka Eestis on läbi viidud kolm ohvriuuringut, seda aastatel 1993, 1995 ja 2000.

Soomes aastal 2000 ilmunud Minna Piispa ja Marku Heiskaneni raamatus „Vägivalda hind“ on tehtud arvutusi, palju läheb naistevastane vägivald igal aastal Soome riigile maksma. Arvesse on võetud aasta jooksul tehtud kulutused politseile, kes läheb sündmuspaigale, uurijale, kohtunikule, prokurörile, advokaadile, kes juhtumit menetlevad ja süüdistuse esitavad, vanglale, kuhu vägivallatseja satub, haiglale, polikliinikule, kus ohvrit ravitakse, varjupaikadele, sotsiaaltöötajatele, perenõustajatele, kes toetavad ohvrit ja nõustavad peret tervikuna. Summa ulatus 660 miljoni Soome margani aastas. Soome ekspertide hinnangul peegeldab see summa vaid

jäämäe tippu. Kuigi uuringute andmetel kannatab Soomes iga päev 309 naist paarisuhtes füüsilise või seksuaalse vägivalda all, ei jõua suur osa vägivaldajuhtumitest avalikkuse ette.

Eestis selliseid arvutusi tehtud pole. Võib arvata, et esialgu vägivalda hind nii kõrgeks ei kujune, sest Eestis on naistevastane vägivald palju rohkem avalikkuse eest varjatud kui Soomes. Ja siiski võib naistevastase vägivalda hind kujuneda ka Eestis väga suureks, seda eeldusel, et ohvrid saavad (julgevad) juhtumitest rääkida ning kui Eesti riik vägivalda tõkestamise ning ohvrite abistamisega otsustavalt tegelema hakkab.

Esialgu võib Eestis naistevastast vägivalda hinnata kaudselt. Uuring näitas, et kogetud vägivald mõjub ohvrite tervislikule seisundile, psüühikale, mõjutab nende suhtlemisvõimet, tööalast konkurentsivõimet, elatusaset, pereelu kvaliteeti jne. Kõige rängemalt kahjustab vägivald naiste tervist. Iga viies ohver kurdab halva või väga halva tervisliku seisundi üle, neil on kroonilised haigused, aga ka invaliidsus sagedamini, kui naistel, kes pole vägivalda kogenud. Uuringu andmetest võib järeldada, et ohvrite psüühika on äärmiselt kurnatud. Elamine pideva pingel all ja koduse vägivalda kartuses on viinud enamiku ohvritest stressi seisundisse, 85% kurdab nõrkuse ja väsimuse üle, pooltel on unetus. Kolmandik ohvritest mõtleb aeg-ajalt enesetapule (mitteohvrid mõtlevad enesetapule 2 korda harvemini).

Vägivalda hind pole üksnes haiguspäevad, tervisekahjustused, invaliidistumine, kaotatud inimelud, vaid ka muserdatud psüühikaga lapsed, kes kasvavad üles pideva hirmu ja terrori õhkkonnas.

Tingimusi ja eeldusi vägivalda avalikustamiseks on palju, alates sellest, et avalikkus võtaks naistevastase vägivalda suhtes eitava hoiaku, et politsei, aga ka uurijad, kohtunikud jt usuksid perevägivalda olemasolusse ja suudaksid ka nn kergemaid füüsilise vägivalda juhtumeid vaadelda kui kuritegusid. Kuid mis kõige olulisem: ohvritele on vaja mitmekülgset abi. Eestis puudub koostöö politsei, sotsiaaltöötajate, meedikute jt vahel, et kiiresti aidata ohvrit saada arstiabi, psühholoogilist toetust, turvatunnet, et vägivald ei jätkuks. Ohvrid on Eestis oma muredega ükski.

Eesti riigi valmisolek võtta naiste vastu suunatud vägivald oma kontrolli alla on väga väike. Esmalt seetõttu, et puudub objektiivne ülevaade vägivalda levikust, eriti selle varjatud vormidest (nagu perevägivald). Pole selge, kui palju on reaalseid abivajajaid ja millist abi nad vajaksid. Teiseks on mitmed naiste vastu suunatud vägivalda vormid (seksuaalne ahistamine, perevägivald) ühiskonnas n-ö lubatud ja normaalne käitumisnorm. Naiste vastu suunatud vägi-

vald on olnud valdavalt ühiskonna eest varjatud ja seetõttu on puudulik seda reguleeriv seadusandlus, samuti juristide (prokurörid, kohtunikud), politseinike, meditsiinitöötajate jt informeeritus ja valmisolek, et vägivaldajuhtumeid adekvaatselt käsitleda. Puudub selgus, milline on vägivalda majanduslik ja sotsiaalne hind. Olukord, kus Eesti riik ei suuda perevägivalda tõkestada ja ohvreid õigeaegselt abistada, on ohtlik.

Eestis puuduvad sotsiaalsed normid ja väärtused, mis tõkestaksid vägivalda levikut ja vägivaldset käitumist. Eriti oluline oleks vägivaldava mõtlemisviisi ja käitumisstiili kujundamine laste ja noorte puhul. Selleks tuleks ette valmistada ja koolitada haridusspetsialiste, kasvatus töötajaid ja õpetajaid, aga ka lapsevanemaid.

Eesti seadusandlus vajab kriitilist analüüsi, täiendusi ja arendusi, et adekvaatselt käsitleda naiste vastu suunatud vägivalda. Seadusandluses tuleks leida koht nn varjatud vägivalda juhtumitele (perevägivald jt), mida on naisel ilma tunnistajate olemasoluta raske tõestada. Praegused põhiprobleemid:

- Puudub seadusandlus, mis käsitleks perevägivalda kui spetsiifilist kuriteo liiki. Juristid on arvamisel, et üldine kriminaalseadusandlus võimaldab ka perevägivalda adekvaatselt käsitleda.
- Seadusandlus ei suuda naist kaitsta vägivalda eest seni, kuni tulemuseks pole rasket kehavigastust. Alles siis võetakse mees vastutusele.
- Tõkendid ohvri turvalisuse tagamiseks on ebaefektiivsed. Tõkendid on analoogilised nendega, mida kasutatakse muude kuriteojuhtumite puhul.
- Puuduvad seadussätted, mis kaitseksid ohvri õigusi, kompenseeriks tekitatud kahju, aitaksid ohvri taastada oma psühholoogilist, sotsiaalset ja majanduslikku seisundit.
- Abielusisest vägistamist käsitletakse samade seadussätete alusel kui vägistamist anonüümse isiku poolt. Abielusisesed vägistamised ei jõua kohtumenetlusse.
- Vägivaldaga ähvardamine ei ole kriminaalkuritegu.
- Paljude füüsilise vägivalda juhtumite korral, mida naised loevad raskeks kuriteoks, tuleb ohvri endal algselt erasüüdistusasi.

Eesti puudub terviklik riiklik programm, mis võimaldaks võtta naiste vastu suunatud vägivald kontrolli alla:

- ennetada vägivalda juhtumeid,
- anda ohvritele professionaalset abi,

- täiendada seadusandlust,
- mõjutada ja muuta avalikkuse hoiakuid ja stereotüüpe,
- kujundada uut, vägivaldava väärtusteadvust ja käitumisnorme.

Naistevastase vägivalda tõkestamine eeldab teiste riikide eeskujul muudatusi kolmes suunas:

- **Uus eetika suhtumises vägivalda.** Naistevastast vägivalda pole võimalik otsustavalt pidurdada, kui sellesse suhtutakse leebelt ja mõistvalt. Uue eetilise platvormi kohaselt taunitakse igasugust vägivalda. Ohvri on võimalik saada abi juba siis, kui teda vaid ähvardatakse vägivaldaga.
- **Ohvrikeskne lähenemine.** Tähelepanu keskmesse tõuseb ohver, tema kannatused, vajadused ja probleemid. Eesti õigusemõistmine kontsentreerub valdavalt kurjategijale, tema süü tõestamisele, õiguste kaitsmisele jne. Ohvrikesksel lähenemisel on primaarne ohvri kiire abistamine (meditsiiniline, materiaalne), tema nõustamine (juriidiline, psühholoogiline), isoleerimine vägivaldast jne.
- **Ühtse tugivõrgustiku loomine.** Vägivaldaprobleemidega tegelemine ei asetse üksnes politsei õlgadel. Loodud on tugivõrgustik, kuhu kuuluvad spetsialiseeritud meditsiinitöötajad haiglate juures, sotsiaaltöötajad, turvakodud, naisorganisatsioonid jne.

Kasutatud kirjandus

- Heiskanen, M. and Piispa, M. 1998. *Faith, Hope, Battering. A Survey of Men's Violence against Women in Finland*. Helsinki.
- Heiskanen, M. and Piispa, M. 2000. *Väkivallan hinta*. Helsinki.
- Perttu, S. jt. 2001. *Ava silmad. Käsiraamat vägivalda kogenud naistele*. Tõlge soome keelest. Jyväskylä
- Saar, J. (koost.) 2000. *Kuritegevus aastal 1999*. Ametliku registratsiooni ja teaduslike uuringute andmetel. Uurimisprojekti aruanne EV Justiitsministeeriumile. Tallinn.
- The Worst Scars are on the Inside. 1999. I. Danilda and K. Leander (toim.), *Methods for counteracting violence against women*. Operation Kvinnofrid International.

3.4. Peresuhete roll teismeliste kehaimidži kujunemisel

Uuringud näitavad, et viimastel aastakümnetel on sagenenud kehaimidžiprobleemide ja söömishäirete (anoreksia, buliimia ja liigsöömishäire) esinemine. Tänapäevaks on palju tõendeid, et selle oluliseks põhjuseks on saledat kehaideaali propageeriv massimeedia. Kultuuridevaheline võrdlusuuring Eesti ja Austraalia üliõpilaste seas näitas, et stiiliajakirjade lugemine ja dieedipidamine kehakaalu alandamiseks on omavahel seotud (Tiggemann, Rüütel, 2001).

Kehaimidžit võib lühidalt defineerida kui indiviidi kogemusi, mõtteid ja tundeid oma kehast (Grogan, 1999). Kehaimidži kujunemist mõjutavad bioloogilised (geneetilised, vanuselised, soolised), psühholoogilised (minapilt, enesehinnang, interpersonaalsed suhted jne) ja sotsiaalsed (meedia, levinud ilustandardid) taustategurid.

Keha ja kehakaaluga rahulolematuse kriitiliseks perioodiks loetakse vanust 12.–25. eluaastani. 2001. aastal läbi viidud üle-eestiline kooliõpilaste uuring (n = 871) näitas, et ligi pooled 13–18aastastest tüdrukutest ei ole oma kehakaaluga rahul. Selgus, et 77% normaalkaalulistest ja 30% alakaalulistest soovisid veelgi madalamat kehakaalu, kusjuures 62% küsitletud tüdrukutest olid normaalkaalulised ning 34% alakaalulised. Oma kehakaaluga rahulolematute poiste (ligi neljandik vastanutest) hulgas domineeris kaalus juurdevõtmise soov.

Seda, et kehaimidžiprobleemid puudutavad valusamini tüdrukuid kui poisse, on näha ka söömishäirete riskifaktorite (kehaga rahulolematuse, saleduse taotlus ja kaldumine buliimiale) esinemises. Tüdrukute näitajad nimetatud riskifaktorite osas on oluliselt kõrgemad kui poistel. Taustateguriteks, mis ennustasid kehaga rahulolematust ja kalduvust buliimilisele käitumisele, olid kõrgeenenud seisundiärevus, varasemas lapsepõlves kogetud solvavad märkused oma välimuse kohta ja füüsiline vägivald/karistamine, võimaluse puudumine kellegagi oma intiimseid probleeme arutada.

Välimuse kohta tehtud kriitikat varasemas lapseas olid kogunud ligi pooled vastanutest. Uuringu tulemustest selgus, et kritiseerijateks on peamiselt kaaslased. Väga vähesed vanemad on teinud solvavaid märkusi oma laste välimuse kohta. Lastearvates peavad vanemad nende juures olulisemaks, et nad oleksid õnnelikud, terved ja teiste suhtes abivalmid, ning vähem oluliseks head välimust ja saledust. Erinevalt vanematest väärtustavad oma head välimust ja saledust lapsed ise. Saledal inimesel on eeliseid — nii arvas vastanutest enamus tüdrukuid ja ligi pooled poistest. Saleda inimese eelis tundub seis-

nevat just sotsiaalse tähelepanu hoidmise potentsiaalis. Evolutsiooniteoreetiku Paul Gilberti (1989) järgi on atraktiivsetel ehk suure sotsiaalse tähelepanu hoidmise potentsiaaliga isikutel paremad võimalused edu saavutada. Antud uuringu tulemused näitavad, et saledust peetakse teismeliste hulgas atraktiivseks ning saledaid privilegeerituks nii parema töö saamisel kui ka partneri valikul.

Perekonnal võib olla kehaimidžiprobleemide ja söömishäirete tekkeprotsessis sotsiokultuurilisi norme vahendav (kas võimendav või mahendav) osa. Iga inimesed kohanevad paremini ning tulevad toime erinevate väljakutsetega, kui neil on usalduslikud ja emotsionaalsed sidet sisaldavad suhted oma lähedastega. Seotuse all mõistetaksegi võimet luua ja hoida lähedust teiste inimestega.

John Bowlby (1969, 1982) poolt esitatud *seotusteooria* järgi on inimestel universaalne kaasasündinud vajadus luua emotsionaalselt lähedasi suhteid. Seotusteooria tõstab turvalisuse otsimise vajaduse kõrgemale kõigist teistest psühholoogilistest motivatoritest ning asetab lapse ja tema vanema (hooldaja) vahelise seotussideme ellujäämise stardipunktiks, kõikide teiste tähenduslike interaktsioonide eeltingimuseks. Ka positiivse minapildi kujunemisel on määrava tähtsusega turvalise seotussuhte tekkimine väikelapse ja tema hooldaja (enamasti on see ema) vahel. Selline suhe loob soodsa pinnase lapse emotsioonide regulatsiooni arenguks, mis ennustab teismeliseas paremaid sotsiaalseid oskusi ja emotsionaalset kohanemist.

Kehaimidži aspektist lähtudes peaks turvaliste seotussuhete olemasolu väljenduma kõrgemas enesehinnangus ning seeläbi ka positiivsemas suhtumises oma kehasse. Uuringu tulemused näitavad, et teismelistel, kes hindavad turvalisust suhetes vanematega madalaks, on oluliselt rahulolematumad oma kehaga, saledusetaotlus on kõrgem ning käitumises esineb enam buliimiale viitavaid tendentse kui teismelistel, kes hindavad seotussuhteid vanematega turvaliseks.

Madal turvalisus seotussuhetes võib muuta teismelised tundlikuks sotsiaalsete standardite suhtes ning seetõttu võivad mitteturvalise seotusega individid tõenäolisemalt idealiseerida ja internaliseerida ühiskonna poolt tulevaid välimusega seotud sõnumeid. Läbi nende sõnumite võivad nad pürgida eba-realistlike ideaalide (perfektses keha) poole, eesmärgiga parandada teiste hinnangut endast. Teine võimalus on, et madal turvalisus suhetes võib väljenduda puudulikus minapildis ja sotsiaalses ebakompe-

tentsuses, ehk teisisõnu, rahulolematust teistes eluvaldkondades, nagu õpiedukus, taandatakse kehale.

Madal turvalisus seotussuhetes kui oluline ennustaja kehaga rahulolematusele võib häirida psühholoogilist ja sotsiaalset heaolu ning seeläbi mõjutada suurel määral üldist elukvaliteeti. Häirunud kehaimidž ja söömiskäitumine, mure kehakaalu pärast ja kaalualandamise soov võivad kaasa tuua terviseriske kas teadmatusest või tahtlikust organismi vajaduste eiramisest. Väline abi ja toetus on raskendatud, sest enamasti hoitakse kehaga rahulolematust ning sellest lähtuvaid tundeid ja käitumist saladuses.

Ennetustegevus, mis on suunatud kehaga rahulolematusele ja söömishäiretele, hõlmab kolme astet. Esmase preventsiiooni eesmärgid on kõige laiapõhjalisemad, suunatud tervise ja keha suhtes õigete hoiakute ning väärtushinnangute kujundamisele. Teisese preventsiiooni eesmärgiks on häirunud käitumis- ja mõttemudelite avastamine ja mõjutamine, mis on seotud enese suhtes rahulolematusega üldiselt või suunatud konkreetset kehale ja füüsilisele välimusele. Kolmandase preventsiiooni eesmärgiks on häirunud käitumismudelitest tingitud kahjustuste korrigeerimine ja ravi (Piran, Levine, Steiner-Adair, 1999).

Esmatasandi preventsiiooni üheks võimaluseks on tervislikule eluviisile ja kehaimidžile suunatud programmide integreerimine inimeseõpetuse õppekavasse algkoolist gümnaasiumini. Riikliku õppekava järgi on kehaga rahulolematuse temaatika põhikooli tervisekasvatuse programmis („välise mina aktsepteerimine tervikliku mina aspektina, ohud ja probleemid seoses füüsilise minaga“), kuid efektiivse ennetustöö jaoks võib see juba hilja olla. Kuna terviseriske ennetava tegevuse põhiidee ei ole mitte käitumise muutmine, vaid veel välja kujunemata käitumisharjumuste ja väärtushinnangute kujundamine ja suunamine, siis oleks kehaimidžiprobleemide ja söömishäirete ennetustööga vaja alustada juba algkoolieas. Selles eas ei ole kehaga rahulolematusest tingitud häirunud söömiskäitumine veel niivõrd levinud kui põhikoolis ja gümnaasiumis.

Tervisliku toitumise põhimõtete, ülekaalu ja tervise seoste ning ebaefektiivse dieedipidamise tagajärgede selgitamise kõrval on oluline osa enesega toimetuleku oskuste (nt eneseväärtustamise, stressiga toimetuleku oskuse) ja üldiste sotsiaalsete oskuste (nt suhtlemisoskuse, verbaalse ja mitteverbaalse enesekehtestamise, kriitilise mõtlemise) õpetamisel (Striegel-Moore, Smolak, 2002).

Kehaga rahulolematuse seisukohast aitab toimetulekuoskuste õpetamine vastu seista massimeedia poolt edastatud, kohati ebarealistlikele sotsiokultuurilistele ilustandarditele ja paremini toime tulla välimuse kohta tehtud solvavate kommentaaridega. See oleks suureks abiks lastele, kelle suhteid vanematega iseloomustab madal turvalisus, mistõttu võib just neil olla probleeme eneseväärtustamise, emotsioonide ja stressiga toimetuleku ning suhtlemisoskusega.

Kasutatud kirjandus

- Bowlby, J. 1969. *Attachment and Loss 1, Attachment*, New York: Basic Books
- Bowlby, J. 1982. *Attachment and Loss 1, Attachment* (2nd ed.), New York: Basic Books.
- Gilbert, P. 1989. *Human Nature and Suffering*. Hove and London; Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Grogan, S. 1999. *Body Image. Understanding body dissatisfaction in men, women and children*. London: Routledge
- Piran, N., Levine and M. P. & Steiner-Adair, C. 1999. *Preventing Eating Disorders. A Handbook of Interventions and Special Challenges*. Philadelphia, PA: Brunner/Mazel
- Striegel-Moore and R. H., Smolak, L. 2002. *Eating Disorders. Innovative Directions in Research and practice*. Washington, DC: APA
- Tiggemann, M. and Rüütel, E. 2001. A cross-cultural comparison of body dissatisfaction in estonian and australian young adults and its relationship with the media exposure. *Journal of Cross-cultural Psychology*, 32, 736–742.

3.5. Lastekaitsepoliitika kujundamisest: probleemid ja tulevikuvisionid

Siirdeperioodi Eesti lastekaitseüsteemis on tekkinud terav vajadus muudatuste järele, mis tugineksid teaduslikult põhjendatud lastekaitsekontseptsioonile, võtaksid arvesse Eesti sotsiaalseid, majanduslikke ja rahvuslik-kultuurilisi olusid ning lähtuksid laste- ja perepoliitikast. Lastekaitsekontseptsioon kätkeb endas esmajoones põhjendatud preventsiiooni ja interventsiooni meetmeid, mis toetavad laste võimalusi optimaalseks arenguks.

Statistikaameti andmetel (Eesti statistika aastaraamat 2002) on Eestis 347 116 last, mis moodustab ca 26% elanikkonnast. Siirdeperiood on kaasa toonud paljude lastega perede elujärje halvenemise. Vaesusriski sihtgruppideks tuleb arvestada esmajoones lapsi ning lasterikkaid peresid (Eesti inimarengu aruanne 1999). Vaeseid peresid oli 1998. aastal 25% ning lastest elas vaesuses 32,7% (Tiit, Käär, 1999).

Laste väärkohtlemine, aga ka koolivägivald, narkomaania ja alkoholi tarvitamine laste hulgas, on kujunenud tõsiseks probleemiks. Seni puudub toimiv võrgustik (koostöö sotsiaaltöötajate, õpetajate, noorsoopoliitsei, meditsiinitöötajate, terapeutide jt vahel), mis tagaks lapse kiire abistamise ning perede nõustamise (Mehilane, 2000).

Murettekitavaks probleemiks on kujunenud koolikohustuse eiramine. Taas on probleemil sotsiaalne tagapõhi. Iga viies laps vajab nõustamist, aga sotsiaaltöötaja või psühholoogi ametikoht on vaid vähestes koolides. Suuremat tähelepanu ja võimalusi ühiskonda integreerumiseks vajavad erivajadusega (puuetega, käitumishäiretega, eriti andekad jne) lapsed.

Seni on laste olukorra, sh lastega perede toimetulekuprobleemide ning lastekaitsetöö kujunemise kohta läbi viidud suhteliselt vähe uuringuid (Kõiv, 2001; Tikerpuu, Tulva, 1998; Tikerpuu-Kattel, 2001). Lastekaitsepoliitika kontseptuaalsete lähtealuste väljaselgitamiseks viidi TPÜ õppejõudude eestvedamisel ja koostöös sotsiaaltöö eriala magistrantidega läbi kolm omavahel seotud uurimust. Uurimismaterjal annab tervikpildi õpilaste (N=376), õpetajate (N=205), lastevanemate (N=284) ja lastekaitsetöötajate (N=84) probleemidest, mille tundmine aitab pakkuda probleemidele lahendus- või leevendusvõimalusi.

Õpetajate küsitluse tulemused

Küsitluses (2000. a) osalesid kümne maakonna põhikooli õpetajad, kes kirjeldasid 6013 õpilase kooli- ja koduprobleeme. Eesti kooliellu on lisandunud täiesti

uus dimensioon — sotsiaalprobleemid —, mis siirdeühiskonnas teevad keeruliseks ning stressirohkeks meie perede, kodude ja laste igapäevaeluga toimetuleku. Kodused majanduslikud raskused ning vanemlikkuse teisenenud avaldumisviisid ilmnevad koolis õpilaste, õpetajate ja lastevanemate keeruliste suhete sasipuntrana. Õpetaja rolli ei kuulu enam üksnes õpetamine ja kasvatustöö, vaid ka sotsiaaltöö. Õpiraskustega lapsi on põhikoolis keskmiselt 16%. Sidet kooliga peavad põhiliselt emad, kusjuures üksikvanemate arv on pidevalt kasvamas. Samuti on emade töökoormus väga suur. Klassijuhatajate hinnangul on kooli vältimise peamiseks põhjuseks õpiraskused ja selle kõrval vanemate ükskõikne suhtumine probleemidesse nii algklassides kui ka põhikooli vanemates klassides. 7. ja 9. klassis lisandub vanemate toimetulematus murdeikka jõudnud noorukitega: lapsed ei kuuletu enam ei kodus ega koolis. Heitlik ühiskond oma probleemidega aitab kaasa konfliktide sagenemisele.

Vastanute arusaam õpilaste käitumisprobleemidest on erinev. Paljud õpetajad näevad probleeme seoses distsipliiniga (õpilane hilineb tundi, ei tööta tunnis kaasa jms). Kahjuks peab tõdema, et kuni viimase ajani üksnes murdealistele iseloomulik käitumine on hakanud ilmnema juba algklassides ning probleemsus on kujunemas normiks. Õpetajad nimetasid valulisemate probleemidena, mis ilmnevad töös laste ja peredega, järgmisi probleeme:

- eriolukord peres, kus lapsi kasvatavad vanavanemad ja tegemist on väga tõsiste pere toimetulekuraskustega;
- vanemate hoolimatus lapse suhtes, millega seoses on tulnud koolil aidata lahendada laste ja vanemate vahelisi probleeme;
- alkohoolikutest vanemad ja sellega liituv laste hooldamatus, vanemate vägivald laste suhtes.

Aina enam on õpetajal tarvis tegelda ühiskonna pingetest, laste ning pereprobleemidest ajendatud käitumis- ja õpiraskustega. Õpetajad vajavad enam teadmisi ühiskonnast, psühholoogiast, sotsiaaltööst, aga eriti võrgustikutööst ja lastekaitsest.

Perede toimetulematus eluga avaldub nii materiaalsest kui psühho-sotsiaalsest seisukohast vaadatuna. Sellega kaasneb laste endaga toimetulematus, mistõttu tuleb väga oluliseks pidada toimetulekuõpetuse elementide õpetamist koolis. Probleeme on vaba aja veetmisega, seda ka maal. On oluline, et õpilased saaksid võimalikult palju osaleda koolis pärast õppetunde toimivas huvitegevuses. Eriti vajavad seda võimalust probleemkäitumisega õpi-

lased, kellele on tunnuslik tähelepanu defitsiit ja hüperaktiivsus. Kindlasti tuleb taotleda, et kõik õpilased lõpetaksid põhikooli. Ilmselt aitab sellele kaasa õppekavade diferentseerimine ning kutseõppeelementide siseseviimine põhikooli, vajadusel ka koduõppe võimaluste kasutamine.

Põhikooli õpilaste ja nende vanemate hinnangutest elukeskkonnale

Murettekitavaks probleemiks Eesti koolides on kujunenud koolikohustuse mittetäitmine, mis ulatub erinevatel andmetel kuni 14%ni. Mitmed õpilase arengukeskkonda ja koolijõudlust käsitlevad uuringud (vt Leino, 1998; Kraav, Kõiv, 2001 jt) kinnitavad, et probleemil on sotsiaalne tagapõhi. Õpetaja saab last aidata ainult koostöös lastevanemate ja vajadusel lastekaitsetöötajatega.

Lapsevanemate ja õpilaste küsitluse abil püüti selgitada õpilaste ja nende vanemate hinnanguid elukeskkonnale. Anketeerimises osales 284 lapsevanemat ning 376 õpilast kümnest põhikoolist ja gümnaasiumist (nii tava- kui eliitkoolidest). Küsitletud õpilastest (7–15aastased) õppis 63% (233) linnakoolis ja 37% (137) maakoolis. Seega on tegemist valdavalt linnakoolide õpilaste muredega ja hinnangutega oma koolile ja kodule. Vastanute moodustavad tüdrukud 60%. Küsitluse geograafiline haare on avar: küsitleti nii Tallinna, Tartu, Rakvere ja Jõgeva linnakoolide kui ka väikeste maakoolide õpilasi ning nende vanemaid.

Naiste ülekaal (87%) vastanute hulgas võib viidata ka sellele, et üksikemade osakaal on suur. Seda kinnitavad laste vastused, millest nähtub, et laps on väga tihti üksi, sest ema on tööga hõivatud. On äärmiselt oluline suurendada vanemate omavahelist vastutuse jagamist oma laste kasvatamise eest ning seda ka juhul, kui vanemad elavad eraldi.

Vanemluse rollid. Teaduskirjanduses on hakatud käsitleda vanemlust ja vanemate kasvatusfunktsioone (vt ka Kivi, 1999; Viiralt, 1999). Soome lastekaitsetöötajad (vt Saarinen, 1999) koostasid vanemlikkuse hindamismeetodi, mille abil reflekteeritakse vanemate rolle peres. Kaardistamise eesmärgiks on muudatuste vajalikkuse esiletoomine ning vanemate subjektsuse toonitamine. Liiga sageli rõhutatakse peretöös vanemate oskamatus ja teadmiste nappust, millega tekitatakse lootusetust olukorra lahendamise suhtes.

Lapsevanema viis põhilist rolli on järgmised:

- eluks ettevalmistaja — suhtlemise ja sotsiaalsete oskuste õpetaja, hooldaja ja piiride seadja; argielu oskuste õpetaja, eeskuju andja, väärtuste vahen-

daja, käitumise ja kombestiku edasikandja;

- turvalisuse pakkuja — lohutaja, tunnustaja ja heliuse pakkuja ning hinnangute andja;
- suhtlemise õpetaja — vestleja, kuulaja, probleemide lahendaja, innustaja, andeksandja ja paluja, iseseisvuse toetaja, pere ja lapse suhete mudeli andja;
- hooldaja — vajadusel turvalise keskkonna eest hoolitseja, põetaja;
- piiride seadja — reeglite ja kokkulepetest kinnipidamise järgija ja jälgija, ei-ütleva, ööpäevase rütmi eest hoolitseja.

Sageli tekib vajadus luua peret ümbritsev ametnike tugivõrgustik, mis aitab perel teadvustada oma jõuvarusid. Tihti taandub ametnike töö toe organiseerimisele, mille käigus suunatakse vanemaid abi saamiseks erinevatesse instantsidesse. Aitamistöös tuginetakse juriidilistele, eetilistele ja ametipädevuse põhimõtetele.

Kokkuvõtvalt saab kinnitada järgmist:

- ligi veerand põhikooli õpilastest pole kooliskäimisest huvitatud, mis võib viidata ka koolielu korralduslikele ning sisulistele puudujääkidele;
- õpilaste arvates muudab koolielu raskeks suur koormus ning õpetajate karmus;
- koolielu muutuks meeldivamaks, kui arvestataks õpilaste seisukohtadega (vähem kodutöid, tunnid huvitavamaks jne);
- koolist vabal ajal meeldib õpilastele olla koos sõpradega, vaadata televiisorit ning osaleda sportlikes tegevustes;
- tõstetakse esile kaunist koduümbrust (12%), vanemate ja õdede-vendade olulisust (8%), häid võimalusi mängimiseks (4%);
- tundub, et kodu asukoht on prestiiži küsimus, kuna ligemale pool küsitletutest (48%) rõhutab seda, kas elatakse korteris või oma majas.

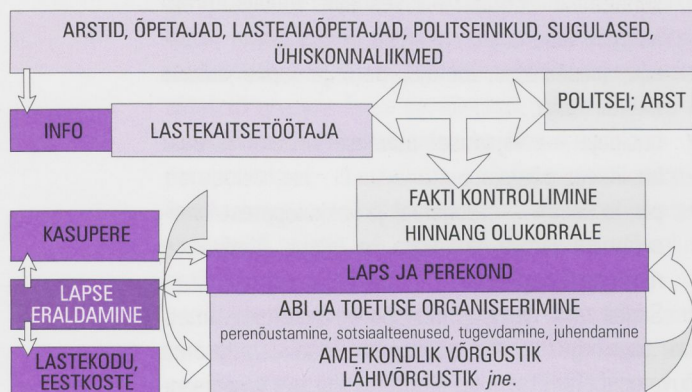
Kodu- ja kooliprobleemid lastekaitsetöötajate küsitluse alusel

Küsitluse eesmärk oli saada ülevaade lastekaitsetööstisust ja dünaamikast ajavahemikul 1997–2001. Lastekaitsealane tegevus nõuab orienteerumist nii pedagoogikas, õigusteaduses kui ka psühholoogias, mistõttu kõrgharidusega töötajate (ca 78%) osatähtsus on suur (Tikerpuu-Kattel, 2001).

Lastekaitsetöötajate hinnangul on tänaste lastekaitseprobleemide esiviisikus: toimetuleku-probleemidega pered ja nendega seotud muud probleemid, vanemliku hoolitsuseta lapsed, koolikohustuse mittetäitmine ja sellega seonduvad kooliprobleemid ning alkoholi kuritarvitavad lapsevanemad.

Sekkumisprotsess lastekaitstes

Allikas: Tikerpuu-Kattel, 2002: 18.



Lastekaitseprobleemidega tegelemisel on esmatähtis võimalikult varajane informatsioon abi vajavast lapsest, et sekkuda probleemi arengu algfaasis: osutada perele toetavaid teenuseid, tugevdades peret, et see oma probleemidega ise toime tuleks. See eeldab võrgustikku kuulujate koostööd. Informatsioonisulu või info puudumise korral ei ole võimalik tegelda pere ja lapsega ennetava töö või varajase sekkumise meetodeid kasutades. Niisugusel juhul tuleb lastekaitsetöötajal tegelda akuutses faasis perega, kellega positiivsete tulemuste saavutamine on oluliselt raskem.

Küsitlusele toetudes võib tänase Eesti lastekaitseprobleemide põhjusteks lugeda vanemate tööpuudust, alkoholiprobleemi perekonnas ja puudulikku hoolitsust laste eest; neljandana märgiti vaesust ja viiendana riigi vähest toetust.

Rõhutada tuleb riigi osatähtsust laste probleemide ennetamisel ja omavalitsuste poolt riskigrupi perele pakutavate teenuste olulisust klienditöö lähtekohana. Preventiivses tegevuses tuleks toetuda lastepoliitikale, lastekaitsekontseptsioonile ja võrgustikutööle. Tegevus tuleb suunata perekonna kui laste normaalse kasvukeskkonna väärtustamisele ja toetamisele. Töö põhiraskus peaks rajanema eelkõige lastekaitsealase võrgustiku (pere, ametiasutused, kolmas sektor) efektiivsel koostööl. Tööpinge leevendamiseks ja probleemide lahendamiseks on tööandjatel tarvis leida võimalusi lastekaitsetöötajate töönoustamiseks. Lastekaitsepspecialistid soovivad süsteemset täiend- ja pädevusõpet oma teadmiste kaasajastamiseks ning lastekaitsetöö kvaliteedi tõstmiseks eelkõige juriidiliste teadmiste ja psühholoogia valdkonnas.

On mõeldamat, et lastekaitsetöötaja suudab lahendada kõiki lapse ja tema perega seotud probleeme. Tulemuslik lahendamine eeldab meeskonnatööd, mida praegusel hetkel tehakse kõige enam

koos kooli, politsei ja koduga. Pereliikmete ja vanemate osatähtsus võrgustikupartneritena on võrreldes varasemaga väga palju suurenenud.

Põhilised lastekaitseprobleemid taanduvad lastekaitsetöötajate, õpetajate ja lastevanemate küsitluse alusel järgnevale:

- koolikohustuse mittetäitmine. Põhikooli on 1998/1999. õppeaastal katkestanud 920 ja 1999/2000. õppeaastal 998 õpilast (Haridusministeerium 02.03.2002);
- alaealiste õigusrikkumised, kusjuures antisotsiaalse käitumise alampiir liigub nooremise suunas;
- laste vanemliku hoolitsuseta jätmine, mis nõuab sekkumist pereprobleemidesse (laste kasuperedesse ja lastekodudesse paigutamine, tugiperede leidmine);
- toimetulekuraskustega ja vähekindlustatud lastega pered;
- vähesed võimalused vaba aja veetmiseks. Eriti vajavad huvitegevust probleemkäitumisega lapsed, kelle kodune keskkond ei toeta nende arengut;
- laste ja pere hõlbiv või tervistkahjustav käitumine, mis on kasvanud alkoholi pruukimise, suitsetamise ja meelemürkide tarvitamise tõttu.

Tulevikuvisionid

Rõhutamist väärib **preventiivse tegevuse olulisus lastekaitsetöös** ja see peaks toetuma võrgustikutööle. Võrgustikutöö edendamisel tuleb silmas pidada, et abivajajana on lapsklient võrgustikutöö keskmes ning abi ja teenuseid tuleb talle osutada tema kasvukeskkonnas. Esmatasandi interventsiooni korral tuleb rõhuasetus teha riskiperedele ja -lastele, oluline on täiustada ja mitmekesistada omavalitsuse poolt pakutavaid teenuseid ning muuta need kõigile abivajajatele kättesaadavaks. Rohkem tuleb investeerida töösse peredega, mitte niivõrd uute institutsioonide loomisse.

Võrgustikutöö mudel tugineb ennetustööle (preventsioonile), laste ja pere tugevdamisele (*empowerment*) ning sekkumisele (interventsioonile), kusjuures Eesti lastekaitsetöös domineerib sekkumine (vt joonis 3.13).

Lastekaitsekontseptsiooni aluseks on võrgustikutöö (pere, ametiasutused, kolmas sektor), mis sotsiaaltöö meetodina vajab lastekaitse kontekstis väljaarendamist (vt Korp, 1998; Tikerpuu-Kattel, 2002 jt). Peretöö kvaliteedi kindlustavad uued sotsiaaltöö meetodid: tugevdamine, esmasandi ja rehabiliteeriv preventsioon.

Lastekaitsetöötajate hoiakud on aastatel 1997–2001 muutunud ühiskonnakeskselt perekeske

lähenemise suunas, mis väljendub perekonna kui lapse kujunemist ja arengut mõjutava mikrosüsteemi toetamises. Vanemlust on hakatud enam väärtustama. Üha olulisemaks muutub sotsiaalse vanema roll, kelleks võivad olla inimesed, kes on valmis olema lapsevanemaks, kuid ei pruugi olla bioloogilised vanemad. Lapsevanemad vajavad asjatundlikku nõustamist ja vajadusel mitmesuguste teraapiate rakendamist.

Siirdeühiskonna kasvuraskused väljenduvad sotsiaalprobleemides, mille seas domineerib vaesus. Üha enam tuleb õpetajatel ja lastekaitsetöötajatel tegelda ühiskonna pingetest, laste endi ning pereprobleemidest ajendatud käitumis- ja õpiraskustega. Tähelepanu väärib õpilastele sotsiaalsete oskuste õpetamine, sh käitumine konfliktisituatsioonis, toimetulekustreategiad jm. Vaja on abi- ja järeleaitamisklasse suuremate koolide juures ning õpilaskodusid.

Lastekaitsekontseptsioon tugineb laste- ja perepoliitikale, mille alusdokument on seni valitsuse poolt vastu võtmata. Läbiviidud uurimus kinnitas võrgustikumudeli rakendusliku potentsiaali ning monitooringu olulisust lastega perede olukorrast ülevaate saamisel. Lastega perede toimetuleku toetamiseks on vaja täiendada sotsiaalkaitse abinõusid, lähtudes reaalsest olukorrast, ning seaduste kaasajastamisel arvestada lastekaitse rahvusvaheliste õigusaktidega.

Kasutatud kirjandus

Eesti statistika aastaraamat 2002. Statistikaamet. Tallinn.
Kivi, L. 1999. Lapsest kasvab lapsevanem. A.Tiko ja

T.Tulva (toim.), *Laps maailmas ja maailm lapses* (lk 7–9). Tallinn: TPÜ.

Korp, E. 1998. *Lastekaitsetöö ametnikevõrgustik: lastekaitsetöö probleemid ja koolitusvajadused. 2 osa*. Tallinn.

Kraav, I. ja Kõiv, K. 2001. *Sotsiaalpedagoogilised probleemid üldhariduskoolis*. Tartu.

Kõiv, K. 2001. Sotsiaalsete oskuste treening antisotsiaalse käitumisega noorukite kohtlemisel institutsioonis. *Antisotsiaalse käitumisega õpilased*. Tartu, 13–22.

Mehilane, L. 2000. *Laste vaimne tervis*. Tartu: Paar OÜ.

Leino, M. 1998. Halb polegi nii halb kui paistab. *Haridus*, 2, 29–34.

Rikkus versus vaesus. R. Vetik (toim.), *Eesti inimarengu aruanne 1999*. Tallinn: UNDP.

Saariinen, E. 1999. Vanhemmuuden roolikartta arvioinnin ja muutoksen väline. *Sotsiaalityö*, 19, 4–7.

Tiit, E.-M. ja Käärik, E. 1999. *Leibkondade vaesuse taseme määramisest tänapäeva Eestis*.

Tikerpuu, A ja Tulva, T. 1998. *Eesti lastekaitsetööst sotsiaaltöö kontekstis*. Tallinn: TPÜ.

Tikerpuu-Kattel, A. 2001. Preventsiooni ja interventsiooni võimalusi lastekaitseprobleemide lahendamisel. T, Tulva (toim.), *Ametikasv ja professionaalsus sotsiaaltöös* (lk 39–63). Tallinn: TPÜ.

Tikerpuu-Kattel, A. 2002. Lastekaitse sotsiaaltöö kontekstis. T, Tulva ja A, Tikerpuu-Kattel jt. (toim.), *Laps Eesti ühiskonnas: probleemid kodus ja koolis* (lk 18–19). Tallinn: TPÜ.

Viiralt, I. 1999. Vanemlus puudega lapse peres. K, Suislepp (toim.), *Lastekaitse muutuv ühiskonnas* (lk 23–32). Tallinn: TPÜ.

4 Haridus ja kultuur

4.1. Haridusstrateegiline protsess Eestis

Maailmas on toimumas kaks pöördumatut muutust: a) ühiskonnamudeli muutus, s.t üleminek uue teadmuse (*knowledge*) loomisel ja kasutamisel põhinevasse teadmusühiskonda (*knowledge-based society*), ning b) haridust, õppimist ja õpetamist puudutava mõtteviisi, haridusparadigma muutus ehk üleminek elukestva õppe paradigmale (*life-long learning paradigm*). Need globaalsed muutused mõjutavad oluliselt ka Eestit. Alljärgnevalt käsitletakse Eesti haridussüsteemi ning hariduspoliitiliste arusaamade arengut viimasel kümnendil, s.t Eesti taasiseseisvumise perioodil, eespool kirjeldatud põhimõteteliste muutuste valgusel.

Haridussüsteemi ülesehitamise aluseks võetud eesmärgid ning nende realiseerimiseks tehtavad pingutused määravad paljus ära ka ühiskonna ja riigi tüübi, mida tahetakse üles ehitada. Muutused haridussüsteemis on pika toimeajaga ja pikaajaliste järelmõjudega, mis ulatuvad ühiskonnaelu kõigisse sfääridesse. Seetõttu on soovitud tulemuste saamiseks vaja haridusreformi ka pikalt ette kavandada, tagades nende rakendamiseks vajalike ühiskondlike kokkulepete sõlmimiseks ning realiseerimiseks hädavajalikud toimetehhanismid ja ressursid. Arvestades haridussüsteemi konservatiivsust ning haridusvaldkonna ja ühiskonnaelu teiste valdkondade vastasmõjude keerukust, on ühiskonna ja riigi arengu stabiilsuse tagamisel ülimalt oluline, et haridusstrateegia kavandamine oleks vaba poliitiliste jõudude lühiajalistest eri- ja erahuvidest ning põhineks ühiskondlikel kokkulepetel.

Teatud tinglikkusega võib haridusstrateegilise mõtlemise ja protsessi arengu Eesti hariduselus jagada järgmistesse perioodidesse:

- naiivse idealismi periood (1988–1990),
- I põlvkonna haridusseadustiku väljatöötamine ja rakendamine (1990–1995) ning
- õpiühiskonna ideestiku küpsemine (1995–2000).

Siit edasi oleks pidanud käivituma riiklik programm „Eesti õpiühiskond“.

Naiivse idealismi periood

1987. aasta Eesti NSV õpetajate kongress ja 1988. aasta haridustöötajate konverents tähtsustasid

rahvuskooli, hariduse demokratiseerimise, humaniseerimise, väärtustamise ja suveräänsuse ideed. Nende ideede pinnal alustati kõrge sotsiaalse aktiivsuse tingimustes laiapõhjalist, erinevaid sotsiaalseid ringkondi haarava haridusuuenduse põhimõtete, eesmärkide, sisu ja korralduse väljatöötamist. See oli kvalitatiivselt uus nähtus Eesti hariduselus, mis andis osaluskogemuse ning toimis innovatiivse (täiend)õppena.

Haridusuuenduse üheks alusideeks oli hariduse iseareng. Selline tee eeldanuks tasakaalu riigi institutsioonide (haridusministeerium, -komitee, -osakonnad jt) ja ühiskondlike subjektide (haridusnõukogude) vahel.

Kahjuks seda tasakaalu ei tekkinud. 1988. a haridustöötajate konverentsil vastu võetud dokumendid, sh haridusplatvorm ning kultuuri- ja haridusfoorumi dokumendid, olid ühiskondliku kokkuleppe püüde väljendusteks, kuid väljakujunemata demokraatia tingimustes nõudnuksid need institutsionaalset väljundit. Institutsionaalne väljund tekkis seaduste, määruste ja käskkirjade näol vaid osaliselt. Aastatel 1987–89 sõnastatud hariduslikud ideaalid jäid riiklikuks hariduspoliitikaks välja arendamata.

I põlvkonna haridusseadustiku väljatöötamine ja rakendamine (1990–1995)

IME kontseptsiooni järgedes ja haridusuuenduse ideestiku konkretiseerimiseks koostatud haridussüsteemi arengu kontseptsioon (1990–91) oma paljudes variantides ei jõudnud valitsuses vastuvõtmiseni. Siiski oli sellest kontseptuaalsest eeltööst kasu kõigil nn I põlvkonna haridusseaduste koostamisel. Selle põlvkonna seadustest tuleks märkida eelkõige haridusseadust (1992), põhikooli ja gümnaasiumi seadust (1993), täiskasvanute koolituse seadust (1993), huvialakooli seadust (1995), kutseõppeasutuse seadust (1995) ja ülikooliseadust (1995). Nende seadustega loodi eeldused Eesti haridussüsteemi edasiseks arenguks. Samas olid hariduspoliitilised huvigrupid minetanud aktiivsuse ja mõju ühiskonnas, mis neil oli eelmisel ajajärgul.

Õpiühiskonna ideestiku küpsemine (1995–2000)

Eesti Haridusfoorum (HF) tekkis 1995. aastal eesmärgiga kaasata oluliste hariduspoliitiliste otsuste ettevalmistamisse võimalikult kõiki huvirühmi, s.t vajadusest arendada hariduspoliitika vallas kodanikuühiskonnale iseloomulikke osalusdemokraatiat. Algusest peale on HF otsinud võimalusi, et vältida Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse koosseisude vahetumise ja uute haridusministrite ametisseastumisega kaasneda võivaid järske hariduspoliitilisi suunamuutusi. Selle eesmärgi saavutamise olulise vahendina on HF näinud Eesti haridussüsteemi arengukontseptsiooni (arengukava) loomist ühiskondliku kokkuleppe, mille on vastu võtnud ka Riigikogu. HFi poolt arendatud ideede järgi peab kontseptsioon määratlema hariduse rolli ühiskonna arengus ja pikaajalise arengu sihi, eesmärgid ning põhimõtted. See dokument peaks olema omakorda aluseks lühema perioodi tegevuskavade koostamisel.

Juba esimesel asutamise aastal, mil toimus kaks konverentsi (1995. a aprillis Eesti hariduskonverents ja oktoobris Eesti Haridusfoorumi asutamiskonverents), jõuti vastu võtta „Eesti hariduskontseptsiooni lähtekohad“ (HFi trükk, 1995). Järgmistel aastatel arutelu hariduskontseptsiooni ümber jätkus („Millistele küsimustele peab vastama hariduskontseptsioon?“ (HF, 1996); HFi otsused hariduse rollist ühiskonna arengus (HF, 1995–1998). Kui perioodi esimestel aastatel oli HFi ja Haridusministeeriumi (haridusministrite) suhetes teatud vastasseis, siis 1998. a alguses hakkas olukord kiiresti muutuma. Kujunes välja kolme jõu – Presidendi Akadeemilise Nõukogu, Haridusfoorumi ja Haridusministeeriumi – üksteisest sõltumatult kulgenud tegevus Eesti pikaajalise haridusstrateegia väljatöötamisel.

Tähtis on veel kord rõhutada, et haridussüsteemi kui väga inertse süsteemi arengu kavandamiseks on vaja pikaajalist tulevikunägemust. Selle nägemuse loomiseks ja realiseerimisteede kavandamiseks kasutas HF ka stsenaariumide ja strateegilise planeerimise meetodeid. Aastail 1997–98 koostati HFi eestvõttel „Eesti haridusstsenaariumid 2015“. Need võimaldasid ühiskonna sidusust ja uuenemisvõimet kirjeldavas teljestikus määratleda neli oluliselt erineva iseloomuga tulevikustsenaariumi:

- kõrge sidususe ja madala uuenemisvõimega rahvuskeskne ehk rahvakoolide Eesti (stsenaariumi „vapilinnuks“ on jaanalind),
- madala sidususe ja madala uuenemisvõimega korporatiivne ehk pidevalt algavate haridusreformide Eesti (kaarnakari),

- madala sidususe ja kõrge uuenemisvõimega rikaste ja vaeste ehk turuhariduse ja eliitkoolide Eesti (lkaros) ning
- interaktiivne ehk õpi-Eesti (flamingo).

On loomulik, et selles taustsüsteemis langes HFi valik ühiskonna sidusust ja kõrget uuenemisvõimet väärtustavale õpi-Eesti stsenaariumile. Stsenaariumile, mis näeb elukestvas õppes ja õppivate organisatsioonide arengus eeldust ja tagatist Eesti ühiskonna jätkusuutlikuks arenguks ja iga inimese elukvaliteedi tõusuks. Sisuliselt samadele järeldustele jõudis Presidendi Akadeemiline Nõukogu ning analoogsetest ideedest oli kantud ka Haridusministeeriumi loodud Eesti haridussüsteemi arengu kontseptsioon (1999–2000).

1998. aasta mais arutas Riigikogu riiklikult tähtsa küsimusena Presidendi Akadeemilise Nõukogu koostatud haridusstrateegiat „Õppiv Eesti“ ja Haridusministeeriumi ning HFi koostöös valminud „Eesti haridusstrateegiat“, samuti HFi poolt ette valmistatud dokumenti „Eesti haridusstsenaariumid 2015“. Arutelu lõpus tegi Riigikogu Vabariigi Valitsusele ülesandeks koostada nimetatud dokumentide baasil Eesti haridussüsteemi arengukava aastani 2010. Selle ülesande täitmise tulemus, milles oluline osa oli HFi ja Haridusministeeriumi koostööl, jõudiski Riigikokku 2001. aasta lõpul.

2002. a jaanuaris Vabariigi Valitsus vahetus. Uue haridusministri ettepanekul võttis valitsus haridusstrateegia „Õpi-Eesti“ Riigikogust tagasi. Ühe põhjusena heideti dokumendile ette liigset erakondlikkust. Eelmine haridusminister ja tema juhitud Haridusministeerium olid teinud tihedat koostööd Haridusfoorumiga ning viimane oli sellega justkui kaotanud kolmanda sektori organisatsioonile sobiva poliitilise erapooletuse. Selles süüdistuses on peidus tõsine probleem – kuidas tagada pikaajaliste arenguplaanide koostamine kolme sektori koostöös nii, et valitsuse vahetudes koostöö tulemusena tekkinud dokumenti ei saaks tunnistada, vaatamata isegi laiapõhjalisele ühiskondlikule arutelule, ainult eelmise valitsuse parteipoliitilise töö viljaks?

Haridusstrateegilise mõtte ja protsessi praegust seisundit on otstarbekas fikseerida kahes lõikes: a) kuhu me oleme jõudnud kontseptuaalses plaanis ja b) millised on senitehtu praktilised tulemused.

Võib öelda, et kontseptuaalses mõttes oleme me omaks võtnud elukestva õppe paradigma, teadvustanud õpiühiskonna kui Eesti arengu ainukese mõistliku alternatiivi, teadvustanud kolmanda sektori (kodanikualgatuse) ja õppivate organisatsioonide (kõigis kolmes sektoris) olulise rolli õpiühiskonna kujunemises, väärtustanud hariduse kui ühtaegu indi-

viduaalse ja ühiskondliku hüve, nii indiviidi kui ühiskonna elus eduka toimetuleku aluse.

Praktiliste tulemuste mõttes on meil küllaltki hea ettekujutus õpiühiskonna haridussüsteemist (missioon, tegevuse eesmärgid ja põhimõtted), seda on tunnistanud ka OECD missioon oma Eesti haridussüsteemi ülevaates. Meil on toimiv haridusseadustik, haridussektori osakaal Eesti SKTs on arenenud riikide tasemel, Eesti on lülitunud rahvusvahelisse hariduspoliitilisse protsessi, kujunenud on arvestatav hulk kolmanda sektori organisatsioone, kes toimivad hariduspoliitika subjektidena, sh Haridusfoorum ja Õpetajate Liit. Kujunemas on strateegilisel mõtlemisel tuginev organisatsioonikultuur (omanäolised koolid, piirkondlikud arengukavad, kvaliteediringid jne), ühiskonnas on tekkinud praktiliselt pidev hariduspoliitiline diskussioon (HF, Õpetajate Liidu list, ajalehed-ajakirjad).

Hariduspoliitika väljatöötamisel kodanikuühiskonna toel on olnud suur praktiline väärtus. Hariduspoliitilisi huvirühmi ühendava kolmanda sektori organisatsioonina on HF käsitletud end eelkõige riigivõimu, sh Haridusministeeriumi partnerina, unustamata seejuures ka erasektorit. Pidades väga oluliseks kodanikuühiskonna arengut Eestis, on HF püüdnud ühtlasi edendada ühiskonna kõigi kolme sektori (avaliku, äri- ja kolmanda ehk mittetulundusliku sektori) koostööd hariduspoliitika sõlmprobleemide määratlemisel ja neile lahenduste leidmisel. Praktilisest vaatenurgast on HF haridusstrateegiast kui dokumendist vaat ehk olulisemakski pidanud koostamise protsessi ennast. Protsessi, milles on kujunenud paljusid haridusalaseid ühendusi ja isikuid koondav õppiv organisatsioon – Eesti hariduskogukond. Selles protsessis on suur hulk asjaosalisi koos tegutsenud ja arenenud, õppinud koos töötama ja ühishuvide nimel kompromisse tegema. See kõik on vägagi oluline praktiline osa õpi-Eesti kujunemisest.

Kuigi taotluslikult peaksid HFi tegevuses osalema ka erakonnad, on nende osa foorumi senises töös olnud üsna tagasihoidlik. Ometi võiks HF olla heaks platvormiks erakondade hariduspoliitiliste programmide ja ideede testimisel. Senine kogemus on näidanud ka seda, et demokraatlike põhimõtete järjekindla rakendamise ja tulemuste tõlgendamise selguse huvides vajavad täpsustamist otsustamise mehhanismid HFi organisatsiooni sees. Eeldades, et õpi-Eesti on meie ühine valik, peab HF oma tegevuse oluliseks osaks ka Eesti haridussüsteemi seisundis toimuvate muutuste ja hariduspoliitiliste arengute jälgimist, seda eesmärgiga hinnata nende vastavust valitud suunale. Vaatamata puudustele on HF kujunenud oluliseks osaks Eesti haridussüsteemi arengus.

Peamised lahendamist vajavad probleemid praeguses situatsioonis on lühidalt öeldes järgmised:

- Puudub ühiskondlik kokkulepe tulevikusuundumuste suhtes.
- Puudub tegevuskava (riiklik programm) tuleviku Eesti haridussüsteemi väljaarendamiseks – olemes formaalselt samas seisus, kus 1998. aastalgi.
- Kodanikuühiskonna mudel hariduspoliitiliste probleemide efektiivseks lahendamiseks tuleks uuesti üle vaadata.
- Haridusuuringud ei ole väärtustatud ja seetõttu on hariduspoliitilises protsessis ebapiisavalt professionaalsust.

Nende probleemide lahendamisel tuleb kindlasti silmas pidada, et strateegiline juhtimine avalikus ja ärisectoris on oluliselt erinevad. Põhjus on selles, et liikumisel riiklikult planeerimiselt äriorganisatsiooni arengu strateegilisele planeerimisele ja sealt edasi ühiskonna avaliku ning mittetulundussektori arengu strateegilisele kavandamisele toimub paratamatult planeerimisprotsessi teatud aeglustumine ja tulemuse hägustumine. Samas kavatseb HF ka edaspidi oma missioonist lähtuvalt pakkuda kõigile hariduspoliitika huvirühmadele, sh Eesti erakondadele, platvormi hariduspoliitiliste sõlmprobleemide sõnastamiseks ja lahenduste otsimiseks. Haridusstrateegilise protsessi surnud punktist väljaviimiseks on HFi arvates vaja:

- fikseerida Eesti pikaajaline valik õpi-Eesti suunas liikumiseks Riigikogu vastava õigusaktiga;
- ühiskonnaelu erinevate valdkondade, sh haridussüsteemi arengukavade koostamisel ja realiseerimisel lähtuda tehtud valikust, kaasates sellesse ühiskonna kõik kolm sektorit;
- muuta hariduspoliitilise protsessi jälgimine ja teisi eluvaldkondi puudutavate otsuste hariduspoliitilise mõju hindamine Riigikogu regulaarseks tegevuseks analoogiliselt välispoliitilise ja keskkonnamõju ning ka demograafilise mõju hindamise protsessidega;
- anda Århusi konventsiooni tüüpi siseriikliku õigusaktiga hariduspoliitilistele kolmanda sektori organisatsioonidele õigus pöörduda kohtusse, kui valitsus on oma tegevusega taganenud kokkulepitud pikaajaliste haridussüsteemi arengukavade sõnast ja/või mõttest.

Kasutatud kirjandus

- Jüriso, V. & Vernik, E.-M. 1997. *Eesti Haridusfoorum '96. Eesti haridusvalikud XXI sajandi lävel. Ettekannete ja sõnavõtte kogumik*. Tallinn.
- Jüriso, V. (koost.). 1998. *Eesti Haridusfoorum '97. Hariduse kättesaadavusest ja kvaliteedist õpiühiskonna*

- da pürgivas Eestis. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik. Tallinn.
- Jüriso, V. (koost.). 1999. *Eesti Haridusfoorum '98. Hariduse roll Eesti ühiskonna arengu kujundajana. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik*. Tallinn.
- Jüriso, V. (koost.). 2000. *Eesti Haridusfoorum '99. Eesti haridussüsteemi arengu kontseptsioon. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik*. Tallinn.
- Kraav, I. (koost.). 1996. *Haridusuuringuid Eestis 1990-ndatel aastatel*. Tallinn.
- Kraav, I. 1997. *Laps, lapsevanem, seadus 1997*. Tallinn.
- Levald, H. 1997. *Tööturg ja haridus. 16.okt 1997.a eelfoorumi materjalid*. Tallinn.
- Loogma, K. & Sarv, E.-S. (koost.). 1998. *Eesti ühiskond ja haridus — 2015*. Tallinn.
- Loogma, K. & Jüriso, V. (koost.). 2000. *Eesti Haridusfoorumi 2000 eelfoorumite töömaterjalid*. Tallinn.
- Maanso, S. & Maanso, V. (koost.). 1996. *Eesti õpilased koolist ja haridusest XXI sajandi lävel*. Tallinn.
- Priimägi, A. & Raidma, L. jt. (koost.). 1997. *Hariduse tugisüsteemid paljuskultuurilises Eestis, Ida-Virumaal. Materjalide kogumik*. Jõhvi.
- Rajangu, V. & Saar, H. 1997. *Tööturg ja haridus Eestis*. Tallinn.
- Raudik, V. & Kraav, I. 1998. *Kodu õpikeskkonnana ja lapse tervis*. Tartu.
- Sarv, E.-S. (koost.). & Jüriso, V. (toim.). 2000. *Materjale Eesti haridussüsteemi arenduskava juurde*. Tallinn.
- Tenno, T. (koost.). 1998. *Hariduse sisu ja kvaliteet. Materjalide kogumik*. Tallinn.
- Vernik, E.-M. & Sarv, E.-S. jt. (koost.). 1996. *Eesti Hariduskonverents 20.–22. aprill 1995. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik*. Tallinn.
- Vernik, E.-M. & Sarv, E.-S. jt. (koost.). 1996. *Eesti Hariduskonverentsi Jätkukonverents 27.–28. oktoober 1995. Ettekannete ja sõnavõttude kogumik*. Tallinn.
- „Õpi-Eesti“ haridusstrateegia. www.haridusfoorum.ee
- „Õppiv Eesti“. Presidendi Akadeemilise Nõukogu paber. www.haridusfoorum.ee

4.2. Sotsiaalse õigluse edendamisest koolis

Lapse õiguste konventsiooni põhjal on igal lapsel õigus tasuta põhikooliharidusele. Samas on põhihariduse omandamine tema jaoks ka riiklik kohustus, mis tähendab õigust nõuda tingimusi selle kohustuse täitmiseks. Hea valitsemise kontekstis peaks koolikohustuse täitmise tagamine olema demokraatliku riigi olulisimaid prioriteete.

Käesoleva artikli eesmärgiks on avada sotsiaalse õigluse probleeme koolis ning arutleda võimalike lahenduste teemadel. Empiiriliselt tugineb materjal 1999/2000. õppeaastal läbi viidud haridusetnograafilisele osalusvaatlusele.

Protseduur. 1999/2000. õppeaastal tutvuti projekti raames koolidega, kus tegutses probleemlaste klass. Jälgiti tunde nelja gümnaasiumi erinevates klassides, keskendudes ühe Tallinna kooli 5. klassile, kuna:

- seelses probleemlaste klassis oli poisse ja tüdrukuid umbes pooleks (mujal domineerisid poisid);
- õpilaste vanus oli ühtlane (õpetamiseetodite valik ei johtu laste ealistest iseärasustest);
- koos töötatakse 4. klassist alates (kujunenud on traditsioonid);
- tegemist on magalarajooni tüüpkooriga, mille õpilased on kõik selle piirkonna lapsed (õpilaste tase

seega sama ebaühtlane kui enamikus Eesti koolides);

- klassijuhatajal on pedagoogilist staaži ligi 30 aastat, mistõttu tema strateegiate kaardistus võib olla õpetlik.

Valim. 1995/96. õppeaastal alustas uuritavas gümnaasiumis tööd neli esimest (27-lapselist) klassi. Siis kaotati üks paralleelklass ning jätkati kolmes klassis (à 36 last). Mõned õpilased sattusid võõrkeele süvaklassi vastu tahtmist, lastel kujunes alaväärsuskompleks. 4. klassiks leiti võimalus kolmest paralleelset moodustada taas neli, kusjuures üks klass koosnes õpiprobleemseist — uuritavasse klassi sattus 21 last. Düsgraafikuid ja düslektikuid on 13, need saavad logopeedilist abi algklassidest peale. 8 lapsel on raskusi matemaatikaga (mõned ei valda korrutustabelitki), haigeid lapsi on klassis 6, käitumishälvetega 3. Viiel lapsel on koduseks keeleks vene keel, mida peeti klassi komplekteerides piisavalt probleemseks näitajaks (Leino, 2002: 52–54)

Analüüs. Loogiliselt peaks inimesel olema õigus oma töökohal teha seda tööd, milleks ta palgati. Pedagoogide kohta see kohati ei kehti — nemad peavad sama palga eest etendama muuhulgas

sotsiaaltöötajat. Näiteks on õpetaja sunnitud mõnele lapsele osutama otsest materiaalset abi: ostma oma raha eest vihikuid, paberit, malli vms, kuna vastasel juhul ei tööta laps tunnis kaasa ning siis kannatab juba terve klass.

Õ: „Aga miks teil paberit kaasas pole? Kas jälle mina pean andma? Eile käisin poes ja ostsin jälle teile paberit — üle 100 krooni läks. Vahel võiksite ikka ise ka paberit tuua.“

Kodune olukord mõjutab õppetöö kulgu ka õpiülesannete osas: pedagoog peab pidevalt arvestama, millised on kodutööde tegemise võimalused.

Õ: „Kas mõni laps on nii hädas, et tal pole värvipliiatseid? Ma võin anda.“

Perede rahaline seis mõjutab klassi ühisüritusi. Esimene läbirääkimiste voor (nt ekskursiooni asjus) keskendub tavaliselt teemale: kuhu teoreetiliselt võiks minna (s.t millistest rahalistest raamidest üldse jutt käib). Vaadeldud klassis kestis see etapp paar kuud. Pärast otsustamist saabub rahakogumisperiood, mis omakorda ei suju valutult. Juhtub, et siingi peab pedagoog sponsoreerima.

Õpetaja ise ostis oma raha eest Liile (ja mõnele teiselegi) toitu, et ka nemad saaksid klassiõhtul midagi lauale panna.

Õppetööd häirib laste silmaringi piiratus — raske on arendada tunnis diskussiooni, kui noore inimese elukogemus piirub kooli ning (sotsiaalprobleemse) koduga.

Õ: „Kas teiega kodus üldse millestki räägitakse? Mis iganes teemat ma alustan — keegi ei arutle midagi.“

Sotsiaalprobleemid mõjutavad õpetaja igapäevatööd mitmeti ning intensiivselt. Ja kuigi laste kognitiivne areng ning õpiedukus koolis sõltuvad nii sotsiaalmajanduslikust staatusest kui ka vanemate haridustasemest, mõjutab neid siiski rohkem koduse stimulatsiooni ulatus ja iseloom (Lindgren, Suter, 1994: 105). Lisaks eeltoodule peab pedagoog arvestama mitmetes peredes domineerivat probleemset nädalarütmi — suuremaid raskusi on just esmaspäevadega.

Õ: „Mina ikka arvasin, et nädalavahetus on see aeg, kui lapsed saavad vanematega end tühjaks rääkida. Aga meil on vastupidi. Esmaspäeviti kõigi suud lobisevad.“

Raskete esmaspäevade seos sotsiaalprobleemidega ilmneb järgmisest:

Õpetaja helistas nädalavahetusel Ivanile koju. Poiss ütles, et isa on purjus — joob sõpradega. Ja et ema pole kodus, põetab vähihaiget vanaema.

Episoodist selgub, et Ivan on hooletusse jäetud laps. Veelgi enam — kodust kasvatust asendab antisotsialiseerimine: poiss peab joomist normaalseks, kuna isa purjusolekut ta enam isegi ei varja. Veel sel-

gub tsitaadist, et õpetaja on sunnitud tööga tegelema ka nädalavahetustel.

Sotsiaaltöö valdkonna alla paigutub rahaliste toetuste taotlemine, mida tavaliselt teeb just klassijuhataja. Rahaküsimisele eelneb õpilase taustaga tutvumine — nii üks kui teine on tegevus, mis võtab aega, eeldades lisatööd.

Anto pere on rahahädas. Õpetaja organiseeris neile 400 krooni toetust.

Seega eeldab probleemidega toimetulek õpetajalt nii nõustaja kui terapeudi oskusi. Veel peab pedagoog vanematele meelde tuletama nende kodanikukohustusi.

Õ: „Poiste emad imestavad — miks tuleb last kodus õppimises aidata?“

Õpetaja jaoks ei piirdu probleemide lahendamine koolipäevaga.

Õ: „Ivan, mis kellani su ema töö on?“ Poiss ei tea. Õ: „Hästi, ma lähen täna ise turule ja räägin temaga.“ (Ivani ema oli töötu, lõpuks sai ta turule tööle, aga kui õpetaja sinna rääkima läheb, siis ema kardab, et ülemus näeb, et ta ei tööta, vaid lobiseb — seega on isegi seal raske rahulikult vestelda.)

Õpetajal on õigus soovida, et ühiskonnast kooli kanduvad sotsiaalsed probleemid ei häiriks tema tööd. Ja lapsel on õigus nõuda, et sotsiaalne häda ja viletsus ei takistaks tal hariduse omandamist. Topeltõiguse realiseerimiseks esitan järgnevalt kaks ettepanekut.

Hariduspoliitiline ettepanek. Haridus- ning sotsiaalministeerium jagavad oma töömaid järgmiselt: kuni laps on kooli nimekirjas, on ta n-ö haridusministeeriumi oma; kui ta langeb välja ning muutub tänavalapseks, narkomaaniks vms, kujuneb laps sotsiaalministeeriumi objektiks. Kas sotsiaalministeerium ei võiks sekkuda preventiivselt, st juba enne musta stsenariumi käivitumist? Kas näiteks õpetajate sotsiaaltööalane ja/või sotsiaalpedagoogiline täiendkoolitus ei võiks toimuda sotsiaalministeeriumi initsiatiivil ning toel? Ka probleemidega laste klassi täiendav rahastamine võiks olla sotsiaalministeeriumi hea tahte avaldus. Nii võidaksid kõik — eeskätt lapsed, aga ka sotsiaalministeerium, kes tagajärgede likvideerimise arvelt raha kokku hoiab. Millist kasu tooks ühiskonnale kohustusliku haridustee läbinud noor, kes väljalangemise asemel leiab oma koha elus ning hakkab maksuma makse?

Sotsiaalpedagoogiline ettepanek. Sotsiaalne õiglus, hea valitsemine jms terminid kooli konteksti tõlgituna tähendavad haridust kodanikuks kujunemise jaoks. See on aktuaalne teema just sotsiaalprobleemsetes oludes. 21. sajandi toimetulev kodanik on pädev

eeskätt sotsiaalselt — ta valdab eneseregulatsiooni-, suhtlemis- ning koostööoskusi. Sotsiaalpedagoogika tuumaks on inimese aitamine eneseabile ning selleks vajaliku subjektuse loomine. Subjektuse all mõeldakse siin inimese eneseteostust igapäevaelus, iseseisvust, vastutusjulgust, enesekindlust, teadlikku enesearendust ning oma elukäigu mõjutamise oskust. See on ka osalemine ja valmisolek tööks koos teistega. Subjektus on omadus, mille poole inimene kollektiivse olendina liigub ning mille ta vähehaaval saavutab. Seega võib öelda, et sotsiaalpedagoogiline töö on eelkõige identiteeditöö: inimesel aidatakse selgusele jõuda oma olemuses, luua identiteet, analüüsides ta elulugu ja -tingimusi ning visandades tulevikku. Põhimõttelise tähtsusega on inimese oma jõuvarude märkamine ning tunnustamine.

Sotsiaalpedagoogika põhiküsimuseks on sotsiaalsete probleemide pedagoogiline lahendamine ja leevendamine ning eriti ühiskonda integreerimisele kaasaaitamine seal, kus tõrjutuse oht nõrgendab inimese elukvaliteeti, toimetulekut ja heaolu (Kurki, Hämäläinen, 1997: 6). Just sel põhjusel on meie huviorbiidis nn probleemidega lapsed — need, kes on juba mingil määral tõrjutud olnud. Sotsiaalpedagoogiliste tövõtetega saab nende heaks mõndagi ära teha, näiteks toetades laste enesehinnangut sotsiaalse pädevuse edendamise kaudu. Olukorras, kus sotsiaalprobleemid tungivad kooli, ei saa sotsiaalpedagoogika rolli alahinnata. Soome sotsiaalpedagoogika rajajad prof Hämäläinen ja Kurki rõhutavad, et subjektust saab kõige paremini arendada, koheldes inimest subjektina (Kurki, Hämäläinen, 1997). Selle vastandiks on objektistav kool.

Õpetusstrateegiatega puhul eristatakse mehhaanilisi ja holistlikke, seega siis õpetaja- ning õpilasekeskseid meetodeid. Seni domineerib esimene, autoritaarselt suunav, teadmisi jagav lähenemine (Schilling, 1997: 231). Sotsiaalpedagoogika kontekstis saab rääkida õpilasekesksest isikustatud suhtest, mis on kvaliteetivalt teine tase (võrreldes õpetaja-õpilase objektse strateegiaga). Subjektuse tähtsustamist nimetatakse *paideia*-suhteks. Mõiste pärineb Vana-Kreekast, kus ta oli humanismi keskseks terminiks, tähistades

inimväärikuse kujundamise protsessi. Koolis võib *paideia*-t tõlgendada individuaalsuse avastamise ning tähtsustamisena kodaniku kujundamise kontekstis (Scheuerl, 1982: 24). Inimene areneb pidevalt — seda protsessi tuleb toetada kasvatuses käigus. *Paideia*-suhe nii endasse kui teistesse on universaalne. Kooli kontekstis tähendab *paideia* mh tegevust, mis loob seoseid olemasoleva ning uue teabe vahel. Et teadmiste, asjade ja inimsuhete maailmas sünniks kontakte, vajatakse vastastikust mõju ehk sotsiaalsust. *Paideia*-suhe koolis võiks kujuneda õpetaja ja õpilase, õpetajate endi, pedagoogide, vanemate ning võrgustiku vahel (Aaltola, 1988: 81–83). Klassis, kus viidi läbi hariduselnograafiline osalusvaatlus, suhtus õpetaja lastesse kui isiksustesse (mitte kui objektidesse): ta arvestas nende kodutausta, võimeid, huvisid, omavahelisi suhteid; väärtustas õpilaste individuaalsust — *paideia* toimis. Sotsiaalpedagoogilise lähenemise tulemusena kujunes lastel positiivne suhe õpetajasse ja tema kaudu teatud leplikkus kogu kooli-institutsiooni suhtes — koolikohustuse täitmine sai tagatud. Sotsiaalpedagoogilise mooduli juurutamine õpetajahariduses võiks anda tõhusa impulsi sotsiaalse õigluse edendamisse koolis.

Kasutatud kirjandus

- Aaltola, J. 1988. Humanismi kasvatuseks perustana. A. Kantola (toim.), *Tulevaisuuden opettaja* (lk 75–92). Jyväskylä: Kopi-Jyvä Oy.
- Hämäläinen, J. ja Kurki, L. 1997. *Sosiaalipedagogiikka*. Porvoo: WSOY.
- Leino, M. 2002. *Sotsiaalsed probleemid koolis ja õpetaja toimetulek*. TPÜ Sotsiaalteaduste dissertatsioonid 1. Tallinn: TPÜ Kirjastus, OÜ VALI PRESS.
- Lindgren, H. C. ja Suter, W. N. 1994. *Pedagoogiline psühholoogia koolipraktikas*. OÜ Greif.
- Scheuerl, H. 1982. *Pädagogische Anthropologie*. Germany: Kohlhammer.
- Schilling, J. 1997. *Soziale Arbeit*. Berlin: Luchterland.

4.3. Elukestev õpe ja Eesti haridussüsteem

Euroopa Komisjoni elukestva õppe memorandumis märgitakse, et üheks peamiseks põhjuseks, miks elukestev õpe 1990. aastatel poliitikute huviorbiiti kerkis, oli vajadus tõsta ühiskonnaliikmete tööhõivet ja nende kohanemisvõimet töajuturul toimuvate kiirete muutustega toimetulekuks (Memorandum on Lifelong Learning, 2000). Kiirelt vananev Euroopa elanikkond tähendab sisuliselt seda, et nõudlust kaasaegsete teadmiste ja oskustega töötajate järele ei ole võimalik rahuldada üksnes töajuturule lisanduvate noortega, nagu see seni on toimunud, tuleb arvestada asjaoluga, et noorte arv väheneb pidevalt. Seetõttu tõusis üha enam päevakorda ka vanemate töötajate õpe. Samas oli 1990. aastate keskpaigaks jõutud seisukohale, et elukestev haridus ja koolitus mitte üksnes ei aita säilitada inimeste majanduslikku konkurentsivõimet ja tööhõivet, vaid on ühtlasi parimaks vahendiks võitluses sotsiaalse tõrjutusega, omades võtmerolli ka sotsiaalse integratsiooni tagamisel ja võrdsete võimaluste saavutamisel.

Elukestva õppe all käsitletakse kõiki elu jooksul ette võetud õppetegevusi, eesmärgiga parandada oma teadmisi, oskusi ja kompetentsi vastavuses iseenda, kodanikkonna, ühiskonna ja/või tööturu vajadustega (Making a European Area ..., 2001).

Paljudes riikides on valminud elukestvat õpet puudutavad dokumendid (nt Inglismaal 1998. a „The Learning Age. A Renaissance for a New Britain“; Iirimaa 2000. a „Learning for Life. White Paper on Adult Education“; Soomes 1999. a „Education, Training and Research in the Information Society. A National Strategy for 2000–2004“). Ka Eestis valmis 2002. aastal elukestva õppe strateegia projekt, kus on märgitud, et haridussüsteemi reformimine ja elukestva õppe süsteemi juurutamine peavad garanteerima

kõigile inimestele, vaatamata nende eale, selliste teadmiste ja oskuste omandamise, mis võimaldaks neil kiiresti muutuvus elus edukalt toime tulla (www.hm.ee).

Järgnevalt on analüüsitud Eesti formaalharidussüsteemi poolt pakutavaid võimalusi elukestva õppe kontekstis.

Õppurite kogumäär

Üheks Euroopa Komisjoni poolt väljapakutud indikaatoriks, mis võimaldaks mõõta elukestvas õppes osalemist, on õpingutes (nii formaalses kui ka mitteformaalses haridussüsteemis) osalejate kogumäär 25–64aastaste vanusegrupis (Learning Practice..., 2001). Sealjuures märgitakse, et tavaliselt kasutatakse vaid formaalharidussüsteemis õppijate kogumäära ning omandatud haridustaset.

Eestis jääb õppurite kogumäär selles vanusegrupis 5% piirisse. Oleme umbes samal tasemel kui teised postsotsialistlikud riigid, aga ka Saksamaa (15 quality indicators ..., 2002). Samas jääme aga oluliselt alla Põhjamaadele ja Inglismaale. Näiteks Soomes õpib ligi 20% 25–64aastastest, Inglismaal, Rootsis, Taanis isegi pisut üle 20%.

Need protsendid iseloomustasid nii formaalses kui ka mitteformaalses haridussüsteemis õppimist. Tabelis 4.1 on toodud andmed erinevate vanusegruppide osalemise kohta tasemeõppes (õppes, mille tulemusena omandatakse põhi-, kesk- või kutseharidus või mis võimaldab taotleda akadeemilist kraadi).

Kui 20–29aastaste seas on õppurite kogumäär Eestis umbes samal tasemel kui Saksamaal, Suurbritannias ja USA-s, siis juba 30–39aastaste puhul jääme oluliselt alla nii Soomele, Rootsile, Suurbritanniale kui ka USAle ning oleme toodud riikidest vaid Saksamaast pisut üle. Eriti kõrge on formaalharidussüsteemis õppijate protsent üle 30aastaste seas Suurbritannias ja Rootsis. Just Suurbritannia puhul on leitud, et isegi 50aastaselt kõrgharidussüsteemis alustatud õpingud tasuvad end majanduslikult ära, kuna nii kaasnev palgatõus kui ka pensionile jäämisel pensionitõus suudavad kompenseerida need kulutused, mis kaasnevad õpingutega (Blöndal, Field, Girouard, 2001). Samas ei ole Saksamaal vähemalt majanduslikult kasulik enam 40aastaselt õpinguid alustada (põhjuseks varasem pensionile jäämise vanus kui Suurbritannias, väiksem kõrghariduse omandamisega kaasnev palgatõus).

Elukestva õppe strateegia projektis on märgitud, et elukestev õpe saab reaalsuseks siis, kui inimestel

TABEL 4.1.

Õppurite kogumäär tasemeõppes
vanusegruppide kaupa, %

Riik	20–29 a	30–39 a	40–49 a
Eesti	22,1	3,6	1,0
Soome	36,1	8,8	1,6
Rootsi	33,7	15,5	3,3
Saksamaa	22,6	3,0	0,2
Suurbritannia	23,6	14,0	5,0
USA	20,4	5,9	2,3

Allikas: Education at a Glance, 2001. OECD; 2000. a rahvaloenduse andmed. <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Database/Rahvaloendus/Rahvaloendus.asp>

TABEL 4.2.

Haridussüsteemide võrdlus

Riik	Alg- ja põhihariduse tase		Keskhariduse tase			Kõrghariduse tase				
	Erinevate koolitüüpide olemasolu	Erinevate koolitüüpide olemasolu	Õigeaegselt keskhariduse omandanute osakaal (% vanusekohordist)	Akadeemilise keskhariduse omandanute osakaal	Eksamite olemasolu keskhariduse omandamisel	Kõrgharidussüsteemis jätkanute osakaal (% vanusekohordist)	Ülikoolis õpinguid jätkanute osakaal (% vanusekohordist)	Ülikooli lõpetanute osakaal (% vanusekohordist)	Institutsionaalne homogeensus	Seose tugevus eliitülikooli lõpetamise ja eliidi hulka jõudmise vahel
Eesti	-	+	65 (74) *	75	+	58	34	17	-	?
Saksamaa	+	+	92	33	+	41	28	16	+	nõrk
USA	-	-	78	Üle 75	-	59	45	33	-	keskmine
Rootsi	-	-	74	41	-	70	65	27	-	
Inglismaa	-	+	60	40	+	73	45	36	-	tugev

* 74% koos keskerihariduse omandanutega.

Allikas: Brint, S. 1998. Schools and Societies. Thousand Oaks, London, New Dehli: Pine Forge Press; Education at a Glance, 2001; Haridus 2000/2001.

on vajadus kestvalt õppida ja areneda ning õppimiseks on erinevaid võimalusi.

Samas on need tingimused omavahel tihedalt seotud. 1997. aastal läbi viidud täiskasvanute koolituse uuringu andmeil pidas üle 40% 30–39aastastest ja 75% 40–49aastastest üheks formaalharidussüsteemis õpingute mittejätkamise põhjuseks vanust (Helemäe, Saar, Võormann, 1999). Samas näiteks huvipuudust ja seda, et õppimisest ei ole kasu, nimetati oluliselt vähem. Raske on öelda, kas vanust märgiti seetõttu, et inimestel ei ole vajadust õppida või seetõttu, et selleks puuduvad võimalused. Ilmselt on põhjuseks mõlemad. Järgnevates osades on analüüsitud just võimaluste poolt.

Üleminekud formaalharidussüsteemis

Elukestva õppe strateegia projektis on oluliste elukestva õppe toimimise tingimustena nimetatud muuhulgas paindlikkust õppevormides, -valdkondades, — tasemetes ja nende vahel liikumises.

Tabelis 4.2 on toodud Eesti ja mitmete teiste riikide haridussüsteemide lühike võrdlus. Üks dimensioon, mille alusel haridussüsteeme eristatakse, on nende diferentseeritus (Allmendinger, 1989: 231–250). Diferentseeritud haridussüsteemi iseloomustab koolitüüpide paljusus ühel ja samal haridustasemel, kusjuures osa tüüpe paikneb hierarhiaredelil kõrgemal. Tüüpilisteks diferentseeritud haridussüsteemideks peetakse Saksamaa, Austria ja Šveitsi omi. Näiteks Saksamaal „sorteeritakse” õpilased eri täht-

susega suundadesse — nelja koolitüüpi — väga vara (10–11aastaselt). Kõik koolitüübid pakuvad lõpetajatele erinevaid edasiõppimisvõimalusi. Süsteem on jäik, üleminekud ühest harust teise on piiratud. Koolitüüpide akadeemiline väärtus erineb. Gümnaasiumiõpe on Saksamaal akadeemiline ning valmistab ette ülikooli astuma. Ülikooliharidus on suunatud eelkõige teadlaskaadri ettevalmistamiseks, kuna õpingud kestavad keskmiselt seitse aastat. Kuigi juba alates 1970. aastatest toimib Saksamaa kõrghariduses nn binaarne süsteem, suurenes siiski vastuvõtt peamiselt ülikoolidesse. Kuigi kutsekõrgkoolide eesmärk on suurendada kõrghariduse omandamise võimalusi ja ühtlasi laiendada kõrghariduse sotsiaalset baasi, formeeruvad ka need koolid peamiselt gümnaasiumi lõpetanute baasil. Viimasel kümnendil on püütud Saksamaal muuta kõrgharidussüsteemi paindlikumaks, on suurendatud kutsekõrgkoolide lõpetajate õpingute jätkamise võimalusi ülikoolides. Siiski on Saksamaal 30–39aastaste õppijate osatähtsus elanikkonnas oluliselt väiksem Põhjamaade ja ka USA vastavast näitajast. On leitud, et nn rööpmete süsteem jaotab noored varakult kihtideks. Samas on noorte töötus madal, just kutsekoole peetaksegi omalaadseks kaitsevõrguks (Shavit, Müller, 2000: 29–50).

Seevastu USA süsteemi peetakse vähediferentseerituks — kõik noored lõpetavad üldharidusliku keskkooli ja enamik neist jätkab seejärel õpinguid kõrgkoolides. Ameerika eksperdid on õpilaste üleminekuid haridussüsteemis võrrelnud ühelt poolt torujuhtme, teisalt aga keerisega (Zemsky jt., 1998).

Liikumise torujuhet mööda tagavad prestiižikad kõrge õppemaksuga eliitülikoolid, kuhu noored asuvad õppima vahetult pärast keskhariduse omandamist. Teise äärmuse USA kõrgharidussüsteemis moodustavad nn kasutajasõbralikud ülikoolid, aga ka kaheaastased kolledžid, mille üliõpilaskond on märgatavalt vanem. Tihti töötatakse ja õpitakse paralleelselt või asutakse õppima alles pärast mõnda aega töötamist. Seetõttu on veerand nende ülikoolide ja kolledžite tudengitest üle 30aastased. Sellist teed võib iseloomustada keerisena. Nende koolide tudengid moodustavad umbes poole tudengite üldarvust. Ülejäänud kõrgkoolid jäävad kahe äärmuse vahele. Kuigi USAs on kõrghariduse omandamise võimalused väga mitmekesised ja laialdased, sõltub edasine karjäär siiski väga palju sellest, millises ülikoolis või kolledžis on haridus omandatud.

Inglismaa haridussüsteemis võeti 1970.–1980. aastatel ette kahes suunas toimuvad ümberkorraldused: USAs sarnaselt laiendati kõrghariduse omandamise võimalusi, Saksamaalt võeti üle nn õpipoiisüsteem ning eelisarendati keskhariduse tasandil ka kutseharidussuunda. Üldjoontes eristatakse kolme tüüpi keskharidussüsteeme: eraldi rööpmetena kulgev (*tracked*), seostatud (*linked*) ja unifitseeritud (Howieson, Raffe, 1999). Kui Saksamaal on tegemist esimest ja USAs kolmandat tüüpi süsteemiga, siis Inglismaa praegune keskharidussüsteem sobib seostatud süsteemi näiteks. Seostatud süsteemi puhul eksisteerivad küll eraldi harud, kuid neid on püütud võimalikult palju teineteisele lähendada: neil on ühine või väga sarnane struktuur, eri tüüpi koolidest saadavad lõputunnistused erinevad üksteisest vähe, noortel on võimalik liikuda ühest harust teise. Inglise ekspertide arvates ei ole Inglismaal siiski õnnestunud ehitada üles Saksamaa duaalse kutseharidussüsteemi analoogi, mis oli 1980. aastatel reformile alusepanijate eesmärk (Raffe jt., 1998). Kõrgharidust saab omandada kas ülikoolis või jätkuhariduse kolledžis. Suurbritannias toimus kõrghariduse ekspansioon 1990. aastate esimesel poolel. Samas on Inglismaa kõrgharidussüsteem jäänud väga stratifitseerituks. Märgitakse ka kõrghariduse ekspansiooniga seonduvaid kitsakohti: kulutused on jäetud peamiselt üliõpilaste kanda (maksavad õppemaksu). See aga ähvardab suurendada kõrghariduse omandamise võimaluste ebavõrdsust. Samuti ei ole veel kindel, kas tööturg suudab võtta vastu kõiki kõrghariduse omandanuid, ilma et kannataks kõrghariduse turuväärtus. Siiski iseloomustatakse praegust Inglismaa haridussüsteemi kui väga paindlikku. Nõustamis- ja üleminekuprogrammid võimaldavad igas vanuses õppimise juurde tagasi

pöörduda. Veerand jätkuhariduse kolledžite õppuritest on üle 34aastased. Sealjuures on võimalik tagasi tulla haridussüsteemi eri astmetele, minna kutseharidussüsteemist üle akadeemilisse õppesse ja vastupidi.

Eestis, nagu kogu endises Nõukogude Liidus ja enamikus Ida-Euroopa riikides, tugines sotsialismiperioodil keskharidussüsteemi ülesehitus nn Saksa mudelile, s.t keskhariduse tasandil eristusid eri tüüpi õppeasutused, mille õpilastel praktiliselt puudus võimalus minna üht tüüpi õppeasutusest teise, oluliselt erinesid ka nende lõpetanute edasiõppimisvõimalused. 1990. aastatel oleme aga üritanud sellest mudelist eemale liikuda. Pidevalt on suurenenud üldkeskhariduse omandanute osakaal. Toimunud on ka kõrghariduse ekspansioon. Seetõttu oleme me nii akadeemilise keskhariduse omandanute kui ka kõrgharidussüsteemis õpinguid jätkanute osakaalu poolest sarnased pigem USAle. Samas on endise süsteemi vari siiski märgatav, sest kui näiteks 1999. aastal jätkas samal aastal gümnaasiumi lõpetanutest õpinguid kõrgkoolis 65%, siis kutseõppeasutuste lõpetanute seas on sama näitaja 3–6%. Eesti kutsekeskhariduse puhul võib seega rääkida tupiktest. Näiteks Ungaris suudavad kutsehariduse omandanud noored märksa edukamalt konkureerida gümnaasiumilõpetajatega õppima asumisel kõrgkoolidesse (Berde, Petro, Venesaar, Viies, Maldre, 1999).

Praegused Eesti haridussüsteemis toimuvad arengud meenutavad Inglismaa haridusreformi: samaaegselt kõrghariduse ekspansiooniga püütakse laiendada edasiõppimisvõimalusi ka madalamatel tasemetel. Nagu märkisime eespool, ei kulgenud ka Inglismaal kõik muutused sugugi plaanipäraselt. Samas oleme veel väga kaugel Inglismaa haridussüsteemi paindlikkusest.

Üldharidus

Elukestva õppe memorandum kutsub liikmesriike üles võtma tarvitusele vajalikud meetmed, et tagada kohustusliku kooliprogrammi läbimine kõigi noorte poolt ning parandada juurdepääsu haridusele täiskasvanud elanikkonna seas. Oluliseks indikaatoriks peetakse ilma keskhariduseta 18–24aastaste osakaalu. Palju on räägitud sellest, et Eestis on viimase kümnekonna aasta jooksul kasvanud nende noorte osatähtsus, kes põhikooli oma eakaaslastega samal ajal ei lõpeta või ei õpi üldse. Võrdluses teiste riikidega ei olegi olukord kõige hullem, sest ilma keskhariduseta noorte osakaalu poolest 18–24aastaste seas oleme umbes samal tasemel kui Saksamaa, Taani, Holland,

Norra ja Prantsusmaa (12–14%), samas on selliseid noori oluliselt vähem näiteks Rootsis, Soomes ja Suurbritannias.

Paraku on probleem ka selles, et Eestis on üldharidussüsteemist kord välja langenul raske sinna tagasi pöörduda. Eestis on 32 üldhariduslikku õppeasutust, kus on õhtuses õppevormis, kaugõppes või eksternina võimalik omandada põhiharidust ja üldkeskharidust (www.hm.ee). Siiski on enamus õpilastest (64%) 17–20aastased. 26aastased ja vanemad moodustavad vaid 6% õpilastest. Seega jätkab enamik õpinguid paari aasta jooksul pärast õpingute katkestamist päevakoolis. Vanemate vanusegruppide õpingute jätkamine üldharidussüsteemis on vähe tõenäoline.

Haridusseaduse kohaselt on põhihariduse omandamine õhtuses õppevormis, kaugõppes või eksternina lubatud koolikohustusliku vanuse ületanud põhiharidusega inimestele. Seega ülemist vanusepiiri ei ole. Küll ei ole aga praegu võimalik õhtuses või kaugõppevormis õpinguid jätkata alla 17aastastel. Paraku märkisid Tallinna Kesklinna Täiskasvanute Gümnaasiumis 2000/01. õppeaastal õpinguid alustanud ühe olulise päevakoolist väljalangemise põhjusena probleeme õpetajatega, samuti raskusi õppetöös (www.tg.tln.edu.ee). Seega saab alla 17aastane, kellel tekivad koolis probleemid, mis sunnivad kooli vahetama, jätkata õpinguid vaid teises päevakoolis.

Haridusministeerium märgib positiivseid muutusi täiskasvanute gümnaasiumites. Kui seni oli täiskasvanutel võimalus omandada üldharidust põhiliselt klassi kaupa ning gümnaasium tuli läbida kolme aasta jooksul, siis nüüdsest on täiskasvanud õppijatel õigus õppida üksikute õppeainete kaupa ning omandada keskharidus jõukohase aja jooksul (www.hm.ee). Taolise õppekorralduse eesmärgiks on võimaldada põhi- või keskhariduse omandada ka nendel inimestel, kes ei saa õppimisele põhitegevusena pühenduda.

Kutseharidus

2001. aastal võeti Riigikogus vastu kutseõppeasutuse seaduse muutmise seadus, mille kohaselt nähakse ette kutsealane eelkoolitus nendele põhiharidust omandavatele õpilastele, kes on väljunud koolikohustuse east ja omandavad põhiharidust õhtuses või kaugõppe vormis. Siiski on seaduse kohaselt sellist eelkoolitust võimalik saada vaid nendel noortel, kes samaaegselt omandavad ka põhiharidust. Kas see on aga noortele jõukohane, sest tihti on nad põhikoolist välja langenud just seetõttu, et ei saa õppetööga hakkama?

Seadus sätestab, et kutseõppeasutuses omandatakse kutsekeskhariduse kutse-, eri- ja ametiala riiklikule õppekavale vastava kutsekeskhariduse õppekava alusel, kusjuures õppekava nominaalkestus põhihariduse baasil õppivatele õpilastele on vähemalt kolm aastat ja keskhariduse baasil vähemalt üks aasta. Ilmselt oleks aga vaja ka lühemaid õppekavu põhiharidusega noortele, et neil oleks võimalik omandada vaid kutse ilma keskharidust saamata.

Kutseõppeasutused pakuvad noorte esmakoolituse kõrval ka täiskasvanute tööalast koolitust. Samuti on täiskasvanud õppijatel võimalik kutseõppeasutustes omandada kutsekeskharidust (nii põhikooli kui ka keskkooli baasil) ning kutsekõrgharidust. Siiski on 76 kutseõppeasutusest alla pooltes kas siis õhtune või kaugõpe (või mõlemad). Enamiku neist moodustavad endised tehnikumid (näiteks meditsiinikoolid, pedagoogilised seminarid, polütehnikumid), vaid üksikutes endistes kutsekeskkoolides on võimalik õpinguid jätkata kaug- või õhtuses õppevormis.

2000/01. õppeaastal moodustasid 26–29aastased 4% ja üle 29aastased 9% kutseõppeasutuste õpilastest. Kuigi viimastel aastatel on vanematesse vanusegruppidesse kuuluvate õppurite osakaal kutseõppeasutustes pidevalt suurenenud, jääme me veel kaugele maha näiteks Suurbritannia jätkuhariduse kolledžitest (*further education colleges*), kus suure osa õppuritest moodustavad täiskasvanud ja need, kes samal ajal töötavad ja õpivad.

Kutseõppeasutuse seaduse muutmise seadus piirab korduvat kutsehariduse omandamist. Seaduses on kirjas, et kooli vastuvõtul eelistatakse isikuid, kes ei ole eelnevalt omandanud kutse-, eri- või ametiala. On märgitud, et kutseõppeasutustesse põhihariduse- ja keskharidusejärgse kutsekeskhariduse tasemel korduvalt õppima asumisel tuleb vastuvõtmisel eelistada neid noori, kellel puudub eelnev kutsealane koolitus. Seaduse eelnõu seletuskirjas on lisatud, et kuna teistkordne samale tasemele õppimaasumine ei tõsta haridustaset on õigem teist eriala õppida täiskasvanute koolituse raames. On märgitud, et nimetatud muudatusega seaduses soovitakse tagada sotsiaalne õiglus kutsealase koolituse kättesaadavuseks esmakoolituses. Samas piirab see seadus paraku aga juba teatud haridustaseme omandanute võimalusi uuesti õppima asumisel.

Nii üldkeskhariduse kui ka kutsekeskhariduse omandanutel on õigus jätkata õpinguid kõrghariduse omandamiseks. Paraku aga see seadusandlikult antud õigus kutseõppeasutuste lõpetajate puhul tegelikkuses ei realiseeru. Praegu eksisteerivad veel jäigad piirid keskhariduse erinevate tüüpide vahel ning kutsekeskharidus on jäänud ummikteeks.

TABEL 4.3.

Vanemate vanusegruppide esindatus kõrgkooli üliõpilaste seas, %

Vanuse- grupp	1994/95						2000/2001				
	Rakenduskõrgharidus			Bakalaureuseõpe			Kokku	Kutse- kõrg- haridus	Diplo- miõpe	Baka- laureu- seõpe	Kokku
	Päevane	Õhtune+ kaugõpe	Kokku	Päe- vane	Õhtune+ kaugõpe	Kokku					
25–29	6	23	10	7	24	10	12	14	17	14	16
30–34	1	6	3	1	16	4	4	18	8	4	8
35 ja vanemad	1	9	3	0,1	13	3	3	-	8	2	6

Allikas: Haridus 1994/95; Haridus 2000/2001.

Samas sätestab haridusseadus, et haridussüsteemi ülesehitus ning riigi haridusstandard peaksid looma igauhele võimaluse siirduda ühelt haridustasemelt teisele. Ka OECD ekspertide koostatud raportis märgiti jäikade piiride olemasolu kutse- ja üldharidusliku suunitlusega õppekavade vahel (Reviews of National ..., 2001).

Jäikade piiride kaotamisele peaks aitama kaasa kutsekõrghariduslik õpe. Paraku käib praegu kemplemine kutseõppeasutuste ja ülikoolide vahel, kes kutsekõrgharidusliku õppe magusa suutäie endale haarab. Samas formeeritakse kutsekõrgkoolide üliõpilased riigieksamite tulemuste põhjal. Praegused riigieksamid käivad aga kutsekeskkooli lõpetanud noortele ilmselt üle jõu, ent ilma riigeksameid tege mata kõrgkooli ei pääse. Kutsekõrgkoolides peaks tingimata osa kohti ette nägema kutseõppeasutuse lõpetanud noortele, kes soovivad õpinguid jätkata samal erialal. Mõned kutsekõrgkoolid on juba ise astunud samme, et laiendada üliõpilaste baasi ja võimaldavad noortel, kes ei ole sooritanud riigiek sameid, teha sisseastumiseksamid kooli juures. Siiski sellest ei piisa, sest otstarbekas oleks võimaldada osal edukalt kutseõppeasutuse lõpetanud noorel automaatselt (ilma konkurssi läbimata) jätkata õpin guid kutsekõrgkoolis.

Kõrgharidus

Tabelis 4.3 toodud andmed kinnitavad, et viie aasta jooksul on suurenenud vanematesse vanusegruppi- desse kuuluvate üliõpilaste osakaal, aga seda just diplomiõppe tasemel. Üheks põhjuseks on ilmselt õpetajatele esitatud erialase pedagoogilise hariduse nõue, mis on sundinud paljusid õpinguid jätkama. Samas ei ole muutused bakalaureuseõppe tasemel kuigi suured. Mõnevõrra on küll suurenenud 25–29aas-

taste osakaal, kuid sellele on kaasa aidanud ka asjaolu, et üheaegselt töötamise ja õppimise tõttu venib paljudel õpingute lõpetamine pikemale perioodile.

Elukestva õppe aspektist vaadatuna on üheks oluliseks probleemiks praegu ilmselt kõrg- ja ülikoolidesse astumisel riigieksamite nõue, mis piirab enne 1997. aastat keskhariduse omandanute õpingute jätkamise võimalusi. Samas on näiteks Norras võimalik kõrgharidussüsteemis õpinguid jätkata ka neil, kellel puudub keskharidus.

Samuti ei saa ülikooliseaduse kohaselt riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohal ülikoolis õppiv üliõpilane või ülikooli lõpetanud isik teist korda asuda õppima riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohale samal kõrgharidusastmel, mis samuti piirab täiskasvanute õpingute jätkamise võimalusi.

Samas ei ole võimalik nii mitteformaalses haridussüsteemis omandatud ega ka eelnevat tööko- gemust arvestada formaalõppes. Ka õpetajale, kellel on pikaajaline töökogemus ja kes on korduvalt läbinud erialaseid kursuseid, kehtib nõue omandada erialane pedagoogiline kõrgharidus.

Tugistruktuur

Kuigi elukestva õppe süsteemi reguleerib põhiliselt haridusseadustik, peavad ka erinevad tugistruktuurid (nt maksupoliitika, toetused jne) toetama elukestvat õpet.

Praegune maksusüsteem soosib küll eraisiku osalemist nii tasemekoolituses kui katõõalasestäiend- koolituses (võimaldades koolitusele kulutatud summa ulatuses tulumaksu vabastust), kuid ei soosi ettevõtetepoolset tasemekoolituse toetamist (sum- malt tuleb maksta erisoodustusmaks). Taolisel kujul üles ehitatud maksusüsteem piirab koolituse

finantseerimist ja takistab tööalase koolituse ning tasemekoolituse integratsiooni.

Praegu ei võrdsustata põhi- või keskkaridussüsteemis kaug- või õhtuses õppevormis õppijaid päevases õppes õppijatega, kuna neile ei ole tagatud ei tervisekindlustust ega teisi õppuri staatusega seotud tagatiseid (nt sõidusoodustusi).

Ettepanekud ja soovitused

Elukestva õppe kontseptsiooni silmas pidades tuleks

- vastu võtta põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava uus redaktsioon, mis vähendab sellise kohustusliku õppesisu osa, mis on liiga spetsiifiline ja seetõttu huvipakkuv ning vajalik vaid neile õpilastele, kes vastavat ainet akadeemilisel tasemel soovivad edasi õppida;
- võimaldada kutsealast eelkoolitust ka neile noortele, kes ei ole omandamas põhi- või keskkaridust;
- laiendada hariduse omandamise võimalusi kaugõppes;
- luua võimalused kord haridussüsteemist väljajäetud sinna tagasipöördumiseks (näiteks mitmesugused tasandusõppe kursused); avada tasuta tasandusõppe kursuseid kutseharidusega noortele, et nad suudaks konkureerida üldharidusliku keskkooli lõpetanud noortega kõrgkooli astumisel;
- võimaldada edukalt kutseõppeasutuse lõpetanutel jätkata automaatselt õpinguid kutsekõrgkoolis samal erialal;
- jätkata regionaalsete kutseõppekeskuste moodustamist, kus lisaks noorte esmakoolitusele toimub täiskasvanute tööalane koolitus, erivajadustega inimeste kutsealane koolitus ja ka gümnaasiumiõpilaste kutsealane eelkoolitus ning kutsekõrghariduslik õpe;
- luua kutseõppeasutustes täiskasvanutele regionaalsest tööjõuvajadusest tulenevalt tasuta kutsealase esma- ja ümberõppe võimalused;
- välja töötada eelneva töö- ja õpikogemuse arvestamise kord õpingute jätkamisel formaalharidussüsteemis;
- põhi- ja keskkariduse tasemel võrdsustada kõik õppijad päevases õppes õppijatega (tagada neile ravikindlustus jne); õpe avatud ülikoolis võrdsustada statsionaarse õppega;
- luua elukestvat õpet toetav rahastamissüsteem (näiteks individuaalsed õppearved, nagu on sisse viidud Hollandis ja Suurbritannias);
- muuta maksusüsteemi nii, et see soosiks ettevõtetepoolset tasemekoolituse toetamist.

Kasutatud kirjandus

- 15 quality indicators of lifelong learning performance in Europe. 2002. Brussels: European Commission.
- Allmendinger, J. 1989. Educational Systems and labour Market Outcomes. *European Sociological Review*, 5, 231–250.
- Berde, E., Petro, K., Venesaar, U., Viies, M. and Maldre, R. 1999. Prospects of the Students from Intermediate Education on the Labour Market in Estonia and Hungary. Ennuste, Ü. and Wilder, L. (toim.), *Harmonisation with the Western Economics: Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Framework* (lk 191–223). Tallinn: Estonian Institute of Economics at Tallinn Technical University.
- Blöndal, S., Field, S. and Girouard, N. 2001. *Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education and Training*. OECD.
- Education at a Glance. 2001. OECD.
- Education, Training and Research in the Information Society. A National Strategy for 2000–2004. 1999. Helsinki.
- Haridus 1994/95. Tallinn: Eesti Statistikaamet.
- Haridus 2000/2001. Tallinn: Eesti Statistikaamet.
- Helemäe, J., Saar, E. ja Vöormann, R. 1999. *Täiskasvanute koolitus*. Tallinn: Eesti Statistikaamet.
- Howieson, C. and Raffe, D. 1999. *The 'unification' of post-16 education*. CES Briefings, 15.
- <http://gatekeeper.stat.ee:8000/px-web.2001/Database/Rahvaloendus/Rahvaloendus.asp>
- Learning for Life. White Paper on Adult Education. 2000. Dublin.
- Lifelong Learning Practice and Indicators. Commission Staff Working Document. 2001. Brussels: European Commission.
- Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. 2001. Brussels: European Commission.
- Memorandum on Lifelong Learning. 2000. Brussels: European Commission. <http://www.eaea.org/lifelong>
- Raffe, D. jt. 1998. *Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life. United Kingdom. Background Report*. OECD
- Reviews of National Policies for Education. Estonia. 2001. OECD.
- Shavit, Y. and Müller, W. 2000. Vocational Secondary Education. Where Diversion and Where Safety Net? *European Societies*, 2, 29–50
- Zemsky, R. jt. 1998. *The Transition from Initial Education to Working Life in the United States of America*. OECD.
- The Learning Age. A Renaissance for a New Britain. 1998. London.
- www.hm.ee
- www.tg.tln.edu.ee

4.4. Naiste kujutamine meedias kui ühiskonna arengu mõõdupuu

Naiste diskrimineerimine ei tähenda mitte ainult ebavõrdsust tööturul ja poliitikas, vaid ka seda, et naisi kujutatakse meedias ühekülgselt ja tendentslikult. Meediauurijad kinnitavad, et naiste positsiooni muutused ühiskonnas ei too automaatselt kaasa muutust nende meediakujutises. Järgneva käsitluse empiiriline osa põhineb projektil „Sugu telepildis / Kes räägib Eesti telekraanil?“.

Naiste muutuv positsioon ja vastuoluline meediakujutis

Uudised on meediatoodangu põhiline institutsioon. 2000. aastal osales 70 maad projektis „Global Media Monitoring Project 2000“, kus koguti andmeid naiste osalusest (tegijate ja kujutatavatena) uudistes kõikide meediakanalite kohta. Selgus, et teadlikkus soolisest võrdõiguslikkusest on kogu maailma toimetustes väga madal. Uudiste subjektidest oli naisi vaid 18%. Põhja-Euroopa erines siin suhteliselt kõrgete näitajate poolest ning see puudutab nii naisreportereid kui ka uudiste subjekte (Spears, 2000). Eesti puhul oli naiste osa uudiste subjektidena 28% (Schank, 2001), mis on suhteliselt kõrge näitaja.

Seda, kuidas ja miks naised jõuavad uudistesse, dikteerib nii ühiskonna sooline süsteem kui ka ajakirjanduslik kultuur ja uudiste tegemise traditsioon. Sageli esindavad naised, kes ületavad uudiste subjektina uudiskünnise, traditsiooniliselt meeste ametiteks peetavaid elukutseid. Nende kujutamisel lähtutakse naiste erandlikkusest selles positsioonis ning taandatakse isiksus sageli soolistele kvaliteetidele. Mistahes positsioonis naist kujutatakse meedias ennekõike kui naiste grupi liiget ja mitte kui oma ala professionaali. Võrdluseks — meespankurist või meespoliitikust ei räägi tõsiseltvõetavusele pürgiv *mainstream*-meedia kui mehest. Ka uudisväärtust sisaldava Eesti Ekspressi „Persooni“ puhul (Piltre, 2000) ilmnes, et juhul, kui naine esindab traditsioonilist meeste ala, rõhutatakse tema ebatavalisust, kõrvalekallet normist. Halonen (Halonen, 1995) on tendentsina kokku võtnud, et kuna enamik naisi ei ole ühiskonna võimustruktuurides aktiivsed, esinevad nad uudistes oma spetsiifiliste naiselike kvaliteetide tõttu (hooldus, dekoratsioon, meelelahutus). Naised suudavad ületada uudiskünnise, kui nad on mõne tähtsa tegelase abikaasad, tütreid või emad, kui nad glorifitseerivad oma abikaasade tegusid (sportlaste naised) või kui nad töötavad meelelahutuses (lauljad, näitlejad).

Mitmed uurimused kinnitavad, et meespoliitikute kujutamisel on põhirõhk nende poliitilisel tegevusel ja

kogemustel, samal ajal kui naiste puhul keskendutakse perekonnale ja välimusele, pöörates tähelepanu faktile, et nad on naispoliitikud. Kui naised astuvad välja oma tavapäraestest rollidest, illustreerib nende tegevuse kajastamine uudistes tahtmatust aktsepteerida oodatud mustritest taganemist, ja nii püüab meedia fokuseeruda selliste naiste traditsiooniliselt naiselikele tunnustele (Images, 1999). Näiteks Eesti Ekspressi persooni-rubriigi naiste puhul esines keha, riietuse, välimuse ja hobide kirjeldusi ka tähtsatel positsioonidel olevate naiste portreedes. Samal ajal keskenduti tähtsate meeste portreedes põhiliselt nende tegevusele avalikus elus.

Naomi Wolf on oma raamatus „Beauty Myth“ deklareerinud, et ilu on pooleldi varjamatu, pooleldi salajane kriteerium, mille alusel naisi läänemaailmas tööle võetakse, sellega diskrimineerides neid võrreldes meeskonkurentidega (Wolf, 1996). See seletab keha kirjelduste esinemise (juuste värv, pikkus, keha pikkus, kaal, kuju, vorm) isegi edukatest ja kõrgetel positsioonidel olevatest naistest kirjutavates meediatekstides.

Kuna naised on traditsiooniliselt olnud seotud pereasjadega, konstrueeritakse ka naiselikkust peamiselt läbi suhete teiste inimestega (mehed, lapsed, vanemad).

Fookus privaatsfääril tähendab, et naiste portreed on kirjutatud pigem pehme/kollase ajakirjanduse võtmes kui kvaliteetajakirjanduse reeglite kohaselt, ja seda ka *mainstream*-meedia väljaannetes (päevalehtedes). Williamsoni (Williamson, 1986) väitel on nn naiste alad samas ka „massikultuuri areeniks“, mis seletab hästi naistemade seost kollasusega. Naiste portreed *mainstream*-meedias on pigem meelelahutus (pehme, *soft*) kui tõsine (kõva, *hard*) materjal. Naiste kaudu jõuab privaatsfäär avalikkuse ette. Nikunen on oma telesaadete analüüsi põhjal märkinud, et naisi meedias võib nimetada meelelahutuseks, samal ajal kui mehed on meelelahutajad (Nikunen, 1996).

Screening Gender — soo kujutamine Eesti telepildis

Eestis viidi 2002. kevadel läbi telepildi uuring soo aspektist, kasutades rahvusvahelise projekti „Screening Gender“ (Screening Gender, 2000) allprojekti „Kes räägib telekraanil?“ originaalmetoodikat (Ruuda, Ulfak, 2002). Selleks lindistati kolmelt telekanalilt — ETV, Kanal 2 ja TV 3 — 55 tundi Eestis toodetud originaalsaateid. Argipäeviti lindistati vaid *prime-time*’i (19.00–23.00) ja nädalavahetusel terve

päeva ulatuses. Võrdluses teiste maade avalik-õiguslike kanalitega kasutati vaid ETV materjali (ca 30 tundi).

Uurimuse tulemused näitasid, et 1235 inimesest, kes kolme Eesti telekanali ekraanil 55 tunni jooksul sõna said, oli naised 33% ja mehed 67% (403 naist, 832 meest). Avalik-õiguslikus ETVs oli naiste osakaal pisut suurem (34%). Seda võib esmapilgul interpreteerida kui väga positiivset tulemust, mis räägib naiste rohkem esindatusest telepildis ning on võrreldav Soome YLE (36%) ja Rootsi SVTga (36%). Eesti teleekraanil sõna saavate naiste arv ületab ka projektis osalenud Euroopa viie maa keskmise, mis on 32%. Siiski tuleb silmas pidada, et Eesti televisioonis on meelelahutussaadete maht väga suur, võrreldes näiteks Soome Yleisradioga (väide põhineb pideval vaatamiskogemusel), ja naiste protsent võib ETVs just sellepärast nii kõrge olla. Nimelt on naiste osa meelelahutussaadetes üldiselt suur (ETVs 39%). Seega, mida rohkem on ekraanil meelelahutust, seda rohkem on ka naised.

Sõnasaavate naiste hulk on suhteliselt suur draamas (telelavastused, seriaalid) — 35%, mis on samuti ootuspärane (Euroopa viie maa keskmine 38%, SVT 39%, YLE 40%). Kõige väiksem on naiste osakaal ETV spordiprogrammides (14%), kuid ETV ekraanil saab spordisaadetes ikkagi enam naised sõna kui Euroopa viies kanalis keskmiselt (12%). Eesti näitaja on võrreldav naabermaade omaga (SVT 14% ja YLE 16%), aga palju kõrgem kui Hollandi NOSis (3%) ja Saksa ZDFis (2%).

Rääkides teemadest ETV erinevates saadetes, võib öelda, et naised saavad kõige enam sõna inimsuhteid puudutavates saadetes (67%). Viimane näitaja on kõrgem kui viie Euroopa maa keskmine (49%). Naiste nii kõrge esindatus näitab ühtlasi, et mehed Eesti teleekraanil suhete teemal palju sõna ei võta (või pole vastavaid saateid). Naiste seotus privaatsfääriga (eraelu ja suhetega) ning asjatundlikkus inimsuhte eksperdinä on üks tuntumaid kultuurilisi stereotüüpe.

Sõnasaavate mehi on Eesti teleekraanil rohkem krimisaadetes; ainult 15% nendes sõna saajatest on naised (Euroopa viie maa keskmine 25%). Naised on vähe ka teaduse ja tehnikaga seotud saadetes (12%), mis on poole vähem kui Euroopa viie kanali keskmine (23%). Loomulikult kajastab madal protsent teaduse ja tehnika vallas tegevate naiste suhteliselt väiksemat arvu, aga ka madalamat staatust.

Projekti raames analüüsiti veel, missugustes funktsioonides on ekraanil sõna saavad naised. Ootuspäraselt said naised sõna kui teadustajad (79%), ja see number on palju kõrgem kui teistes maades (keskmine 32%), v.a Saksa ZDF, kus naised on teadus-

TABEL 4.4.
Sõnasaavate naiste ja meeste esinemine Eesti kolmes telekanalis lähtuvalt teemadest

Teema	Sugu	
	Naine	Mees
ilm	44,4%	55,6%
rahvusvahelised	30,2%	69,8%
välisuudised	35,7%	64,3%
majandus	25,9%	74,1%
põllumajandus	18,8%	81,3%
kommunikatsioon		100,0%
keskkond	20,5%	79,5%
kultuur	38,9%	61,1%
kuritegevus	13,5%	86,5%
haridus	54,5%	45,5%
juriidiline	22,2%	77,8%
tervis	48,3%	51,7%
inimsuhted	66,7%	33,3%
ühiskond	40,0%	60,0%
tehnika, teadus	12,0%	88,0%
kodu, hobid	37,5%	62,5%
perekond	33,3%	66,7%
sport	13,4%	86,6%
religioon	35,7%	64,3%
meelelahutus	38,0%	62,0%
saatekavateade	78,9%	21,1%
muu	33,3%	66,7%

tajatena veelgi rohkem (93%). Võrdluseks — SVTs on naisteadustajaid vaid 22%. Teadustamine on väga formaalne funktsioon, kuigi oluline, ja asetab suuri nõudmisi välimusele.

Kõige madalam naiste protsent ETVs oli debati juhtide funktsioonis (19%), samal ajal kui Euroopa viie maa keskmine on 32% (YLE 44%, NRK 41%). Naised saavad ETVs vähe sõna ka debatis osalejatena — 9% (YLE 47%). Uudistelugejate funktsioonis on ETVs naised vaid 19%. Viimane näitaja on kõnekas seetõttu, et ülejäänud Euroopa maades on meeste ja naiste suhe uudistelugejatena küllaltki tasakaalus (keskmine 54%, NRK 76%, NOS 58%). Uudiste institutsioon on televisioonis teatavasti üks prestiižsemaid, olles seotud ambitsiooniga anda vaatajale pilt sellest, mis tegelikult toimub, erinevalt näiteks meelelahutusest. Uudiste objektiivsuse tagajaks on traditsiooniliselt ikka peetud mehehäält ja nägu. Naiste pääs televisiooni uudistelugejaks on mõnekümne viimase aasta areng maailmas ning naine uudiseid lugemas (edastamas teateid tegelikkusest) polegi nii enesestmõistetav. Naisele uudistelugejana on esitatud ka teatud spetsiifilisi nõudmisi välimuse suhtes: pigem keskiga kui

noorus, range riietus, mis vähendab naise ekraanile ilmutamisega seotud seksuaalseid konnotatsioone (vt Halonen, 1999).

Sarnaselt Euroopa maadega saavad naised teleekraanil sõna pigem kui *tavalised inimesed*, aga mitte kui eksperdid või arvamusiidrid — 55% tavalistest inimestest ETV ekraanil olid naised. Tavalise inimese esindamine meedias on naistele üsna tüüpiline roll ka teistes maades — Euroopa viie maa keskmine on 47%. Mis puudutab veel tüüpilist sõnasaavat naist ETV ekraanil, siis on ta tõenäoliselt kategooriast *patsient* (50%) või ka *aktivist* (44%). Naiste osa ohvritest (35%) on samuti võrreldav keskmisega (37%). Ekraanil sõna saavatest ekspertidest on naised 23%, mis on võrreldav professionaalide keskmise näitajaga Euroopa viies telekanalis (20%).

Üllatav on see, et ainult 13% ekraanil sõna saavatest naistest on poliitikud, samal ajal kui Eesti parlamendis on naised 18%. Naised kui poliitikud on Euroopa viie kanali ekraanil keskmiselt 28%. Eestis on naispoliitikute arv küll väike, kuid moodustab siiski umbes veerandi poliitikutest (vt Mehed ja naised Eestis 2001). Eesti vene parteides on naised umbes 40% ja Mõõdukate parteis umbes 30%.

Huvitav on ka see, et vaid 20% teleekraanil rääkimisele kulutatud ajast saavad sõna naised. Seega on neid ETV teleekraanil suhteliselt palju (34%), aga nende sõnavõtted on väga lühikesed. Mehed saavad ekraanil palju pikemalt sõna. See on ilmselt tingitud sellest, et mehed on enam tegevad saatejuhtidena, samas kui naised saavad sõna vaid episoodides. Võrdluseks — näiteks YLE ekraanil saavad naised kaks korda pikemalt sõna kui naised ETV ekraanil.

Kasutatud kirjandus

- Halonen, I. K. 1995. Suomenkielisten televisioutisten nais- ja mieskuva. E. Sana (toim.), *Naiset, miehet ja uutiset*. Yleisradion tasarvotoimikunnan julkaisu. Helsinki: Yleisradio OY.
- Halonen, I.K. 1999. *Matka journalismin sukupuolittumisen strategisille alueille*. Tampere: Tampereen Yliopisto
- Images of women in the media. 1999. Report on existing research in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Naised ja mehed Eestis. Women and Men In Estonia. 2001. Statistical Office of Estonia.
- Nikunen, K. 1996. Ruudun sukupuoli: kuuhunta pinnan alla.
- K. Nikunen, I. Ruoho ja K. Valaskivi (toim.), *Nainen viihtenä, mies viihdyttäjänä. Viihtykö katsoja?* Helsinki: Yleisradio OY.
- Pilvre, B. 2000. *Construction of gender in a cover-column Person in an Estonian weekly Eesti Ekspress*. Master's thesis. Tallinn Pedagogical University.
- Ruuda, M. ja Ulfsak, M. 2002. *Kes räägib televisioonis?* Seminaritöö. Tartu Ülikool.
- Schank, E. 2001. *Naiste esinemine ajalehtede, televisiooni- ja raadiuudistes 1. veebruaril aastal 2000*. Seminaritöö. Tartu Ülikool.
- Screening Gender. 2000. YLE-NOS-SVT-DR-ZDF-NRK.
- Spears, G., Seydegar, K. ja Gallagher, M. 2000. *Who makes the news? Global Media Monitoring Project 2000 (GMMP)*. <http://www.wacc.org.uk>
- Williamson, J. 1986. Woman is an island: femininity and colonization. T. Modleski (toim.), *Studies in Entertainment: Critical Approaches to Mass Culture* (lk 100–118). Bloomington: Indiana University Press.
- Wolf, N. 1996. *Kauneuden myytti*. Helsinki: Kirjayhtymä OY.

4.5. Elukvaliteeti saab tõsta teeninduskultuuri tõstmise teel

Samaaegselt infotehnoloogia võidukäiguga hakati tõsiselt rääkima ka liikumisest teenindusühiskonda. Selle üheks kõige mõistetavamaks näitajaks on teeninduses töötavate inimeste osakaal tööhõives. Kogumikus „Eesti 21. sajandil“ märgitakse, et ELi juhtivate riikide tasemele jõudmiseks peaks teenindava sektori osakaal Eestis kasvama 70%-ni (Eamets, 1999: 31).

Eestis on teenindussektori kasv olnud kiirem kui paljudes Lääne-Euroopa riikides. Kui 1990. aastal domineerisid Eesti majanduses tööstus- ja põllu-

majandussektor, siis 2001. aastal töötas teenindussektoris juba 60,1% tööga hõivatud inimestest (Eesti ..., 2002: 206). Samas ei puuduta teenindus mitte ainult ettevõtteid, mis on klassifitseeritud teenindusettevõteteks. Igaüks osaleb ühel või teisel moel teenindusmajanduses (Grönroos, 1990:4), mistõttu oleks õigem rääkida teeninduslikest ja tööstuslikest tegevustest. Tihti unustatakse ära tõsiasi, et kõik osalevad teenindusmajanduses kliendina. Oluline on tähelepanu pööramine küsimusele, kuidas inimene ennast selles süsteemis tunneb.

Kas klientide teenindamine
või teenuse osutamine?

Teenindusel on harjumuspäraselt olnud madal maine. Normanni (2000: 14) arvates on sellel terve rida ajaloolisi põhjuseid. Sõna „teenindamine“ tõlgendatakse liialt kitsalt. Tänapäeval toimub klientide teenindamine enamikul tööaladel ja sellesse on kaasatud kõik töötajad. Vaatamata sellele, kas luuakse materiaalseid või mittemateriaalseid väärtusi, on kõige tähtsamaks muutunud see, mis on ehitatud nende väärtuste ümber, ja selleks on teenindus (Henkoff, Sample, 1994: 48–49 jt).

Organisatsiooni tegevuse ja selle kvaliteedi peamiseks näitajaks on kliendi rahulolu. Klient tajub teenust ja selle kvaliteeti alati kahe mõõtme — tehnilise ja funktsionaalse mõõtme kaudu. Tehniline kvaliteet on see, mida klient saab suhtlemisel organisatsiooniga. Funktsionaalset kvaliteeti iseloomustab aga, kuidas klienti teenindatakse. Teenindust tajutakse suuremas osas subjektiivselt ja seetõttu tuleb klientide teenindamise protsessile kui kvaliteedi funktsionaalse dimensiooni peamisele kujundajale pöörata väga suurt tähelepanu.

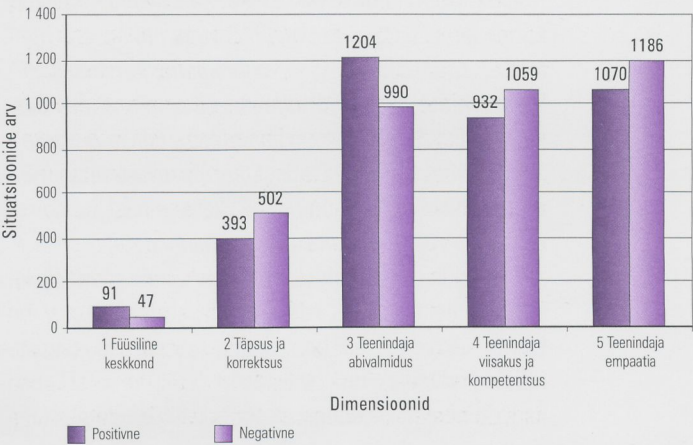
Niikaua kuni meil jätkatakse umbisikulist teenuse osutamist, ei saa me tõenäoliselt rääkida teenindusühiskonna vajadustele vastavast ning kliente rahuldavast klienditeenindusest. Viimaste aastate edusamudest ei piisa selleks, et Eesti kohta saaks öelda — kõrge teeninduskultuuriga maa. Kuigi enamasti võib rahule jääda turistide teenindamisega, on oma (Eesti) inimese teenindamine sageli ära unustatud. Vähe räägitakse teenindusega seotud sügavamatest küsimustest, sh teeninduskultuurist ja selle tähtsusest inimeste elukvaliteedi tõstmisel.

Kultuuri mõistet on defineeritud mitmeti. Kultuur eksisteerib igas sotsiaalses süsteemis, vaatamata sellele, kas seda soovitakse või mitte. Küsimus on aga selles, milline see kultuur on. Organisatsioonides saab eksisteerivat kultuuri suhteliselt kiiresti muuta (Normann, 2000: 214). Mis on teeninduskultuur? Üheks esimeseks, kes defineeris teeninduskultuuri, oli C. Grönroos (2000: 360), kirjeldades seda kui „kultuuri, milles tunnustatakse head teenindust ja kus nii sisemiste kui ka välimiste klientide maksimaalselt head teenindamist peetakse loomulikuks eluviisiks ja igaühe kõige tähtsamaks väärtuseks“.

Teeninduskultuuri mõjutavad rahvuslikud ja sotsiaalsed väärtused, üldine ärikultuur, valdkonna ärikultuur ja professionaalne kultuur. Oluline on mõista filosoofilise mõttekultuuri tähtsust kultuuri kujunemisel. Selle lähtekohad võivad tugineda kas valikuvabadust toetavale või seda vältivale ehk sõl-

JÕONIS 4.1.

Uuritud teenindussituatsioonide arv SERVQUALi
dimensioonide alusel



tuvusse asetavale jaotavale filosoofiale. Viimase olemasolu on üsna raske tajuda, eriti, kui sellega pika aja vältel harjunud ollakse ja inimene pole kogenud muid võimalusi. Suur osa Eesti inimestest on aga praegu paraku veel just sellises olukorras — ei ole kogenud ja ei tea paremat tahtagi. Sotsialismiajal tuli inimestel paratamatult leppida jaotamisega ning süsteemi (ja teenindajate) poolt sõltuvusse asetamisega. Tänapäeval peab suutma määratleda jaotuse ja valikuvabaduse õiglasemat vahekorda (Tooman, Mae, 1999: 29). Selles osas on oluline roll kanda ka haridussüsteemil.

Eesti kliendi arvamused klienditeenindusest

Käesoleva ülevaate aluseks on uurimus, milles osales üle 500 vaatleja, kelle poolt pandi kirja ligi 2500 kliendina kogatud situatsiooni. Eesmärgiks oli välja selgitada tegurid, mis kõige rohkem mõjutavad klientide rahulolu ja rahulolematust. Kirjeldati situatsioone kaubanduses, toitlustuses, transpordis, tervishoius, sotsiaal- ja ametiasutustes, majutuses, aga ka mujal. Märgatav oli teenindustaseme kõikumine. Ühelt poolt näitab see suurt potentsiaali — head teenindust suudetakse aeg-ajalt pakkuda peaaegu kõikjal. Teiselt poolt näitab see aga seda, et teeninduskultuurile teravikuna on vähe tähelepanu pööratud.

Esimese analüüsi aluseks võeti Parasuramani, Berry ja Zeithamli teeninduskvaliteedi mudel SERVQUAL. Uuringus lähtuti mudeli viiest kvaliteedidimensioonist: füüsiline keskkond, täpsus ja korrektsus, abivõime, kompetentsus ja empaatia (Berry, Parasuraman, 1991: 16; Zeithaml, Bitner, 2000:124). Iga näite puhul toodi välja kolm dominant, millest 3784 olid negatiivsed ja 3690 positiivsed.

1. Füüsiline keskkond. Kuigi teeninduses võib füüsiline toode puududa, arvestab klient teeninduse hindamisel sageli ümbritseva füüsilise keskkonnaga. Kõige rohkem jääd rahule ettevõtete väljanägemise ja kättesaadavusega: „*Ruumid olid väga hubased ja puhad, teenindajatel oli nägus vormiriietus ja rinnasildid*“. Negatiivsete näidetena domineerisid mitteteeninduslikud sildid: „*Vihmavarje ja kandekotte hoiule ei võeta*“. Miks ei võeta? Kelle huvidest lähtub selline silt ja miks ei saa ikkagi korraldada nii, et klient ennast mugavalt tunneks? Või „*Ilma ostukorvita ei teenindata*“.

Negatiivsete näidete vähesus viitab tõenäoliselt sellele, et füüsilise keskkonna parandamiseks on Eestis viimastel aastatel palju tehtud. Positiivsete näidete vähesus aga sellele, et füüsilise keskkonna korrasolekut ja kaasaegsust peetakse aja märgiks ning seda märgatakse ja märgitakse ära enamasti siis, kui midagi on üle ootuste hästi või kui midagi on väga halvasti.

2. Täpne ja korrektne teenindamine. Negatiivsed näited olid põhjustatud nii teenindaja käitumisest kui ka teenindusprotsessi korraldamisest: „*Teenindaja nähvas, et tema ei saa sinna midagi parata, et teile eile nii lubati. Mingu ma juhataja juurde, sest tema ei saa midagi teha*“.

Rohkesti toodi näiteid vigade kohta tellimuste täitmisel ja arveldamisel. Samas oli küllaltki suur ka vastavate positiivsete näidete hulk, mis näitab, et teeninduse korraldamisele pööratakse üha rohkem tähelepanu ja teenindajatele on üha rohkem selgeks saanud/tehtud veaolukordade lahendamise vajadus.

3. Teenindaja abivalmidus. Siin käsitleti klientide informeerimist tellimuse täitmisest, töötajate soovi klientide teenindamiseks ja aitamiseks. Ülekaalus olid positiivsed kogemused: „*Klienditeenindaja lõpetas koheselt jutu oma kolleegiga ja pöördus sõbralikult naeratades minu poole*“. Siiski kirjeldati sageli vastupidist olukorda: „*Ma ootasin mitu minutit, enne kui teenindaja lobisemise lõpetas ja tülpinud näoga minu poole pöördus*“.

Kõrgelt hinnati klienditeenindajate soovitamisoskusi, kuid ei meeldinud see, kui teenindaja muutus pealetükkivaks. Positiivne näide oli: „*Kui poodi sisenesisin, noogutas müüja mulle lahkelt ja kui ta oli lasknud mul mõni hetk ringi vaadata, küsis ta, kuidas ta mind aidata saaks*“.

Kliendid tundsid ennast halvasti siis, kui teenindajad muu tegevuse kõrvalt napi ja „külma“ vastuse „viskasid“, liigselt „sabas käisid“ või agressiivselt käitusid: „*Kui olin pool tundi ukse taga oodanud, julgesin koputada ja, saamata vastust, avasin ukse. Mulle käratati, et pange uks kinni ja oodake, kuni teid kutsutakse*“ või „*Ta lõpetas lahkelt naeratades ja head*

päeva soovides minuga suhtlemise, kuid kuulsin, kuidas ta järgmise kliendi poole hoopis teistsugusel viisil pöördus: „No mis teil siis jälle oli?““, mis viitab sellele, et sageli ei suhtuta klientidesse võrdselt hästi.

Kliendi küsimist peeti tihti pigem segamiseks kui teenindamise komponendiks, vastati napisõnaliselt, ebaselgelt, pahuralt või vastusega „*Ma ei tea!*“, pannes klienti ise lahendusi otsima ja aega raiskama.

4. Teenindaja viisakus ja kompetentsus. Palju negatiivseid näiteid toodi teenindaja meeleolu ja keha-keele kohta. „*Palun*“ ja „*täna*“ on elementaarsed viisakusväljendid, kuid tihti jäid need kuulmata, samuti vabandamine, kui oli tekkinud mistahes veaolukord.

„*Palusin 300 grammi salatit. Müüja tõstis salati karpi, kuid kaalumisel selgus, et selles on üle 500 grammi. Palusin kogust vähendada. Müüja tõstis sõnalausumata osa salatit karbist välja, kaalus uuesti (360 grammi), kleepis karbile hinnasildi ja pani siis selle sõnagi ütlemata ja pahase näoilmega letile*“ või „*Müüja ei vaadanud otsa, lõi arve sisse, teatas selle ja kõik*“.

Samas kirjeldasid paljud teenindaja naeratamist ja lahkete olekut, seda ka siis, kui klient ise eksis, mainides, kui hea tuju ja tunde see tekitas, sageli terveks päevaks või kauemaks: „*Ametiasutustes käimine ja asjaajamine on mulle alati nii raske ettevõtmine ja paraku on veel kibedalt meeles, kuidas mõnda käiku ja alandavat kohtlemist pikka aega põdesin. Seekord olin aga meeldivalt üllatunud. Ametnik oli sõbralik ja viisakas ning selgitas mulle lahkelt, mida mul tuleb teha, millised dokumendid tuleb täita. Ma olin talle nii tänulik*“.

5. Teenindaja empaatia. Kas peetakse kõige tähtsamaks klientide huve? Sageli kogeti soovimatust ja oskamatus klienti kuulata, kannatamatuse väljendamist ja märgu andmist sellest, et klient nende aega raiskab.

„*Kirjutasin elektroonilisel teel arve eest tasumisel vale viitenumbri. Kui vea avastas, ei osanud ma seda parandada ja läksin kohalikku kontoris. Tahtsin olukorda selgitada, kuid teenindaja nähvas mulle kohe, et nemad seda teha küll teha ei saa ja mul tuleb panka minna. Pangas oli lahke teenindaja ja kuulas mu lõpuni. Ta helistas ettevõtte klienditeenindusse ja selgus, et vea parandamine oleks olnud võimalik ka kohapeal. Ma raiskasin asjaajamisele palju aega ja olin väga pahane teenindaja hoolimatu käitumise pärast*“.

Aktiivne ja kliendist lähtuv kuulamine on lahenduste pakkumise aluseks ja annab klienditeenindajatele võimaluse näidata oma teadmisi ja suhtumist, välja selgitada kliendi tervikvajaduse ja lahendada kliendi probleem.

Uuring kinnitas, et saadud kogemuste kirjeldamisel ja hinnangu andmisel teenindusele on määravaks funktsionaalne kvaliteeditegur (kuidas teenindatakse), mida mõjutab kõige rohkem organisatsioonis eksisteeriv teeninduskultuur, töötajate hoiak ja suhtumine klientidesse.

Teise analüüsi aluseks võeti H. Toomani ja A. Mae raamatus „Inimeselt inimesele“ (1999) kirjeldatud teeninduslikku ja mitteteeninduslikku mõttekultuuri iseloomustavad tegurid, mis grupeeriti 18 kategooriasse. Teenindussituatsioonide analüüsimisel võeti iga näite puhul arvesse kolm selles domineerivat tunnustegurit. Mitteteenindamisele omaseid tunnustegureid kirjeldati 3937 korral, teenindamisele omaseid positiivseid tegureid 3537 korral.

Kõige rohkem negatiivseid kogemusi oli seotud teenindaja soovimatuse või küündimatusega lahendada tekkinud veaolukord: „*Selgus, et poest ostetud pirukad on halvaks läinud. Sõitsin poodi tagasi, kuid mu probleemi ei lahendatud. Ei leitud üles müüjat, kes mulle pirukad müüs ning teine müüja seletas, et tema ei oska öelda, miks on müügil vanad pirukad ja ta ei oska ka kassast raha tagasimakset sooritada. Tulgu ma homme tagasi, siis on kaupluse juhataja kohal*”.

Paljud kogesid teenindaja lähtumist iseenda mugavusest: „*Kontori sulgemiseni oli aega veel viis minutit, kui uksele ilmus veel üks klient. Ta hakkas just tere ütleva, kui tal ukse nina alt sõna otseses mõttes kinni löödi ja käratati, et kontor on suletud*” või „*Kell oli pool kümme hommikul. Nähes korraga kolme klienti sisse astumas, hõikas klienditeenindaja valjult kuhugi tahapoole: „Saada Pille üles, tundub, et see jama kestab siin õhtuni!”*”. Mitteteenindusliku mõttekultuuriga töötajale on loomulikult kõige mugavam selline olukord, kui kliente üldse ei käiks.

Kirjeldati seda, kuidas klient tundis end asjana või hoopis olematuna, või et tema tunnustamist isiksuse-na peeti ebaoluliseks. See väljendus kliendi mittemärkamises, tervituse puudumises, kolleegi või tuttavaga lobisemise mittelõpetamises, aga ka vahendikesksuses, mille kohta käivate negatiivsete näidete arv oli samuti suur: „*Sisenesin kabinetti, tere ei öeldud, istet ei pakutud. Istusin ise. Viibisin kabinetis ligi poolt tundi. Selle aja jooksul tegeleti ainult minu paberitega ega tõstetud kordagi pilku minu poole*”. Sageli pidasid töötajad klientidega suhtlemise eest vastutavateks vaid vahetuid klienditeenindajaid: „*Mul hakkas kodus veetoru lekkima. Läksin firmasse abi saama. Sekretäri oma laua taga ei olnud. Jäin ootama. Kümne minuti jooksul käis minust kui tühjast kohast mööda kuus töötajat. Keegi neist ei pööranud mulle tähelepanu ega küsinud, kuidas ta mind aidata saaks. Mulle jäi sellest firmast küll väga kehv mulje*”.

Meeldivalt palju oli ka positiivseid näiteid sellest, kuidas teenindajad oskavad kliente tunnustada, kohelda isiksustena ja pöörata igale kliendile personaalset tähelepanu. Selleks, et klient tunneks ennast hästi, piisab sageli väga vähesest. Positiivse kogemusena toodi esile tervikprintsibist lähtumise tähtsust teenindamisel. Teenindaja kui asjatundja saab kliendile pakkuda terviklikke lahendusi, säästes sellega kliendi vaeva, aega ja närvi — kas pole see seotud inimeste elukvaliteedi küsimustega?

Kliendid hindasid kõrgelt teenindaja valmisolekut kliendiga esimesena suhtlemise alustamiseks ning negatiivselt seda, kui teenindaja märkas klienti ja alustas temaga suhtlemist alles siis, kui klient seda nõudma hakkas.

Probleemiks oli klientide ebavõrdne kohtlemine. Kolleegi või tuttavaga suhtlemist peeti tihti kliendi teenindamisest tähtsamaks, klienti pisendati halvustava pilgu või põhjendamatu oodata laskmisega: „*Palusin endale näidata üht parfüümi. Müüja vaatas mind pealaest jalatallani ja ütles, et see on väga kallis parfüüm. Soovisin seda ikkagi näha, mille peale müüja kähvatas, et see parfüüm on daamidele. Ma olin sellise suhtumise pärast väga solvunud, mind ei peetud teenindamise vääriliseks*”.

Sageli esines väära rahakäsitlust, sh peenraha lunimist klientidelt: „*Kas teil sente on?*”, „*Kas peenemat raha ei ole?*” või lihtsalt „*20 senti!*”. Oleme sellega nii harjunud, et ei seostagi seda mitteteenindusliku käitumisega. Mitu näidet olid peaaegu analoogilised: „*Soovisin osta bussipiletit. Kui ulatasin bussijuhile sajakroonise, käratas ta mulle: „Otsige paras raha. Kust mina pean varahommikul peenraha leidma! Ja kui ei ole, minge sinna putkasse ja vahetage lahti!”*”.

Paljud näited olid seotud teenindusprotsessi korraldamatusega. Teenindusel on protsessiline iseloom ning klienditeenindaja üksinda ei suuda alati tagada selle õnnestumist. Kaasa peavad aitama töökorraldus, sisemiste klientide teenindamise efektiivsus ja kõikide töötajate jõupingutused. Kõrgelt hinnati kiiret tegutsemist ja kliendi aja säästmist ning kõige elementaarsemat teeninduses — sõbralikkust ja viisakust.

Kokkuvõtteks

Mis teevad klientidele teeninduskogemuse meeldivaks või ebameeldivaks? Kõige olulisemat osa mängib teeninduse funktsionaalne külg ehk see, kuidas on korraldatud teenindusprotsess ja kuidas klienditeenindajad oma rolli täidavad. Uuringu põhjal võib kinnitada, et klient tunneb ennast halvasti ja ebamugavalt siis, kui ta pannakse mitteteenindusliku käitumisega sundolukorda. Selle väljendusviise tuleb õppida nägema,

mõistma ja elimineerima. Küsimus ei ole ainult äriedus, küsimus on kultuuris, professionaalsuses ja meie kõigi elukvaliteedis.

Kasutatud kirjandus

- Berry, L.L., Parasuraman, A. 1991. *Marketing Services. Competing Through Quality*. New York: The Free Press.
- Castells, M. 1996. *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Eamets, R. 1999. *Eesti tööturu potentsiaal ja -poliitika Euroopa kontekstis. Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.
- Eesti Statistika aastaraamat 2002. Tallinn: Statistikaamet.
- Grönroos, C. 2000. *Service Management and Marketing. A Customer Relationship Management Approach*. Second edition. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Henkoff, R. and Sample, A. (1994, 27. Juuni) Service is Everybody's Business. *Fortune*, 129, 13, 48–57
- Levett, A. 2000. Changes in work and social life at the dawn of the twenty-first century. R. Gerber (toim.), *Training for a Smart Workforce*. London: Routledge.
- Normann, R. 2000. *Service Management. Strategy and Leadership in Service Business. Third Edition*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Tschohl, J. 2000. Preview video. Achieving Excellence Through Customer Service. *Time Magazine*.
- Tooman, H. ja Mae, A. 1999. *Inimeselt inimesele. Turismi, hotelli- ja teenindusala käsiraamat*. Tallinn: AVITA
- Zeithaml, V.A. and Bitner, M.J. 2000. *Services Marketing. Intergating Customer Focus Across the Firm. Second Edition*. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Wilenius, M. 1998. A New Globe in the Making: Manuel Castells on the Information Age. *Acta Sociologica*, 141, 3, 269–276.

4.6. Kultuuripluralistliku vabaduskäsituse poole

Ühe poliitikateaduses visandatud lihtsa skeemi järgi erinevad rahvuslus, sotsialism ja liberalism selle poolest, et esimene keskendub rahvusele, teine klassile, kolmas vabadusele (Dietze, 1985). Läbi selle teadlikult lihtsustatud prisma näeme eestluse uuemas ajaloos vabadust eelkõige rahvuse ja tema ühiskonna kui rahvusliku terviku atribuudina, mitte aga indiviidi pärisosana või isegi sõltumatusena rahvusest. Meie rahvuspoliitilise kultuuri minevik kinnitab nägemuse õigsust. „Seda vabadust aga ei mõista me sellisena, milles üksik tunneb end vaba olevat kõiges, mida ta teha tahab, vaid nii, et ta on vaba selles, mida ta kui [rahvusterviku] kaasvastutaja tegema peab.” (Kruus, 1940: 151). Pilt kultuurist, mis vastavalt Hans Kruusi teesidele käsitleb inimest kui rahvusliku poliitilise organismi „algrakku” ja eeldab tema huvide ühtsust selle tervikuga, on liberalismile ja pluralismile vastanduv organitsismi mudel. Tolle vaimuse juured, mis Ilmar Tammelo jaoks paguluses tundus olevat „eesti rahvuseluse ülerõhutamine” ning sellisena ajakohatu „ebaläänelik hoiak” uuel maailmajastul, kui lääneilmas rahvuslus minetab „oma rõhku” ja toimub „rahvuste integreerumine” (Tammelo, 2001), ulatuvad läinud sajandi algupoolde.

Lääne liberalistlik „kultuurimõiste” äratas eesti rahvusideoloogides peaaegu samasugust umbuskku nagu „totalitaarusundid” selle vastandina.

Hea rahvuslane pidas liberalismi vastuvõetavaks ainult „kooperatiivse” ja „sotsiaalse” rahvusdemokraatia seisukohalt revideeritud liberalismina. Veel „esimese vabariigi” lõpu eel arvustas August Annist „liberalismi vabadusekultust”, mis viib ühiskonda „anarhia poole” ja esineb ajaloos „liberalismi kapitalistlik-materialistliku vändjasvormi” kujul. Eesti teeks pidas ta seetõttu — marksistliku sotsialismi ja rahvussotsialismi vahel — sellise liberalismi teed, mis pole enam läänelikult „ülikapitalistlik”, vaid on põhjamaiselt „möödukas” ja „reformitud” (Annist, 1939). Tema „uundet liberalism” nägi aga ette hulga meetmeid inimvabaduse ohjamiseks rahvusriigi poolt, mida ta nimetas „sotsiaalseks ja riiklikuks distsiplineerimiseks”. Isiku vabadus tuli tema meelest liita „suurema distsipliiniga”, „kollektiiveluga”, meie-eluga, ning personalistlikku „isikuhinnangut” ei tohtinud lasta areneda „riigi- ja rahvusevastases vaimus”.

Paraku muutuvad selletaolises liberalismi uuendamises küsitavaks liberalismi põhialused, indiviidi vabadustahte tunnustamist asendab etnilise kommunitarismi ideaalile vastav solidarismi propaganda. Näib olevat alust väita, et osa rahvuslaste pilt liberalismist kujunes nende rahvusvaheliste sündmuste taustal, mis tähistasid Euroopas „liberalismi jõudude kriisi” (de Ruggiero, 1964) ja tunnistasid sellest, et „kristlik kui ka humanistlik individualism ... on varisemas” (Annist,

1939: 92). Lääne liberalistliku maailmavaate kriitika kaudu püüti seega tol ajal anda Eesti rahvuspoliitikale oma „demokraatia uuestiehituses“ piirkondlikku orientatsiooni eestipärase-skandinavistliku eritee ideoloogias. See ideoloogia, mis leiab vastukaja ka tänase Eesti „sotsiaalses demokraatias“, kus sellega kaasneb juba neoliberalistlike vaadete kriitika ja põimub ekslikult „lausliberalismiks“ peetud uusrahvuslust saatev skepsis, on ühtlasi kultuuriregionalismi poliitiline määratlemine.

Põhjus, miks liberalismi ajalooline ja kaasaegne käsitus jäi eesti ideoloogidel piiratuks, on „kollektivistlik“: et tajuda liberaalsust kultuuris süsteemselt, niisiis laiemalt ja üldisemalt, olid nad kõik liiga lähedal rahvusele, mõni neist lausa rahvuse küljes kinni. Rahvuslik teadvus tegi neile võimalikuks nende poliitilise aktiivsuse, see oli „tingimus, ilma milleta mitte“. Neile kõigile oli lähedane rahvus ja rahvuslikkus, rahvuse idee kehastumine inimestes, rühmitustes, seltskondades, lõppastmes kogu ühiskonnas, selle kultuuris, oma kirikus ja oma riigis. Aga selline totaalne rahvuslus polegi enam rahvusidee kehastumine inimestes, kelles rahvuslik alge moodustab vaid osa nende identiteedist, see on pigem inimesiksuste allutamine rahvuslikkusele. Ka maailmasõja vahelisel ajal tegi ka eesti väikerahva rahvuslus kultuurilisest omapärasest liberaalse traditsiooniga sobimatu poliitilise praktika, mis laias laastus seisnes selles, et ainult tema oma kultuur määrab ära tema ühiskonna vabaduse kontseptsiooni.

Eriti kehtib väide, et liberaalse ja rahvusliku vaimu senine ajalooline koostöö ning liitlassuhe muutub rahvusliku ja liberaalse printsiibi alluvussuhteks, uusia aja hakul, kui sajandid vahetuvad. Kuid selle sotsiajaloolise fakti tõttu, ka hoolimata rahvusliku ja kirikliku „konservatismiga“ opositsioonis oleva liberaalse protestantluse märkimisväärselt osast eesti ühiskondliku mõtte pärasise suunana, ei saa me pida „eestlust“ tingimusteta rahvusliberalismiks. Me tohime kultuurilooliselt lugeda seda rahvuslaste poliitilist „identiteeti“ demokraatlikuks natsionalismiks. See natsionalism oma ideoloogilistes alustes ühtaegu on ja ka ei ole herderlik: ta ei ole seda, kuna temas puudub herderlikus rahvusidees säiliv „kosmopoliitne“ joon, ja ta on seda niivõrd, kuivõrd tema kultuuri mõduks on etnos ja selle „edukäik“. Tõsi küll, üle sajandi hilinenud ja seda enam „tasategeva“ ideena, mis teostati juba riigirahvuseks saades veel nimede eestistamise kui identiteedi sümbolse vahetamise aktsioonis.

Nime eestistamist, sealhulgas ka „muistsest nimepärandist“ ammutamise teel, käsitati olulise osana eesti ajaloolise ja rahvusliku identiteedi taas-

tamisest. „Rajame oma iseseisva kultuuri ja otsime sellele võltsimatuid ning tõelisi traditsiooniluseid. Oleks meie ajal ülekohus jätta kasutamata see meile kuuluv nimevarandus kui meie iseseisva ja vaba kultuurimineviku rabavaim tõestis.“ (Mägiste, 1936: 6). Idee, et just nimi esindab rahva ja tema liikmete ajaloolist individuaalsust, oli rahvuslastel täiesti õige ja kaasaegne mõte. „Meie nime võib käsitada kui pealkirja ajaloole, mille kaudu me, nagu ka teised, identifitseerime oma ajaloolist isikupära.“ (Lübbe, 1978: 100). Kuid riiklikult toetatud rahvusliku „omapärasustootlusena“, mis nägi ette võõrapärasusi hüljava „vabastusprotsessi“ jätkumist tulevikus, on ka see identitsuse projekt hinnatav kui etnotsentrism.

Meile nähtub selle kaudu midagi etnotsentrismi olemusest: etnotsentrism ei ole arusaamatus, ta on tagasiside rahvapäraste allikatega, et mitte endast võõrduda ja päästa oma ajalooline subjektsus rahvana. Nõnda võib öelda, et ka etnotsentriline arusaam — endast kui oma loost ja subjektsusest kui omapärasusest — on kogemus ja mõistmine. Aga sellise kogemuse ja mõistmisena on etnotsentrism ka ühekülgne, nii nagu, piltlikult öeldes, sisemine ilma välimiseta, oma ilma võõrata. Veel enam, „omakultuuri“-taotlusega rahvuslased, kes jagasid „Euroopa kultuuritervikusse“ kuulumise veendumust, mõõnsid oma „õhtumaise kultuuripinna“ järgi ka Õhtumaa-etnotsentrismi euroopalikku traditsiooni. Õigustatud näib olevat tähelepanek, et sellesama traditsiooni etnotsentrismis on saanud kokku „egotsentrism“ ja „logotsentrism“, mille ajalookujundid on „rist ja mõök“, võõras kui barbar, kaitse kui vallutus jne. (Waldenfels, 1998: 62). Eesti etnotsentrismi pärand on sellel taustal paratamatult vastuolu-kultuur: arvustades „hommikupoolset naabrit“, ollakse õhtumaalane, kaheldes „vanas euroopluses“, ollakse enesetundelt võõramaalane, keda on ajaloolise kultuuri minevikus „tsiviliseeritud“. Muu hulgas selle kohaliku etnilise kultuuri muistsuse hävitamise sihiga, nt. kasvõi rahvausundi kui „ebausu märkide“ süsteemi allutatud maarahva elupraktikast kavakindla väljatõrjumise teel.

Facit kõlab: „Rahvuslaste etnotsentristlikus maailmapildis oli etniline identsus obligatoorseks eelduseks ja lähtepunktiks igasuguse muu, sh. kultuurilise ja poliitilise identitsuse kujunemisele. Nende arvates sai üksikisikul väärtust olla üksnes rahvuse liikmena. Väljaspool rahvust ähvardavat isiksust mandumine ja kõlbeline allakäik ... [...] Muidugi oli niisugune normatiivne rahvuslus vastuolus liberalismi põhivaatega individuaalsest vabadusest ja üksikisiku primaarsusest ükskõik millise kollektiivi või koosluse ees. Liberalismi väärtusi aktsepteerisid eesti rahvuslased

valikuliselt.“ (Karjahärm, 1995: 1678). Nõnda muutub rahvuslus dogmaks, milles on alati olemas üks selle olemust kinnitav ning isiklikku vabadust piirav moment: „rahvuse liikmeks“ ei saa ju astuda, see liikmelisus tuleb sünni ja nimega, ja — seda ollakse. Dogma on see põhjusel, et rahvuslus näeb inimest vastanduses teisele rahvuslikule identiteedile, ta ei aktsepteeri inimese võimet endale vastanduda, ka oma identsusega väidelda ja seda veel — „väljaspool rahvust“ — teistviisi avastada. See, mis rahvusluse meelest on „isiksuse mandumine“, on õieti meie identsuse suhtelisus. „Ise“ on endas lõhenenud. Ma olen see ja ma ei ole see. Siis on kaugus minu enese sees.“ (Waldenfels, 2001: 440). Kui mina ise olen endana olles oma ja võõras, lähedane ja kauge, siis ma ei saa olla ainult lähedal rahvusele, vaid olen ka samas kaugel rahvusest. Eesti rahvusluse poliitikaäsitlus on kultuuriprobleem, ja siin ei ole tegu ainult poliitilise võimu, selle saavutamise ja teostamise, selle arvustamise või paljastamise küsimusega. Poliitika poliitilises kultuuris on veel midagi, see on nii eri identiteetidega toimuvate muutuste kirjelduse ja arvelevõtu poliitika kui ka märksa enamasti — identsuse „kui sellise“, tema olemuse ja struktuuri muutuva mõistmise arvestamine „poliitika tegemisel“.

Tänapäeval valmistab meile raskusi hinnata demokraatias liberaalsust selle paljudes varjundites ka seepärast, et demokraatiat hinnatakse meil okupatsiooniaja lõpu kogemuse järgi — rahvuse idee taaskehastumisenä endas ja teistes. Koos mõnede raskustega aktsepteerida poliitilist relativismi, mis vastaks pluralistliku riigi mõistele, on rahvusliku massikultuuri sugemetega „moodsa eestluse“ vastasrinnaks liberaalse vaimuse kaaslane — ajaloolise relativismi — nüüdisvorm: kultuuriline pluralism. Seda, kuidas lähedus rahvusele poliitikas ajendab kultuurilist pluralismi tõlgendamä väga ühekiilguselt, näitab ehk kõige paremini eri rahvusgruppide kultuuriautonomias seadus kui pluralismi probleemi lahendusena rahvusriigis esitatav tüüpnäide.

Näitena on see ajalooliselt hinnatav paindlik rahvuspoliitika ajamisel, kuid ikka rahvuspoliitika kui erinevate „ühtsuste“ („tervikute“) poliitika ajamisel. Poliitika rahvuslik mõte (kogukondlik eristumine) ja vähemuste autonoomia mõte (inimeste võrdõigusslikkus) pole kattuvad asjad. Esimene tähendab, et võimusuhetele antakse teatud kultuuriomane üldvorm, teine aga tähendab, et mingid normid peavad üldiselt kehtima erilises kultuurikontekstis. Antud juhul on rahvusliku poliitika idee ka selles, et kõik „need“ teised, kellega „meie“ end ei samasta, ehkki nad elavad meiega samas ühiskonnas, saaksid meilt võimaluse ja ühtlasi tagatise ennast teostada eraldi,

nende „omades“ väärtustes. Tänaae päeva realiteete arvestava poliitilise mõtlemise kohaselt aga kujutab inimeste „rahvuslik eraldatus“ koos „etnilise tunnuse“ alusel toimuva sotsiaalse kihistumisega endast pigem „olulist takistust“ eesti ühiskonna arenemisel „modernseks, elujõuliseks“ (Vetik, 2002). Piik meie ajaloolis on siinkohal relativistlik selles mõttes, et ta näitab ka „legitimatsiooni kriteeriumide“ mitmesust ja suhtelisust, kusjuures see on alati probleem, mis kerib üles „kultuurilise omaõiguse“ poliitilisel teostamisel (Rüsen, 1994). Eesti taolisele väikekultuurile, mille koosseisus on muidugi olemas veel siinsete orientalistide poolt viljeldud eurotsentrismi kriitika näol „teine piik“ meie ajaloolis, on aga see pluralismi küsimus juba rohkem europoliitiline kui vahetult rahvuspoliitiline probleem.

Eesti kultuuri ajaloolises arengus XIX saj. 2. poolel relativismi probleemi ei tuntud, XX saj. 1. poolel tunti, kuid neutraliseeriti „sünteesilise rahvusideega“ ning rahvustervikluse „organiseeriva printsiibiga“; XX saj. 2. poolel teadvustati probleemi vaid poolenisti ja kasuistlikult, nii „regionalismi“ kui „folklorismi“ vormis, probleemi kui sellise neutraliseeris siis doktrinäärne sotsialism (Kivimäe, 2001). Alles XX saj. lõpust, balti rahvaste omariikluse taastamisest peale, on „reaalse pluralismi“ probleem akuutne, millest annavad tunnistust selle pluralismi ohjeldamise ja taandamise katsed ühel või teisel elualal. Muu hulgas on neil katseil olemas ka parteipoliitiline mõõde, mis avaldub naasmises psühholoogiliselt mõistetud rahvusprintsiibi juurde, ja seda nii poliitilises retoorikas kui erakondade programmilistes seisukohtades. Nende katsete teadlikuks ja küllap ka ebateadlikuks käivitajaks on ühelt poolt soov samastada end multikultuursuse õhkonnas „millegi ainsaga“ ja muuta selline identiteet enda jaoks normiks (Verdery, 2002). Teiselt poolt on aga nendesamade katsete lähtekohaks „väärtuste pluralismi“ äratundmine või aimamine vabas ühiskonnas lubatud erinevate väärtuste võistlusena, n.-õ. väärtuskonkurentsina. Selles mõttes on meil veel XXI saj. algul tegu historismi ajaloo XX saj. algusest saadik hästi tuntud „orienteerumisprobleemiga“ (Scholtz, 1991), õieti selle laiali paiskumisega uues olukorras. Asja tuum on selles, et kui väärtusi on erinevaid ja küllalt palju ningja nende vahel toimub konkurents, siis näib see olevat „just sama hea, kui neid polegi“. Nõnda võib leida pluralismi ohjeldamiseks ka nn. häid põhjusi, mis kuuluvad ikka poliitikute arsenalis ja millega nõustub juhitud rahvas. Kuid siis tuleb endalt küsida, kas ei peitu pluralismis meie vabaduse garantii, nii et pluralismi, mida meil „vana korra“ ajal ei olnud, tasuks nüüd selle populistlike kriitikute eest kaitsta.

Pluralismi kasulikkust ja soovitavust tunnistatakse eesti ühiskonnas poliitika kujundamisel sageli vaid vormitäiteks, „direktiivina“, seevastu tavalises elupraktikas ning institutsionaalses tegevuses soositakse kultuurimonismi. Kõigest sellest järeldub, et multikultuursuse all peetakse silmas ekstremismi „vastuprojekti“, seda, et poliitika valdab meetmeid ühiskonda häirida võiva rassismi või natsionalismi suhtes. Selline käsitlus, mis nihutab rõhu sotsiaalsele rahule, on veel puudulik, sest ainult riivab asja olemust: multikultuursus on etnosteülese ühiskondlikkuse vorm (Acham, 1997). Ning see asjakäsitlus on eestlastele rahvuspoliitikas ohumärk, kuigi võiks mõelda, milline on multikultuursuse tüpoloogia ja kus oleks meie koht selles.

Eesti nüüdiskultuuri protsessi ei ohusta niivõrd maailma universalism, kuivõrd omaenda pseudohistorism, mis väljendub „endist“ kirkastava ja „uudset“ arvustava traditsionalismi muutmises kultuuri mõõdupuuks. Õieti on aga kultuuris traditsioon ja traditsionalism, mis pigem seab end vastu „traditsiooni dünaamikale“, erinevad asjad (Nahodil, 1998). Pseudohistorism näeb vanas head sellepärast, et see on tema arvates ajapüsiv, kestev ja põline — mitte aga põgus, nagu on kõik tänane. See hakkab meeli valitsema „omakultuuri“ ja „rahvakultuuri“ taolistes kohandamise strateegiates siis, kui neidsamu valdkondi ei vaadelda kultuuri toimimise avaramas süsteemis, vaid võetakse teatud püsiva rahvaomase „kultuurikorrana“. Tegelikult pluraliseerub meie ajas ka rahvakultuur. „Nii muutub rahvakultuur tänapäeva ühiskondlikus arengus aina keerukamaks kompleksiks, milles vanad traditsioonilised jooned pidevas muutuvuses põimuvad uute nähtustega.“ (Viires, 2002: 172). Pärimuslik ajalugu, analüüsides nt. rahvaliku indiviidi „tavaelu lugusid“, nii lugudes peegelduvat „rühma ajalootaju“ kui neis „jutustaja seisukohalt“ esitatavat tegelikkusepilti, lähtub samuti „kultuuri mõiste suhtelisusest“ (Jaago, 2001: 11).

Relativeeriv tendents kultuuri protsesside eritlemisel ja kirjeldamisel on pääsenud kehtivusele mitmesugustel motiividel. Näiteks võib tuua ajastupärase „kultuuri ühtsuse“ eeldusel rajanevate klassikaliste kultuuriloomudelite arvustamise. Kultuuri käsitlemisel valitseb suur terminoloogiline mitmekesisus, mitte selle mitmekesisuse enda pärast, vaid kultuuris oleva keelte ja vaadete „variatiivsuse ja konfliktisuse“ — bahtinilikult „heteroglossia“ — adekvaatsaks tabamiseks (Burke, 1997). Praeguste arusaamade järgi ei ole kultuuri ühtsus ja mitmesus vaid meie ajaloo probleem, see on „kultuuris eneses“ seesmiselt olemas. J. Lotmani kultuuriteooria järgi on kultuuri olemuseks „semiootiliste isiksuste“ dialoogipartnerlus, partner on „mina“ osauksus või „mina“ on

partneri koosseisus. „Vajadus ‘teise’ järele on vajadus omaenese algupära järele, s. t. partnerit vajatakse sedavõrd, kuivõrd ta esitab tuttava reaalsuse teistsuguse mudeli ja tuttava teksti teistsuguse tõlgenduse.“ (Lotman, 1990: 409). Eespool juba kasutatud mõistetu juurde tagasi tulles võiks ka öelda, et oma „normaalsuse süsteemi“ arenguks vajatakse sellest põikuvat teist niisugust süsteemi koos partnerlusest tulenevate suhtlemise ja mõistmise raskustega.

Tunnetada kultuurisest pluralismi mehhanismi tähendab alustada poliitilise tegevuse traditsioonilise paradigma revideerimisele suunatud ümbermõtlemist. Siis on kultuuripluralistlikul vabaduskäsitusel poliitiline mõte ja poliitikakäsitust ei taandata võimutehnikate sepitsemisele. Muutub kultuuri ja poliitika suhe: poliitika „toormeks“ on kultuur, mitte aga, et kultuuri „pärmi“ on poliitika. See annab uue konteksti poliitilisuse ja apoliitilisuse kriitiliseks vaatluseks, mille puhul on juba kardetud, et kui poliitilisust nähakse vaid indiviidest lähtuva energiana, siis jääb selles käsitluses puudu „kõigi inimsuhete täielikku politiseerimist“ ära hoidev instants (Ankersmit, 1997). Kultuuriolatiivse ühiskonna põhimõte on väljaspool rahvusprintsipi ja kultuurimonismi, see ei ole ka ühendatav oma relatiivsuse tunnetamisega ja siis selle tunnetuse pealesurumisega teistele (XXI saj. alguse populaarne „eesti ideoloogia“). Pluralismi tunnetus ühiskonnas ja kultuuris on vastupidine niisugusele isekusele, enesekesksusele, „enda“ ja „mina“ positsiooni esikohale seadmise asemel, tähendab, oma kultuurisunni asemel nõuab kultuuriolatiivsus alati lähtumist „teisest“.

Asjaolu, et indiviidide ühiskondlikus „teineteisega olemises“ peitub moodsale tsiviilühiskonnale ka põhjapanev sotsiaalfilosoofiline probleem, „teise“ tunnustamise probleem, nähtub juba noore Hegeli mõtteimpulsist XVIII saj. lõpul (Honneth, 1994). See „teise“ tunnustamine pole aga mõeldud puhtformaalsena, vaid seondub nimelt toimimissfääri kujundamisega, milles reaalselt „teist“ tunnustatakse. „Tunnustamine ei pea silmas üksnes formaalselt ühe tunnustamist teise poolt, vaid ka teatava sfääri kujundamist, nagu käsitöölise kombel oma tunnustuse omamist omaenda sfääris.“ (Pöggeler, 1995: 24). Niisuguse sfääri, õigemini nende sfääride paljuse kujundamises tulemuslik osalemine võiks olla ka hea demokraatliku poliitika ülesanne ja õigustus. Uuesti rajatud demokraatlikus ühiskonnas, mille „kõiki sfääre“ peab iseloomustama kultuuriline, majanduslik ja poliitiline pluralism (Walzer, 1983), ei saa tulla kõne alla ühe sotsiaalsuse mõõtme absolutiseerimine, olgu või nt. ühiskonda tervikuna hõlmava „rahvusliku kokkuleppe“ idees.

Meie poliitika arvukate probleemide seas üks oluline on ka vaimne probleem, see, et poliitilise elu prag-

maatika ja eriti selle demokraatlik sisu eeldab senisest üha rohkem kultuuriteoreetilist kompetentsi, et mitte toetada antipluralistlikke sotsiaalseid tendentse. Võttes näiteks hariduspoliitika, on täiesti õigesti osutatud, kui lihtne kunst on loobuda pluralismist ning „jõupositsioonilt“ ka ideede, projektide ja strateegiate maailmas endale „häälteenamust konstrueerida“, eriti juhul, „kui puudub variantsus“ (Kreitzberg, 2002). Kuid poliitikasfääris on niisamuti konstrueeritud ja kehtestatud teatud stereotüüpne ettekujutus pluralismist, mis pole koos rahvusliku demokraatiaga arenenud nii palju, kui on loodetud, või on just nimelt selle tõttu, et demokraatias on toonitatud rahvuslikkust, saanud areneda vähe. Poliitika, mis rõhutab ühtekuuluvuse tunde vajadust kõiges, püsib individuaalse vabaduse ja vastutuse kultuuri arengut.

„Kultuurirahvuslik“ eestlane, kui on lubatud kasutada üldistust demokraatliku poliitikategelase kohta, mõistab multikultuursust sageli ühekülgsest, formaalselt, tema võtab selle omaks „paljukultuurilise“ ja „mitmerahvusliku“ maailma või ühiskonna tähenduses. Paljukultuuriline ja mitmerahvuslik ei tähista aga selles käsituses midagi muud kui, esiteks, paljude erinevate rahvuskultuuride olemasolu, mida tuleb samuti tunnistada „kultuurifaktina“, ning, teiseks, enamus- ja vähemuskultuuri suhteid, mida peab korraldama rahvusriiklik „vähemustepoliitika“. Kultuurilise pluralismi mõte on sellisest objektiviseerivast arusaamast tunduvalt sisukam ning seisneb selles, et inimene oma identiteediga on erinevaid ajakogemusi mõtestav inimsubjekt, ta ei kuulu seega täielikult rahvusele ega ka rahvuslikule kogukonnale.

Eestis on ühiskonda vaadeldud kaua rahvusühiskonna või enamuskogukonna idee keskselt, see tähendab, ajaloost määratud ühiskonnana, kus indiviidide oma elu korraldav roll uue ajaloo loojana on paistnud jäävat suhteliselt ajutiseks. Rahvalik ütlus, et elame siinmail nagu noatera peal, väljendab kogemust, et kõik ei sõltu endast ja palju oleneb „suurest poliitikast“. Vastavalt sellele on üldpilti iseendast kujundatud fataalsete valikute, traditsiooniliste antinoomiate või prioriteetsete ideoloogiate stiilis (nt. rahvuslik-majandusliku, sõjalis-poliitilise „vabanemise“ ja „liitumise“ sundmalli järgi), arendamata kultuuripluralistlikku vabaduskontseptsiooni.

Meie ajaloo tundja ei saa kahtlemata eitada, nagu poleks selliselt kujundatud üldpildis oma kibeat tõetera, mis on salvestunud rahva mällu. Enamgi, ei ole põhimõtteliselt välistatud, et meie vabadus ei kao. See on alati mõeldav, ka nn. uue maailmakorra oludes, sest teistele, kes osalevad meie elus, võib individuaalne vabadus olla koormaks. Näiteks on võimalik, et meie ühiskonna huvisuund mingil praegu küll ettear-

vamatul põhjusel kaldub või kallutatakse ajutiselt vabadusest kõrvale, või anastatakse uuesti meie igapäevane eluruum, mis on meie olemasolu tingimus, isegi kui see ei paista hetkel tõenäoline. Alles sel erandjuhul, kui pluraalse maailma nägu katab vägisi mõne tasalülitava suurvõimu loor, muutub peamiseks sotsiaalseks väärtuseks „süntheetiline inimidee“, milles on aktuaalselt koos indiviidi eri identiteedid — tema rahvus, tema ajalugu, kultuur ja usund, tema ühiskond, õigus ja riiklus, tema „meie“. Need on oma normaalsuse süsteemi konstrueerivad ja tervikuks väärtustavad identiteedid, mis kõnelevad seda keelt, et positiivse vabaduse kadumise esmane alternatiiv pole väliste sundide vastu tõusva negatiivse vabadusiha tekkimine, vaid inimeste pagulus. See on inimeste sisemine pagulus nende vabaduse suretajate maailmast lahknevas mõttelises ühtsuses, mitte „rahvuslikus tervikus“. Vaba tegevuse areenilt pagendatud inimene leiab elutoe tundest, et ta kuulub ühte oma sõltumatus kaotanud rahvusega, sest „nendele“ vastanduva „meie“-tunde kaudu ta säilitab ka oma „mina“-pildi autentsuse. Tema ei ole oma sisimas solidaarne nendega, kes kohtlevad seda rahvust moraalselt küüniliselt ja poliitiliselt türanlikult. Liiga suureks kasvav või isegi jäägitu andumus erilisele ühtsusele aga pimestab tavaliselt kõige muu suhtes, see ei soodusta indiviidi vabadust, nii on mõistlik taluda ja hoida sündinud pluralismi.

Eestis on viimasel ajal sagenenud jutud „rahvuslikust missioonist“ omakultuuri teenistuses, ning selle missiooni puudumist heidetakse ette paljudele noortele, kes siirduvad pikemaks ajaks õppima või töötama välismaa ülikoolidesse ja laboritesse, sest sellega võivat rahvuse noored minna oma rahvusele kaotsi. Nendes väga sageli internatsionaalse koosseisuga asutustes aga ei omanda noored mitte üksnes erialaseid teadmisi ja oskusi, vaid ka pluralistlikku mõtteviisi, millel rajaneb vabaduspüüdlik ellusuhtumine. See jääb alles, nende sisse, ka siis, kui nad naasevad kodumaale, kes päris jäädavalt, kes mõneks ajaks, ning see pääseb neist välja ja levib nende ümber ka siis, kui nende vastas on administreeriva poliitikaga ära harjutatud ühiskondlik keskkond. Pluralismi väärtus on selles, et ta ei soodusta ainult teatud konkreetse indiviidi vabadust, ta aitab kaasa vabaduse levikule teiste individuaalsuste suhtes. Mitte sugugi viimases järjekorras selleski käsituses, nagu nägi asju sotsiaalfilosoofia klassika: „Ainult individuaalse vabaduse kontseptsiooni silmas pidades on ka rahvuste vabadusel mõtet.“ (Horkheimer, 1985: 153). See mõtteavaldus näitab tugevat sidet varasema liberalismi ideedega, mis etendasid sajandi eest oma osa ka meie rahvusautonoomia programmis, ent on ähmastunud ja

paljuski kaotsi läinud nüüd juba postsotsialistliku ühiskonna uusrahvusluses.

Kasutatud kirjandus

- Acham, K. 1997. Historismus — Multikulturalismus — Kommunitarismus. G. Scholtz (toim.), *Historismus am Ende des 20. Jahrhunderts. Eine internationale Diskussion* (lk 155–173). Berlin: Akademie Verlag.
- Ankersmit, F. R. 1997. *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford: Stanford University Press.
- Annist, A. 1939. Lähtekohti meie kultuuriideoloogiale. *Akadeemia*, 2, 81–92.
- Burke, P. 1997. *Unity and Variety in Cultural History. Varieties of Cultural History* (lk 183–212). Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Dietze, G. 1985. *Liberalism Proper and Proper Liberalism*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Honneth, A. 1994. *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Horkheimer, M. 1985. Zum Begriff der Freiheit. G. Schmid Noerr (toim.) *Gesammelte Schriften, Bd. 7: Vorträge und Aufzeichnungen 1949–1973* (lk 145–153). Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, (Originaalteos publitseeritud 1962)
- Jaago, T. 2001. Mis on „pärimuslik ajalugu“? T. Jaago (koost.), *Pärimuslik ajalugu* (lk 7–15). Tartu: TÜ Kirjastus,
- Karjahärm, T. 1995. Eesti liberalismi ajaloost. *Looming*, 12, 1675–1684.
- Kivimäe, M. 2001. Rahvusriik kui südameasi? „Väikerahvaliku tunnetuse“ poliitilisest filosoofiast. *Tuna. Ajalookultuuri ajakiri*, 4, 56–91.
- Kreitzberg, P. 2002. Vaja on seisukohtade ühisosa, mitte summat. *Haridus*, 4, 8–9.
- Kruus, H. 1940. Rahvusterviklusest. *Akadeemia*, 3, 143–152.
- Lotman, J. 1990. *Aju — tekst — kultuur — tehisintellekt*. (I. Soms tõlge.). *Kultuurisemiootika. Tekst — kirjandus — kultuur* (lk 394–410). (P. Lias jt. Tõlge.). Tallinn: Olion,
- Lübbe H. 1978. Die Identitätspräsentationsfunktion der Historie. *Praxis der Philosophie. Praktische Philosophie. Geschichtstheorie* (lk 97–122). Stuttgart: Philipp Reclam jun. (Originaalteos publitseeritud 1977)
- Mägiste, J. 1936. Saateks. J. Mägiste (toim.), *Eestipäraseid eesnimesid* (lk 3–9). (Akad. Emakeele Seltsi Toimetised XXVIII). Tartu: Nimele Eestistamise Liidu Kirjastus. (Originaalteos publitseeritud 1929)
- Nahodil, O. 1998. Traditsioon kui turvalisus pluralistlikus ja mobiilses ühiskonnas (M. Kivimäe tõlge.). *Looming*, 7, 1083–1093. (Originaalteos publitseeritud 1986)
- Pöggeler, O. 1995. *Ein Ende der Geschichte? Von Hegel zu Fukuyama*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- de Ruggiero, G. 1964. *The History of European Liberalism* (R. G. Collingwood tõlge.). Boston: Beacon Press. (Originaalteos publitseeritud 1927)
- Rüsen, J. 1994. Die Individualisierung des Allgemeinen. Theorieprobleme einer vergleichenden Universalgeschichte der Menschenrechte. *Historische Orientierung. Über die Arbeit des Geschichtsbewusstseins, sich in der Zeit zurechtzufinden* (lk 168–187). Köln, Weimar, Wien: Böhlau Verlag. (Originaalteos publitseeritud 1991).
- Scholtz, G. 1991. *Das Historismusproblem und die Geisteswissenschaften im 20. Jahrhundert (1989/91). Zwischen Wissenschaftsanspruch und Orientierungsbedürfnis. Zu Grundlage und Wandel der Geisteswissenschaften* (lk 130–157). Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Tammelo, I. 2001. Eesti rahvusliku pärimuse lahtimõtestamise suundi. R. Narits & M. Luts (koost.), *Õiglus ja hool* (Eesti mõttelugu, 42). Tartu: Ilmamaa, 434–436. (Originaalteos publitseeritud 1963).
- Verdery, K. 2002. Kuda idut „nacija“ i „nacionalizm“? B. Anderson (toim.), *Nacij i nacionalizm* (lk 297–307). Moskva: Praksis. (Originaalteos publitseeritud 1993).
- Vetik, R. 2002. Rahvusliku muutumise ja endaksjäämise okkaline tee. R. Vetik (koost.), *Multikultuuriline Eesti täna ja homme. Esseekogumik* (lk 7–17). Tartu: Eesti ÜRO Assotsiatsioon.
- Viires, A. 2002. Vaateid eesti rahvakultuuri muundumistele. *Keel ja Kirjandus*, 3, 165–172.
- Waldenfels, B. 1998. Fremderfahrung zwischen Aneignung und Enteignung (1990). *Der Stachel des Fremden* (3. Aufl.) (lk 57–71). Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Verlag. (Originaalteos publitseeritud 1990)
- Waldenfels, B. 2001. Gespräch mit Bernhard Waldenfels: „... jeder philosophischer Satz ist eigentlich in Unordnung, in Bewegung“. *Vernunft im Zeichen des Fremden. Zur Philosophie von Bernhard Waldenfels*. Hrsg. v. M. Fischer, H.-D. Gondek u. B. Liebsch (lk 408–459). Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

Inimarengu näitajad

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rahvastik (aastakeskmine, tuhandetes)	1 436,6	1 415,6	1 399,5	1 386,2	1 375,7	1 369,5	1 364,1
Pindala (km ²)	45 227	45 227	45 227	45 227	45 227	45 227	45 227
Sisemajanduse koguprodukt (SKP, miljardit USD)	3,567	4,357	4,614	5,228	5,194	5,137	5,524

Inimareng

Oodatav eluiga (aastates)	67,9	70,0	70,4	69,9	70,8	70,7	70,5
Emade suremus sünnitusel (100 000 sünnituse kohta)	51,6	—	15,8	16,3	16,0	38,5	8,0
Õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 6–23 a (%)	74,2	76,8	79,1	81,5	84,6	86,8	87,8
Kolmanda taseme hariduse õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 18–22 a (kestus taandatud päevasele õppevormile, %)	35,6	40,4	44,9	50,8	55,5	60,3	61,2
Rahvuslik koguprodukt (RKP, miljardit USD)	3,570	4,360	4,469	5,145	5,091	4,932	5,231
Rahvuslik koguprodukt elaniku kohta (USD)	2 485	3 080	3 193	3 712	3 701	3 601	3 835
Vahetuskurss (EEK/USD) ¹	11,464	12,031	13,881	14,065	14,695	16,981	17,479

Inimhädad

Liiklusõnnetustes vigasaanute arv (100 000 elaniku kohta)	133	110	132	144	123	135	180
Tahtlikud tapmised (100 000 elaniku kohta)	21,2	18,9	17,6	17,9	14,5	13,8	12,0
Narkokuriteod (100 000 elaniku kohta)	3,5	8,1	8,1	17,0	21,6	115,4	168,7
Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15–59 a)	22,8	21,3	22,2	12,2	13,7	16,9	12,1
Töötuse määr (%)	9,7	9,9	9,6	9,8	12,2	13,6	12,6
Tarbijahinnaindeksi muutus (%)	29	23	11	8	3	4	6
20% suurima ja 20% väikseima sissetulekuga leibkondade sissetulekute suhe (%) ²	768	420	395	393	376	433	377
Väävli ja lämmastiku emissioon SO ₂	82,6	88,4	85,0	79,4	74,4	67,8	...
(kg NO _x ja SO ₂ elaniku kohta) NO _x	29,3	31,4	32,0	33,2	28,9	27,5	...

Keskmine eluiga ja tervis

Oodatav eluiga (aastates)	67,9	70,0	70,4	69,9	70,8	70,7	70,5
Elanike arv arsti kohta	311	315	320	320	310	310	318
Emade suremus sünnitusel (100 000 sünnituse kohta)	51,6	—	15,8	16,3	16,0	38,5	8,0
Surmad vereringesüsteemi haiguste tagajärjel (% kõigist surmadest)	54,9	55,3	54,2	54,6	54,7	54,3	53,6
Surmad pahaloomuliste kasvujate tagajärjel (% kõigist surmadest)	15,7	17,3	17,9	17,5	17,6	18,3	17,8
Avaliku sektori kulutused tervishoiule (% kõigist avaliku sektori kulutustest)	14,6	14,6	13,9	12,6	12,7	12,4	...

¹ Allikas: Eesti Pank.

² 1995. aasta andmete allikas: Turu- ja Arvamusuuringute Keskus AS EMOR.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rikkus/vaesus							
20% suurima ja 20% väikseima sissetulekuga leibkondade sissetulekute suhe (%) ¹	768	420	395	393	376	433	377
40% väikseima sissetulekuga leibkondade osatähtsus kõigis leibkondades (%)	16,9	14,5	14,2	14,2	14,9	14,3	14,6
Rahvuslik koguprodukt (miljardit USD)	3,570	4,360	4,469	5,145	5,091	4,932	5,231
Rahvuslik koguprodukt elaniku kohta (USD)	2 485	3 080	3 193	3 712	3 701	3 601	3 835
Vahetuskurss (EEK/USD) ²	11,464	12,033	13,881	14,065	14,695	16,981	17,479
Tarbijahinnaindeksi muutus (%)	29	23	11	8	3	4	6

Demograafia

Rahvastik (miljonit elanikku)	1,44	1,42	1,40	1,39	1,38	1,37	1,36
aastane muutus (%)	-1,6	-1,3	-0,9	-1	-0,5	-0,4	-0,4
Rahvastik vanuses 60 a ja enam (%)	19,1	19,5	19,9	20,3	20,8	21,1	21,4
60-aastaste oodatav eluiga (aastates)	17,7	17,8	18,5	18,0	18,5	18,5	18,7
naised	19,9	20,1	20,6	20,3	20,8	20,8	21,2
mehed	14,5	14,8	15,2	14,8	15,3	15,3	15,3
Summaarne sündimuskordaja	1,38	1,38	1,32	1,29	1,32	1,38	1,34
Summaarse sündimuskordaja muutus ajas (võrreldes 1960. aastaga, %)	70,8	70,8	67,7	66,2	67,7	70,8	68,7
Ülalpeetavate määr (%)	52,0	51,9	51,7	51,1	50,2	49,4	48,8

Ühiskondliku struktuuri nõrgenemine

Meeste enesetapud (100 000 mehe kohta)	67,6	64,3	63,9	59,4	56,0	46,1	50,1
Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15–59 a)	22,8	21,3	22,2	12,2	13,7	16,9	12,1
Narkokuriteod (100 000 elaniku kohta)	3,5	8,1	8,1	17,0	21,6	115,4	168,7
Vangid (100 000 elaniku kohta)	177	205	229	219	222	239	240
Alaealised vangid (% vangide koguarvust)	1,4	2,5	1,9	1,6	1,7	2,0	2,1
Väljaspool registreeritud abielu sündinud lapsed (%)	44,1	48,0	51,5	52,3	54,0	54,5	56,2
Abielulahutused (% sõlmitud abieludest)	106,4	102,5	94,5	82,7	81,6	77,1	76,4

Haridus

Õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 6–23 a (%)	74,2	76,8	79,1	81,5	84,6	86,8	87,8
Teise taseme hariduse ülemise astme õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 15–17 a (kestus taandatud päevasele õppevormile, %)	92,1	94,3	94,8	90,6	88,3	87,5	90,4
Naisõppurite vanuseline määr teise taseme hariduses vanuserühmas 13–17 a	94,1	95,5	96,1	95,5	96,4	96,0	95,9
Tehnilise hariduse osatähtsus teise taseme ülemise astme hariduses (%)	33,0	32,7	33,0	33,4	32,4	31,8	31,5
Teise taseme ülemise astme hariduse naislõpetajate kogumäär (% naistest vanuses 18 a)	80,2	86,2	82,0	81,6	86,5	83,0	71,1
Kolmanda taseme hariduse lõpetajate kogumäär (% elanikkonnast vanuses 22 a)	22,4	22,3	24,3	26,5	30,4	33,8	37,0
Kolmanda taseme hariduse õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 18–22 a (kestus taandatud päevasele õppevormile, %)	35,6	40,4	44,9	50,8	55,5	60,3	61,2
naised (% kolmanda taseme õppuritest)	55,6	55,7	56,8	57,8	58,5	58,9	61,1
Loodus- ja rakendusteaduslikel erialadel õppijate osatähtsus kolmanda taseme õppurites (%)	41,4	40,5	40,1	38,1	37,0	37,0	38,1
Loodus- ja rakendusteaduslikel erialadel lõpetajate osatähtsus kolmanda taseme lõpetajates (%)	49,9	43,4	40,1	44,7	37,7	37,6	35,4
naised (%)	57,3	53,8	56,8	54,5	49,7	54,8	52,6
mehed (%)	42,7	46,2	43,2	45,5	50,3	45,2	47,4
Teadlased, insenerid ja tehnikud (ainult riiklik ja ülikoolisektor, 10 000 elaniku kohta)	36,7	34,8	34,2	34,4	33,5	34,4	34,5

¹ 1995. aasta andmete allikas: Turu- ja Arvamusuuringute Keskus AS EMOR.

² Allikas: Eesti Pank.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kommunikatsioon							
Telefoniliinid (100 elaniku kohta)	28,9	31,2	33,7	36,2	37,5	38,2	37,6
Rahvusvahelised telefonikõned (minutit elaniku kohta)	37,3	41,6	41,1	50,4	53,5	55,2	35,4
Sõiduautod (100 elaniku kohta)	26,9	28,9	30,7	32,7	33,4	33,9	29,9
Raamatukogude kasutajad (%)	38,9	39,6	41,5	43,1	44,2	44,3	44,0
Muuseumikülastused (elaniku kohta aastas)	0,68	0,81	0,91	0,89	1,00	1,12	1,15
Tööhõive							
Tööjõud (% elanikkonnast)	48,4	48,3	48,6	48,3	47,8	48,3	48,3
Tööjõud põllumajanduses (primaarsektor, %)	10,2	9,7	9,2	8,9	8,1	7,2	6,9
Tööjõud tööstuses (sekundaarsektor, %)	34,2	33,6	33,2	33,1	32,1	33,3	33,0
Tööjõud teeninduses (tersiaarsektor, %)	55,6	56,6	57,6	58,1	59,8	59,5	60,1
Naiste osatähtsus tööjõus (%)	47,8	48,2	48,1	48,5	48,5	48,6	48,9
Naisjuhid (% juhtidest)	36,5	36,8	34,5	34,6	35,6	37,0	35,4
Naiste töötasu (% meeste töötasust) ¹	73,3	72,6	72,0	74,2	73,5	75,4	...
Töötud (tuhandetes)	68,1	68,4	65,8	66,1	80,5	89,9	83,1
Töötuse määr (%)	9,7	9,9	9,6	9,8	12,2	13,6	12,6
naised (%)	8,9	9,2	9,2	8,8	10,9	12,6	12,2
noorukid (% 15–24 a)	14,4	16,1	14,5	15,8	19,7	23,8	22,2
Pikaajalise töötuse määr (üle 12 kuu töötute % tööjõust)	3,1	5,5	4,4	4,6	5,6	6,2	6,1
Töötuse määr, k.a lootuse kaotanud töötud (%)	11,5	12,2	11,7	12,2	14,9	16,0	15,4
Regionaalsed töötuse erinevused (töötus 25% halvima olukorraga piirkondades/töötus 25% parima olukorraga piirkondades)	3,1	2,3	1,6	1,9	1,9	1,8	2,0
Keskharidusega rahvastiku ja kolmanda taseme haridusega rahvastiku töötuse määrade suhe	2,2	2,1	2,8	2,7	2,7	2,5	2,3
naised	1,5	1,5	2,7	2,4	2,3	2,3	2,6
mehed	2,6	2,4	2,9	3,1	3,1	2,6	2,1
Loodusvarad							
Kasvuhooneindeks (CO ₂ emissioonid, tonni elaniku kohta) ²	15,5	16,7	16,9	15,5	14,3	14,4	...
Primaarenergia tarbimine (tuhat tonni õliekvivalenti)	5 372	5 657	5 555	5 109	4 712	4 516	4 746
elaniku kohta (kg õliekvivalenti)	3 740	3 996	3 969	3 685	3 425	3 297	3 479
sisemajanduse koguprodukt kg õliekvivalenti energia kohta (USD)	0,66	0,77	0,83	1,02	1,09	1,14	1,16
Taimekaitsevahendite kasutamine (tonni 1 000 elaniku kohta)	...	...	0,14	0,14	0,14	0,22	0,24
Olmejäätmete tekkimine (kg elaniku kohta)	352	399	424	402	413	397	276
Väliskaubandus							
Ekspordi-impordi suhe (%)	90,0	85,3	87,1	88,4	94,0	95,8	96,0
Sõltuvus kaubandusest (eksport + import %-na SKP-st)	152,1	145,8	168,4	169,8	159,4	191,7	185,0
Valuutareservid (aasta lõpul, miljonit USD) ³	576,1	646,9	758,1	811,0	852,5	920,6	820,1
Maksebilanss (miljonit USD) ⁴	-157,9	-397,9	-563,1	-478,4	-247,0	-294,1	-339,8
Valitsuse prioriteedid							
Kulutused haridusele (% SKP-st)	7,9	7,7	7,2	7,3	7,4	6,7	...
Kulutused tervishoiule (% SKP-st)	6,2	6,1	5,5	5,9	6,5	5,9	...
Kaitsekulutused (% SKP-st)	1,6	1,7	1,7	1,6	1,4	1,6	...
Kaitsekulutuste suhe hariduse ja tervishoiu kulutustesse	11,5	12,0	13,1	12,8	11,3	14,2	...

¹ Oktoobrikuu andmed.

² Allikas: Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus

³ Allikas: Eesti Pank.

⁴ Allikas: Eesti Pank.

Põhitabelid

Mehed ja naised

Oodatav eluiga (aastates)		Õppurite kogumäär elanikkonnas vanuses 7–21 a (%)		Naised Riigikogus (% Riigikogu liikmetest)	Naised tippametnike ja juhtidena (% tippametnike ja juhtide koguarvust)	Naised tipp- ja keskastme spetsialistidena (% tipp- ja keskastme spetsialistide koguarvust)
naised	mehed	naised	mehed			
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
76,2	64,7	109	97	17,8	35,4	69,7

Vaesus

Rahvastik, kelle oodatav eluiga ei ületa 60 aastat (%)	Pikaajaline töötus (% tööjõust)	Sissetulekute jaotus			Rahvastik, kelle sissetulek on alla 50% mediaan-sissetulekust (%)
		vaeseima 20% elanikkonna sissetulek (%)	rikkaima 20% elanikkonna sissetulek (%)	rikkaima 20% ja vaeseima 20% sissetulekute suhe	
2001	2001	2001	2001	2001	2001
24,1	6,1	8,4	37,7	4,5	11,6

Majandusarengu suunad

SKP ühe elaniku kohta (2000. aasta püsivhindades, USD)					
2000	madalaim aastatel 1993–2000		kõrgeim aastatel 1993–2000		keskmine muutus aasta jooksul, 1993–2000 (%)
	aasta		aasta		
3 751	3 398	1993	4 203	1998	1,7

Ellujäämine

Oodatav eluiga (aastates)		Vastsündinute suremus (1 000 elussünni kohta)		Alla viieaastaste laste suremus (1 000 elussünni kohta)		Rahvastik, kelle oodatav eluiga ei ületa 60 aastat (%)	Emade suremus (100 000 elussünni kohta)
1970	2001	1970	2001	1970	2001	2001	2001
70,1	70,5	17,7	8,8	21,6	10,9	24,1	7,9

Tervis

Vastsündinud sünnikaaluga alla 2 500 g (%)	Üheaastased lapsed, kes on hõlmatud kaitsepoolimisega		Aktiivse tuberkuloosi haigestumus- kordaja (100 000 elaniku kohta)	HIV-kandlus ja HIV-tõbi		Sigarettide keskmine tarbimine aastas (leibkonnaliikme kohta)	Arstid (100 000 elaniku kohta)	Õendusala- töötajad (100 000 elaniku kohta)
	tuberku- loosi vastu (%)	leetrite vastu (%)		juhtude arv	100 000 elaniku kohta			
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
4,3	99,6	81,0	42,0	1 474	108,1	749	314	727

Haridus

Õppurite vanuseline määr (kohandatud)		Viies klassi edasi- jõudvate laste määr (%)	Loodus- ja rakendusteaduslikel erialadel õppijate osatähtsus kolmanda taseme õppuritest	Avaliku sektori kulutused haridusele			
esimese taseme haridusele vastavas 7–12-aastaste vanuserühmas	teise taseme haridusele vastavas 13–17-aastaste vanuserühmas			% rahvusli- kust kogu- produktist	% valit- suse kogu- kulutustest	alus-, esimese ja teise taseme haridusele (% kõigi tasemete kulutustest)	kolmanda taseme haridusele (% kõigi tasemete kulutustest)
2001	2001	2001	2001	2000	2000	2000	2000
99,8	98,0	98,8	38,1	7,0	18,2	83,0	17,0

Ligipääs informatsioonile

Välismaale lähetatud turistid (tuhandetes)	Põhitelefoniiniid (1 000 elaniku kohta)		Taksofonid (1 000 elaniku kohta)		Mobiiltelefoni omanikud (1 000 elaniku kohta)		Interneti hostid (1 000 elaniku kohta)
2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	2002
331	231	376	1,93	1,86	0	543	64,7

Majandusnäitajad

Rahvuslik koguprodukt (RKP, miljardit USD)	Aastakeskmine SKP kasv (%)	RKP elaniku kohta (USD)	SKP kasv elaniku kohta aastas (%)	Keskmine tarbijahinnaindeksi muutus aastas (%)	
2000	1993–2000	2000	1993–2000	1993–2001	2001
4,9	3,87	3 601	5,2	24,7	5,8

Makromajandus

SKP (miljardit USD)	Põllu- majandus (% SKP-st) ¹	Tööstus (% SKP-st) ²	Tee- nindus (% SKP-st) ³	Tarbimine		Investeeringud sisemajandusse (% SKP-st) ⁴	Sääst, neto (% SKP-st)	Keskvalitsuse		Eelarve ülejääk/ puudujääk (% SKP-st)
				eratarbi- mine (% SKP-st)	valitsemissektori lõpptarbimine (% SKP-st)			maksude laekumine (% SKP-st)	kulutused (% SKP-st)	
2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000
5,1	3,4	22,4	65,4	55,7	20,8	25,4	5,9	28,9	31,4	–1,0

¹ % kogulisandväärtusest
² % kogulisandväärtusest, tööstus koos energeetikaga
³ % kogulisandväärtusest
⁴ kapitali kogumahutus põhivarasse

Ressursivood

Kaupade ja teenuste eksport (% SKP-st)	Kaupade ja teenuste import (% SKP-st)	Otseised välisinvesteeringud (miljonit USD)	Netoportfelli-investeeringud (miljonit USD)	Riiklik pikaajaline laenureiting
2000	2000	2000	2000	2000
93,8	97,9	323,5	116,1	BBB+

Vahendite kasutamine

Avaliku sektori kulutused haridusele (% RKP-st)	Avaliku sektori kulutused tervishoiule (% SKP-st)	Kaitse- kulutused (% SKP-st)	Tavarelvakaubandus			
			import		eksport	
			miljonit USD	indeks (1995 = 100)	miljonit USD	osatähtsus (%)
2000	2000	2000	2001	2001	2001	2001
7,0	4,5	1,6	2,1	299	0,0	0,0

Välisabi ja -võlg

Saadud riiklik arenguabi (netoväljamaksed)			Välisvõlg	
kokku (miljonit USD)	% RKP-st	elaniku kohta (USD)	kokku (miljonit USD)	% RKP-st
2000	2000	2000	2000	2000
88,5	1,8	64,7	3 010,6	61,0

Rahvastikuareng

Kogurahvastik (miljonit)			Aastane rahvastiku juurdekasvu määr (%)		Linnarahvastiku osatähtsus (%)			Ülalpeetavate osatähtsus (%)		65-aastased ja vanemad (%)		Summaarne sündimus-kordaja	
1975	2001	2015	1975–2001	2001–2015	1975	2001	2015	2001	2015	2001	2015	1970	1995
1,4	1,4	1,3	-0,2	-0,4	67,4	67,4	70,2	48,8	47,7	15,3	16,8	2,16	1,34

Energia tarbimine

Elektrienergia tarbimine				Energia kogutarbimine (õliekvivalenti)					Energia import (% energia tarbimisest)	
kokku (miljon kilovatt-tundi)	indeks (1980=100)	elaniku kohta (kilovatt-tundi)		kokku (1 000 tonni)		elaniku kohta (kilogrammi)		sisemajanduse kogu-produkt kg õliekvivalenti kohta (USD)	1980	2001
2001	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001	2000	1980	2001
6 229	38	10 969	4 566	9 707	4 746	6 571	3 479	1,14	25	33

Keskkond

Aastane mageveevõtt		Keskmine metsa vähenemine aastast (%)	Süsinikdioksiidi emissioon		Vääveldioksiidi emissioon elaniku kohta (kilogrammii)
% veevarudest	elaniku kohta (m³)		kokku (miljonit tonni)	elaniku kohta (tonni)	
2001	2001	2000	2000	2000	2000
1,6	269	-0,5	16,8	12,3	68

Jäätmekäitlus

Ohtlike jäätmete tekkimine (1 000 tonni)	Olmejäätmete tekkimine (kilogrammi elaniku kohta)	Elanikkonna teenindamine	
		jäätmekogumissettevõtete poolt (%)	ühiskanalisisatsiooniettevõtete poolt (%)
		2000	2001
2001	2001	2000	2001
6 206	276	79	69

Tööhõive

Töötud (tuhat)	Töötuse määr		Pikaajaline töötus (% töötute koguarvust)		Osaajatöö (% kõigist hõivatutest)		Sunnitud osaajatöö (% osaajatöötajatest)		Avaliku sektori kulutused töötu abirahale (% SKP-st)
	kokku (% tööjõust)	indeks (1994 = 100)	naised	mehed	naised	mehed	naised	mehed	
	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2000
83	12,6	150	44,0	52,2	11,3	5,1	19,4	24,6	0,14

Kuritegevus

Kinnipeetavad (100 000 elaniku kohta)	Süüdimõistetud alaealised (% kõigist süüdimõistetutest)	Registreeritud kuriteod kokku (100 000 elaniku kohta)	Registreeritud narkokuriteod kokku (100 000 elaniku kohta)	Registreeritud vägistamised (100 000 naise kohta vanuses 15 a ja enam)	Registreeritud tapmised		
					Eestis (100 000 elaniku kohta)	suurimas linnas (100 000 elaniku kohta)	suurim linn
					2001	2001	2001
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
351	14,0	4 228	168,7	8,4	12,0	10,5	Tallinn

Inimhädad

Liiklusõnnetustes vigasaanud ja hukkunud (100 000 elaniku kohta)	Enesetapud (100 000 elaniku kohta)		Lahutused (% abieludest)	Sünnid alla 20-aastastel (%)
	mehed	naised		
	2001	2001		
2001	2001	2001	2001	2001
194	50,1	11,7	76,4	9,7

Naiste ja meeste haridus

Naisõppurite vanuseline määr esimese taseme hariduses (kohandatud)			Naisõppurite vanuseline määr teise taseme hariduses (kohandatud)			Naisõppurid kolmanda taseme hariduses			Loodus- ja rakendus-teaduslike erialade naisõppurite osatähtsus kolmanda taseme naisõppuritest (%)
% esimese taseme haridusele vastavast 7–12-aastaste vanuse-rühmast	indeks (1985 = 100)	% mees-õppurite määrast	% teise taseme haridusele vastavast 13–17-aastaste vanuse-rühmast	indeks (1985 = 100)	% mees-õppurite määrast	100 000 naise kohta	indeks (1985 = 100)	% mees-õppurite määrast	
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	
99,8	101	100	98,7	..	102	5 070	211	136	31,7

Naiste ja meeste majanduslik aktiivsus

Naiste majandusliku aktiivsuse määr (15-aastased ja vanemad)			Töötuse määr (%)				Pereettevõttes palgata töötavad naised (% pereettevõttes hoivatute koguarvust)
määr (%)	indeks (1989=100)	% vastavast meeste määrast	kokku (15–64-aastased)		noored (15–24-aastased)		
			naised	mehed	naised	mehed	
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
52,2	86	78	12,3	13,2	19,3	26,4	52

ESTONIAN HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002: HUMAN DEVELOPMENT TRENDS AND POLICY MAKING

ABRIDGEMENT

Introduction to the Estonian Human Development Report 2001: Human development and policy making

The Estonian Human Development Report 2002 has been compiled with the financial assistance of the Open Estonia Foundation and the Estonian Ministry of Education. In common with previous years, the aim of the Report is to analyze the most important of the current human development problems in Estonia and to stimulate public debate on these topics. In contrast to previous years, the general theme of this year's Report is the formation of policy regarding human development — a vital resource in the promotion of human development. How well is this resource used in Estonia today? What are the mechanisms for good governance and responsibility? To what extent do various social groups have the opportunity to influence the respective policies?

The structure of the Report presumes that during the last ten years Estonia has completed an important stage in its development — the creation of democratic political institutions and market economy. Now it is time to move on to a new development phase — where the aim is to achieve effectiveness in policy making, based on responsibility, social justice and the other fundamental concepts of human development. The authors of the Report have proceeded from the concept of 'good governance', with the basic elements of decentralization, transparency, lawfulness and participation. The Report analyzes the

extent to which these principles are followed in policy making in Estonia.

The problem with Estonia's development model — with its strong emphasis on competition — is the very large number of people who have been excluded from the normal processes of society. Calculations show that Estonia has an average annual human resource loss of 120 000 people (taken over the previous five years) — and this figure covers only those who are unemployed, underutilized or who have dropped out.

As Estonia's economy and labour market have become open and dynamic, one would expect that the state would work on reducing labour market risks. But the Estonian system of labour market measures is still in its initial stages, where the roles are vague and the level of uncertainty high. Current approaches are often characterized by limited inter-institutional cooperation.

The Report devotes a separate chapter to issues associated with the family. Despite generally family-friendly public attitudes, it must be admitted that the economic situation of families with children has remained the same, or even worsened, over the last decade. Policy making, therefore, has not responded to the expectations of society.

The subject of separate analysis in the Report is the issue of women and gender

relations. The increasing employment rate for women means that there is a need for policies encouraging the compatibility of work and family life, but this issue has not received sufficient attention. The way women are portrayed in the media is still based on patriarchal concepts — women have a considerably smaller role in all media channels compared to men, and they are presented from a primarily biological viewpoint, and not, for example, as professionals. A completely ignored problem in Estonia, however, is violence against women, which generally receives no official attention, let alone punishment.

Several analyses in the Report concentrate on the adaptation difficulties experienced by non-Estonians in the new Estonia — and this is manifested in their low competitiveness on the labour market, the more frequent incidence of early school leaving, and the spread of crime, drug addiction and other forms of non-social behavior.

An important characteristic of the formation of democratic policies is cooperation between the state and citizen initiatives. The Report analyzes this issue regarding the educational strategy process and the formation of local policies. The Report as a whole emphasizes the association between various sectors of society, and the need to take this into account more often in the policy making.

Global Human Development Index 2002

The Human Development Index is based on three components: health (average life expectancy at birth), education (adult literacy plus school attendance opportunities) and economic well-being (GDP per person in comparative prices). The advantage of the index is its simplicity and the information it holds. It could be said that it demonstrates how successfully a country uses its eco-

nomic wealth in developing health and education. According to the Global Human Development Report 2002, Estonia has risen to 42nd position in the ranking of world states according to the human development index (from 44th place last year, and 46th place the year before last). The engine of Estonia's recent rise in the human development index ranking has been an almost

twofold GDP growth in parity prices over the last four years, based on World Bank calculations. But the question should be posed as to whether this high macro-economic indicator has not perhaps been achieved at the cost of social development? This danger is indicated, for example, by the Gini coefficient measuring stratification in society — in Estonia this stands at 0.37.

1 The State

1.1. Mechanisms and indicators for sustainable policies

This article attempts to apply the concept of sustainability developed in the framework of ecology disciplines to the analysis of policymaking process in Estonia during the period of transition. For this reason, sustainability has been interpreted in the terms of modern systems theory which has simultaneously been the basis of the theory of democratic governance. Three sets of indicators were used to assess the sustainability of the policy process: *governability*, *consistency* and *legitimacy*. But here these concepts have a much wider scope than in conventional use. *Governability* presumes the installation of specific devices that enable the balance of governing capacity and the needs of society in the policy process. Estonian fiscal and taxation policy are examples where these devices were

introduced at the outset. Whereas the local government reform that relied heavily on the values of local democracy and autonomy faced a serious conflict between the capacity of local units on the one hand and the needs of local inhabitants in the majority of local communities on the other hand. *Consistency* presumes the adoption of strategically based and politically calculated policy decisions that would not become the subject of frequent revisions due to changes in coalition government or to unforeseen restraints at the implementation stage. At the same time intentional changes that were planned in advance might bear testimony to high consistency and sustainability. The consistency of policy would increase substantially if draft laws emanated from strategies already legitimised as Parlia-

mentary acts. *Legitimacy* as an indicator of sustainability reflects first of all the extent to which policy concepts and policy tools would fit into a wider institutional context, i.e. to the extent the policy solution offered and the policy tools applied are considered by those who implement policy, as well as by target groups, as understandable and appropriate, and thus acceptable. The highly politicised majoritarian and thus rather elitist policymaking style that has been widespread in Estonia in the 1990s did not fit in with the dominant expectation of the population in consultative and pragmatic policy. The involvement of various constituents in the policy process, i.e. also civil servants at various stages, is a precondition for all three considered dimensions of sustainability.

1.2. Models of public administration in Estonia and elsewhere in Europe

In the organization of public administration, Estonia has *formally* tried to follow the European *new* experience characterized by a reduction in hierarchy and an increase in cooperative decision-making and partnership. Studies, however, have also indicated that, in Estonian public administration, the influence of the Soviet *autocratic* model persists.

In 1989, local government reform was started in Estonia, and by 1995 a single-level local government had been created. In 1996,

two main public administration laws were enacted — the Public Service Act and the Government of the Republic Act. However, the organization of Estonian public administration lacks a clear conceptual basis. One of the tendencies has been in fact an increase in administrative *discretion*. The European Commission, in its 1997–2001 opinions, has criticized Estonia's insufficient administrative capacity and has recommended radical public administration reform.

In 2000, a Public Information Act was adopted aimed at keeping the citizens better informed. Citizens are now being referred to as cooperation partners. A civil society development concept is under discussion. Participatory democracy, better provision of information to citizens and their associations, and an increase in their role in the assessment of *civil service* all help in reducing the alienation of the people regarding government.

1.3. Public administration reform from the citizen initiative angle

The article provides an overview of cooperation between citizen initiative and local government, together with the related problems, using the Saue municipality as an example, as well as of the possible solutions through public administration reform. The first part of the article describes the legislative possibilities, including those due to various European charters, in organizing local life. Thereafter, the basic development directions of Saue municipality are described, which according to the development plan,

follow the principles of sustainable development. Cooperation between citizen initiative and local government is described using the planning of a regional waste treatment enterprise, which is, however, not a part of the development plan. In the opinion of citizen initiative the actual planning of development on a local level has not followed the principles of sustainable development, according to which the interests of economic profit-making, preserving the environment and the well-being on people need to be simultaneously

and equitably taken into account. At the end of the article some proposals are made regarding how public administration reform can be used to promote cooperation between citizen initiative and local government. A prerequisite of successful reform is spreading the needed information, carrying out a proper analysis of the situation, and motivating the participants. Public administration reform cannot be carried out from above, but only in cooperation between citizen initiative, local government and central government.

2 Society

2.1. Valuing human resources in Estonia

Estonia is a small open society, which has set itself the goal of joining the European Union and choosing a sustainable development strategy, which would result in Estonia attaining the level of Europe's developed welfare societies. One of the most important "motors" of a society's sustainable development is human resources. This article attempts to find answers to the following questions. Does our human resource have sufficient lifeblood to support Estonia's sustainability — to survive as a nation, to ensure the development and survival of Estonia's cultural space, and to preserve its unique natural environment?

The political decisions which have been made in Estonia over the last decade

have been relatively modest as regards the need to preserve and value human resources. Unfortunately, there has also not been the required attention paid to areas which support human development such as the economic coping of the population, employment, healthcare, education, housing, etc. Estonia's rapid development has placed additional obligations on the members of its society, and these are borne mainly by the ordinary citizens. In Estonia, there are problems due to an aging and diminishing population, difficulties faced by many population groups (children in families with coping problems, adults living in remote areas) in realizing their educational strategies, and high unemployment.

Over the last decade, Estonia's population has borne an overly heavy burden in supporting the changes which have taken place in society, and in implementing the development strategies awaiting Estonia. Worsening health, premature death, poverty and exclusion — these are manifestations which have achieved widespread distribution in Estonia's small population. Resolving these problems will take years and cost considerable amounts of money. Caring for people and valuing them must become a normal part of life in Estonia, and this not only in strategies and plans, but also through actual and successful activities which support improvement in the well-being of all members of society.

2.2. Estonian labour market policy on the way back to Europe

We are on our way back to Europe, and this is also the case with labour market policies. In this context, it is important to emphasize that one of the recommendations made to their member states by the OECD and the European Union in the field of labour policy in the 1990s has been to devote more attention to active measures (i.e. practical assistance for people to help them keep their jobs or for the unemployed in finding a new job) instead of passive measures (paying unemployment benefits). Due to restricted resources there has been constant emphasis on the need for efficient utilization of these resources, including tightening up conditions for support benefits, shortening the period that benefits are paid and reducing benefits.

Experience shows that western countries have generally not been able to keep to these recommendations — this is particularly apparent when analyzing the relationship between developments occurring on the countries' labour markets (primarily the decrease in economic activity and the rise in unemployment) and expenditures on active and passive labour policies. The same must be said about Estonia. Estonia has also not been able to abide by the recommendations of the OECD and the European Union — expenditures on passive measures have increased much faster than on active measures. However, it should be taken into account that labour market policy is just one part of the complex system of official and unofficial effects, which

influence the choices made by those active on the labour market. The one and the same goals are achievable through various measures (e.g. ensuring employment through either legislation by limiting lay-offs, or through active labour market measures by supporting the finding of new jobs). It therefore can be concluded that the implementation of single measures may not necessarily change the system, and the result may be quite different to the one expected. The Estonian system has not yet fully developed, the roles are indistinct, and there is a lack of clarity. This means that we are sorely in need of the active participation of all the players, both in setting the goals and in the choice of the means of their realization.

2.3. Flexible workers in a flexible labour market?

Both the Estonian economy and the labour market have become substantially more open and dynamic, which presumes greater flexibility in order to achieve both higher productivity and efficiency, as well as to provide a balance for increasing labour mar-

ket risk and instability. Previous studies have shown that Estonia, compared to other post-socialist countries, is characterized as having a dynamic economy and a high level of flexibility. Employees, however, are not particularly keen on risks: the flexi-

bility of the employees is more inclined towards the preservation of stability than towards taking risks. This becomes apparent in the preponderance of such labour market fluctuations which have not been due to the will of the employer but rather

to outside pressures. It can therefore be stated that the labour market risks are being increasingly borne by the employees, but flexibility is more often dependent on the employers.

The domination of numerical flexibility may be accompanied in the long term by lack of trust and cooperation, insufficient long-term investment in human resources, but also a general resistance to technological and organizational change. However, the prerequisites of functional flexibility — long-

term agreements, the strong association of the employee with the job, etc — reduce the employer's wages and employment flexibility. As can be seen, there is a certain conflict between the various flexibilities, i.e. in concentrating on achieving one, it is not possible to achieve the other. From the social policy viewpoint, it would certainly be better to have a framework which ensures protection against the loss of jobs as well as income. In simultaneously keeping in mind the interests of both employers and emp-

loyees, it is vital to achieve a compromise between numerical and wages flexibility on the one hand, and functional and temporary flexibility on the other. In Estonia today it could be stated that there is generally more a dominance of numerical flexibility, but there is also low efficiency in the institutions which should be encouraging its more effective operation. Functional flexibility — balancing numerical flexibility — is currently more the preserve of employees with higher qualifications.

2.4. The emergence of Estonian drug policy

Before the restoration of Estonian statehood in 1991 drug issues were regulated by all-soviet institutions. The necessity for developing Estonia's own drug policy was partially due to an increase in consumption. Interest in this field was shown very early by Estonia's northern and western neighboring states and various international organizations. A high official from the Finnish Ministry of Social Affairs and Health was seconded to Estonia's Ministry of Social Affairs from June to October in 1993, and he delivered a number of detailed recommendations for the development of Estonian alcohol and drug poli-

cies. However, these were only partially followed, and basically only when the cost to Estonia was low. In 1997 the Riigikogu approved the Narcotic and Psychotropic Substances Act, after which the government enacted an Alcoholism and Drug Addiction Prevention Program for 1997–2007. The implementation of the program was coordinated until 2001 by the Estonian Drug Prevention Foundation. In practice, its activity consisted of financing one-off projects submitted by non-governmental organizations. The projects were mainly about primary prevention, and only very few other activities were

financed. However, the rapid spread of AIDS and HIV, which started in 2000, requires greater attention to be paid to the treatment and rehabilitation of problematic drug users. This is being done in the new drug policy strategy currently under development. The state-centeredness of the drug policy and the present lack of cooperation between different official bodies dealing with drug issues are problematic. In Estonia a comprehensive drug policy is still in its initial stages, and it is too early to make an assessment of its direction towards either a repressive or a harm reduction policy model.

2.5. Social and age-related risks of suicide, and possibilities for (self) help

In Estonia after the re-establishment of independence, many human development issues — previously ignored during the Soviet period — have been brought to public attention. One of these issues is the high risk of suicide. There is now awareness of the need to avoid suicides, to view suicide as a preventable cause of death, and to ask how the will to live of the population can be supported with state provided measures.

Suicide statistics during the transition period confirm the social effect on suicide risk. In the age groups at the start and end of a working career, the suicide rate is stable. In the age groups of working

age one can see clear changes, with the changes being more distinct for men than women: a drop just before the transition period, a rise until the second half of the 1990s, and then another drop. The reason for this could be due to changes in the work sphere during the transition period, which made it more difficult to cope financially. The inability to relax away from work, as well as the lack of vacation opportunities, also contributes to stress. In employment, the primary sector has contracted and the tertiary sector has expanded, and the share of non-manual workers, and those in the communication field, has increased. Work intensity has

also increased. Changes in work style require new skills in order to restore the ability to work, and this is one area where the state could aim to reduce stress due to work fatigue.

According to the thesis of social effect on suicide risk, we see the tasks of preventative action in a wider context — as analysis of parallel life processes, and not just as direct emergency aid. In addition to an improvement in the quality of life, information provision and the existence of consensus in national goals are also important, because the basis of prevention is readiness for self-help on part of the individual.

2.6. The criminal careers of Estonians and non-Estonians

The article discusses the differences between the criminal behavior and social adaptation of Estonians and non-Estonians, based on the results of a longitudinal study. The study of criminal careers started in 1985 when the initial survey of all male inmates of the reformatory school and juvenile prison in Estonia was carried out. The study initially covered 317 individuals and four waves (stages) of gathering data were arranged — in 1985, 1990, 1995, and 1999.

By 1999, 18 individuals had left Estonia, 17 of whom were non-Estonians. 20 individuals had died by 1999. Those

who died were predominantly non-Estonians (14, i.e. 70%). There was no information in the registers about 15 individuals (approximately 5% of the sample). Most missing individuals were non-Estonians (9 persons).

Throughout the period, Estonians had a higher proportion of those working or studying, and they were more likely to live in rural areas than non-Estonians. These differences between Estonians and non-Estonians increased during the study.

The final sample (264) was divided into four subgroups: quitters (5.7%), occasional criminals (16.4%), repeating

criminals (34.7%) and habitual criminals (26.2%). The share of Estonians was higher in first two subgroups, the share of non-Estonians was higher among repeating criminals. Habitual criminals category included equal proportion of Estonians and non-Estonians. The study showed that all former inmates of special institutions for juveniles were characterized by having difficulties in social adaptation. In addition to general adaptation problems non-Estonians more than Estonians had problems with integration into society, which has increased their marginalization.

2.7. Russians and cultural trauma

The cultural trauma (the unexpected collapse of old values and lifestyles) brought about by the collapse of the Soviet system affected all the ethnic groups living in Estonia, but for the Russian-speaking population it came as a particularly big shock. In addition to the transition to a market economy and democratization, they were also substantially affected by the third dimension of the transformation — the change in national identity, which was essentially a change of status from being a large nation to becoming a national minority cut off from the motherland.

In the interviews carried out with the Russian educated class and retired military personnel living in Estonia it was demonstrated that the cultural trauma in 1988–1991 was experienced as:

- a) a stark discord between the present, the past and the future
- b) a radical change in lifestyle
- c) an excessively painful realization of the existence of Estonians and their statehood.

In Estonia the aim should not be the speedy linguistic-cultural assimilation of the large Russian-speaking community. A sensible solution would be integration as a

dialog between cultures. One of the obstacles to this is segregation, as the holding fast to the norms and language of one's original culture, and undervaluing the culture of the land one lives in. This is manifested in the insufficient ability amongst non-Estonians to speak Estonian, being consumers of Russian mass media and Internet, taking Russian citizenship. Another obstacle is marginalization — the negation of the cultural norms of both the land of origin and the current homeland. This can be seen in dropping out from education, and the spread of criminality, drug addiction and other anti-social behavior.

3 Family

3.1. The aims of Estonian family policy, the actual situation and results 1993-2001

The aim of the article is to provide an overview of family policy in Estonia over the last ten years. The article describes the debates regarding Estonian family policy from the start of the 1990s until 2001, the primary indicators for state family policy and the effect of the policy on the target group — families with children. The main interest regarding family policy has been the state benefits associated with bringing up children. Various statistical material, public opinion and income surveys are used in the analysis.

The conclusion is reached that Estonian family policy has moved rapidly in the ten years towards a policy structure involving more complex measures and moving away from the pro-natal policy characteristic of Eastern Europe towards a policy which is aimed more at social and gender equality.

There are various processes which form public policy — policy makers, public opinion, interest groups, principles and pragmatic considerations. Estonian public

opinion and the demographic situation has encouraged more demanding family policy. Against the background of a generally family-friendly policy environment, the economic support provided by the state for families with children has remained relatively unchanged, or has even deteriorated. Due to the conflict between public opinion and the actual situation, the situation in family policies could be termed a public conflict between expectations and actual policy.

3.2. Should a workplace be family-friendly?

The increasing employment of women has brought about the need for measures to encourage reconciliation between work and family life. In EU countries concepts such as *family-friendly workplace* and *flexibility* have entered common usage. These essentially mean a new work culture and uncommon solutions regarding work hours and timetables. The first steps in the implementation of this new work culture have also been taken in Estonia (e.g. finding the Top 30 family-friendly companies started in 2001).

In 1990, the employment rate for Estonian women was one of the highest in

Europe. In the last decade women's employment in EU countries has increased, whereas it has fallen in Estonia. In combining work and family life today, women face a series of problems. The survey *Women, family and work 2000* showed that women in Estonia, especially mothers of small children, are in a relatively unfavorable situation whilst competing on the labour market. For this reason, women do not always dare to demand from the employer all the benefits prescribed by law. Women workers in the service industry and in small private companies are in the most difficult situation (fixed term or

trial period employment contracts, etc). Although women feel relatively insecure on the labour market, and their workdays are longer than in EU countries, only less than a quarter would prefer to stay at home if their financial situation improved. Women with small children would prefer to continue working but with shorter hours.

The authors of the article consider that it is time in Estonia to concentrate on the wider definition of family policy, and by following the example of the EU countries, to devote more attention to resolving the problems arising from the reconciliation of work and family life.

3.3. Violence against women - an unrecognized problem in Estonia

The article provides an overview of the spread of violence against women in Estonia, and the preparedness of the Estonian state to halt the violence. The study organized by the Estonian Open Society Institute in 2001 showed that there were 104 000 cases of physical or sexual violence against women in one year, and of these, 63% were committed by husbands or partners. There were 83 000 cases of violence against men,

and of these, 82% were in public places.

According to the study, only a small proportion of the cases of violence are reported to the police. Only 10% of women notified the police of the most serious cases. The study showed that although during the 12 months 44 000 women were injured due to violence, and of these, 6000 resulted in serious injuries, less than one-tenth of even the most serious incidents result in a criminal

charge or a guilty verdict in the court. In most of the cases, the perpetrator of the violence remains unpunished.

The Estonian state has done little to control the violence directed against women. This violence has been mostly hidden from the community and, as a consequence, the law is insufficient, as is the information available to lawyers (prosecutors, judges), police, media, etc, as well as their ability to handle the cases of violence adequately.

3.4. Role of family relationships in the formation of body image for teenagers

Studies show that over the last decade, the incidence of body image problems and eating disorders has increased. The critical period for body and weight dissatisfaction is considered to be the age between 12 and 25. A nationwide survey conducted in 2001 amongst school pupils ($n = 871$) showed that almost half of girls aged 13-18 are not satisfied with their body weight. 77% of those with normal body weight and 30% of those underweight wished they weighed even less, whereas 62% of the girls

surveyed had normal body weight, with 34% underweight. Boys who were dissatisfied with their body weight mostly wanted to put on weight. Background factors for eating disorder risk factors (body-weight dissatisfaction, drive for thinness, tendency to bulimia) were heightened trait anxiety, appearance related critical comments experienced in earlier childhood, and physical violence/punishment, and no opportunity to talk to someone about their intimate problems. The indicators for the listed risk

factors were substantially higher for teenagers who did not feel secure in their relations with their parents. Low security in relations with parents may make teenagers sensitive regarding society's standards, so insecurely attached individuals are therefore more likely to internalize and idealize the messages from society related to appearance. These messages may lead them to strive for unrealistic ideals (perfect body), with the aim of improving other people's opinions of them.

3.5. Forming child protection policies: problems and future visions

In order to clarify the conceptual points of departure for child protection policies, teaching staff from the Tallinn Pedagogical University initiated three interrelated studies, using an Estonian Science Fund grant and in cooperation with social work Master's students.

The study material provides a full picture of the problems faced by pupils ($N=376$), teachers ($N=205$), parents ($N=284$) and child protection workers ($N=84$), and the knowledge of these problems can help to find full or partial solutions.

The basis of the child protection concept is to operate in a network (family, official bodies, third sector), and this as a social work method requires development in the context of child protection. The quality of family work is guaranteed by new social work methods: empowerment, initial and rehabilitative prevention.

Growing pains in transitional societies become apparent in social problems, with poverty being the most dominant. Teachers and child protection workers are

increasingly having to deal with behavioral and learning problems, due to social stresses and problems with the children themselves or their families. More emphasis should be placed on teaching pupils social skills, including behavior in conflict situations, coping strategies, etc.

In order to support families with children, social protection means need to be extended, proceeding from the actual situation. Laws need to be updated by taking into account international child protection provisions.

4 Education and Culture

4.1. Educational strategy process in Estonia

In the article, the development of the Estonian educational system and of the educational policy over the last decade are analyzed — in the light of the two global changes in educational strategy: a) transition to a knowledge-based society, and b) transition to a lifelong learning paradigm. The development of educational strategy thinking and its process in Estonian educational life can be conditionally divided into three periods: 1) period of naive idealism (1988–1990), 2) development and implementation of the first generation of educa-

tional legislation (1990–95), 3) formation of the Learning Society idea (1995–2000).

The state program A Learning Estonia was planned to be initiated in 2001. The article analyzes the preparatory process for A Learning Estonia and the reasons for its failure. In order to move the educational process forward from its stalled state, a Riigikogu law is needed to set in place Learning Estonia as the chosen direction for Estonia in the long term. Subsequent development plans for the educational system could then proceed from this choice,

in cooperation with all three society sectors. The supervision of educational processes, and the assessment of the effect on educational policy decisions by decisions in other spheres, should become a regular Riigikogu activity. And third sector educational policy organizations should have the right to go to court — on the basis of an Aarhus convention-type of a domestic legal act — if the government has in its activities reneged on the content or meaning of agreed long-term educational system development plans.

4.2. The possibility of social justice in school

The aim of this article is to examine the theme of social injustice in school and to discuss the possible solutions. The material is empirically based on the educational ethnographic participatory observation carried out during the 1999/2000 school year, which produced two proposals for this topic.

The Ministry of Education and the Ministry of Social Affairs in Estonia share their responsibilities as follows: while the child is on a school list, he/she 'belongs' to the Ministry of Education; if he/she drops out and becomes a street child, drug

addict, etc, the child becomes a 'social object'. From the educational policy view, it would make sense if the Ministry of Social Affairs carried out preventative measures. For example, by providing in-service training for teachers in social work and/or social pedagogy, as well as top-up financing of classes with problem children, the Ministry of Social Affairs could demonstrate goodwill. This way, everyone would win — primarily the children, but also the Ministry of Social Affairs, who would save money by not having to deal with the con-

sequences. And what about the benefit to society provided by a young person who completes his/her compulsory education, who does not drop out but finds a place in life and starts paying taxes!

The second proposal involves including social pedagogy in the initial training of teachers. In the 21st century, the topic of social competence is particularly important since it is the vital cornerstone of civic education. Developing these skills in pupils, however, presumes a teacher who has received social pedagogy training.

4.3. Lifelong learning and the Estonian educational system

The share of 18–24 year olds without secondary education is considered an important indicator. In comparison with other countries, the situation in Estonia is quite good, because the proportion of young people aged 18–24 without secondary education is at the same level as Germany, Denmark, Netherlands, Norway, France (12–24%), but there are substantially fewer such young people, for example, in Sweden, Finland and in the UK. Unfortunately, there is also a problem in Estonia that once a young person drops out of the general education system it is

difficult to get back in. Currently, there are only 6% of general education students who are 26 or older in evening or distance classes. Although the share of older learners in vocational schools has steadily increased over recent years, we are still far behind, for example, the British further education colleges, where a large part of the learners are adults and those who are simultaneously working and studying. From the lifelong learning aspect, one of the vital problems is the state examination requirement for admission to higher education, which restricts the opportunities for fur-

ther study for those who acquired secondary education before 1997. Also, according to the Universities Act, it is not possible for a student, or graduate, occupying a state-commissioned student place to again occupy another state-commissioned student place at the same higher education level. It is also not possible to take into account, in formal study, knowledge acquired in non-formal education or any previous work experience. This is why the total number of learners over 30 in Estonia is substantially less than in most European Union countries.

4.4. Representation of women in the media as an indicator of social development

Media researchers with a feminist focus claim that changes in the position of women in society do not automatically bring along changes in media representation. Women's media representation is thus a good indicator of social development, and also of media development, in a certain culture.

In Estonia, media research from a gender viewpoint is a new field but according to the initial results of some projects we can claim that many universal tendencies can also be found in Estonian media.

Women are universally underrepresented in all media channels. If they reach the media, their image, as a rule, is gendered, and they are preferably pictured as members of the group of women, and not

as professionals. Women's presence as subjects in positions of power is also an exception to the rule, and their exceptionality is often stressed in media discourse ("women" bankers, "women" politicians, "women" scientists).

This article presents and analyses some results of an empirical research on television, "Screening Gender in Estonia/Who speaks on television?", which was carried out in spring 2002 according to internationally tested methodology. Fifty-five hours of material was analysed, and all of the three Estonian channels ETV, Kanal 2 and TV 3 were included in the research. In the comparison to the five European TV channels, where similar research has been

carried out (YLE, SVT, ZDF, NOS, NRK), only the public television ETV was included.

Of the 1235 persons who spoke on Estonian television on all three channels, 33% were women and 67% men. Women speak the most in the programmes on human relations (67%) and the least in crime and sports programmes (15% and 9%). A speaking woman on TV in Estonia is most probably an ordinary person, a patient or an activist. This follows the average tendencies of the five European TV channels, but there were also some interesting differences: for example, the women on ETV speak only half as long as the women on the Finnish YLE channel.

4.5. Quality of life can be improved by improving the service culture

In 2001, 60.1% of employed persons in Estonia worked in the service sector. But everyone participates, one way or another, in the service economy, so the question of how comfortable a person feels in this system — or how the service is provided to the person — is becoming increasingly important.

The progress made over recent years is probably not sufficient to be able to consider Estonia as a country with an advanced service culture. There is little discussion regarding the deeper issues of service, including service-oriented ways of

thinking and service culture. An important role is played in this regard by the education system.

In this study, 2500 service situations described by more than 500 observers were analyzed. The first analysis was based on the questions and the five quality dimensions in the SERVQUAL service quality model. The survey demonstrated that in the descriptions of experience the functional quality factor (how the service is provided) is decisive, and this is influenced the most by the service culture of the organization, the attitudes of

the employees and the attitudes towards the clients.

The second analysis was based on the factors characterizing service and non-service cultural attitudes. The study affirmed that the main reasons for client dissatisfaction are situations where he/she is placed — due to non-service behavior — in a no-win situation. The manifestations of this need to be recognized, to be understood, and then eliminated. At issue is not only business success but also culture, people-friendliness, ethics, professionalism and the quality of life for all of us.

4.6. Towards the concept of culturally pluralistic liberty

The ideas of cultural relativism and cultural pluralism are important elements of liberty in modern societies. The awareness of cultural relativism is, on the one hand, an inseparable component of a democratic way of thinking, and on the other hand, a challenge to the formation of political mentality and actual cultural identity. In the course of Estonia's historical development, the problem of cultural relativism was unknown in the second half of the 19th century, in the first half of the 20th century it was known but neutralized by the idea of nationhood, and in the second

half of the 20th century, this problem was only partially recognized and neutralized by doctrinaire socialism. It was only at the end of the 20th century (since the restoration of independence) that the problem of cultural pluralism became acute. The usefulness and desirability of pluralism is often attested to only as a matter of form, whereas in actual practice (institutional activity) it is cultural monism that is preferred. It is not so much world universalism that is endangering Estonian culture, as it is its own pseudo-historicism. The awareness of pluralism in society and

culture is the opposite of all kinds of self-centeredness; instead of positioning "myself" and "me" in first place, instead of forcing one's own culture on others, cultural relativism always requires that one proceeds from the "other". Our problem is that such political pragmatism, and especially its democratic content, presumes increasingly greater theoretical competence in order to not support anti-pluralistic social tendencies. In Estonia, society has long been seen only in the style of antinomies, but not in the framework of a concept of culturally pluralistic liberty.

Country Human Development Indicators

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Population (thousands)	1,436.6	1,415.6	1,399.5	1,386.2	1,375.7	1,369.5	1,364.1
Land area (km²)	45,227	45,227	45,227	45,227	45,227	45,227	45,227
GDP (billions USD)	3.567	4.357	4.614	5.228	5.194	5.137	5.524

Human Development

Life expectancy (years)	67.9	70.0	70.4	69.9	70.8	70.7	70.5
Maternal mortality rate (per 100,000 births)	51.6	-	15.8	16.3	16.0	38.5	8.0
Enrolment ratio for all levels (age 6–23, %)	74.2	76.8	79.1	81.5	84.6	86.8	87.8
Tertiary full-time equivalent gross enrolment ratio (%)	35.6	40.4	44.9	50.8	55.5	60.3	61.2
GNP total (USD billions)	3.570	4.360	4.469	5.145	5.091	4.932	5.231
GNP per capita (USD)	2,485	3,080	3,193	3,712	3,701	3,601	3,835
Exchange rate (EEK/USD) ¹	11.464	12.031	13.881	14.065	14.695	16.981	17.479

Human Distress

Injuries from road accidents (per 100,000 people)	133	110	132	144	123	135	180
Intentional homicides (per 100,000 people)	21.2	18.9	17.6	17.9	14.5	13.8	12.0
Drug crimes (per 100,000 people)	3.5	8.1	8.1	17.0	21.6	115.4	168.7
Reported rapes (per 100,000 women age 15-59)	22.8	21.3	22.2	12.2	13.7	16.9	12.1
Unemployment rate (%)	9.7	9.9	9.6	9.8	12.2	13.6	12.6
Consumer price index (change, %)	29	23	11	8	3	4	6
Ratio of income of highest 20% to lowest 20% of households (%) ²	768	420	395	393	376	433	377
Sulfur and nitrogen emissions SO ₂	82.6	88.4	85.0	79.4	74.4	67.8	...
(kg NOx and SO ₂ per capita) NOx	29.3	31.4	32.0	33.2	28.9	27.5	...

Life expectancy and health

Life expectancy at birth (years)	67.9	70.0	70.4	69.9	70.8	70.7	70.5
Population per doctor	311	315	320	320	310	310	318
Maternal mortality rate (per 100,000 births)	51.6	-	15.8	16.3	16.0	38.5	8.0
Deaths from circulatory system diseases (as % of total deaths)	54.9	55.3	54.2	54.6	54.7	54.3	53.6
Deaths from malignant cancers (as % of total deaths)	15.7	17.3	17.9	17.5	17.6	18.3	17.8
Public expenditure on health (as % of total public expenditure)	14.6	14.6	13.9	12.6	12.7	12.4	...

¹ Source: Bank of Estonia.
² Data for 1995: EMOR Ltd, a market research and polls centre.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wealth / poverty							
Ratio of income of highest 20% to lowest 20% of households (%) ¹	768	420	395	393	376	433	377
Lowest 40% of households (% share of income)	16.9	14.5	14.2	14.2	14.9	14.3	14.6
GNP total (USD billions)	3.570	4.360	4.469	5.145	5.091	4.932	5.231
GNP per capita (USD)	2,485	3,080	3,193	3,712	3,701	3,601	3,835
Exchange rate (EEK/USD) ²	11.464	12.031	13.881	14.065	14.695	16.981	17.479
Consumer price index (change, %)	29	23	11	8	3	4	6

Demography

Total population (millions)	1.44	1.42	1.40	1.39	1.38	1.37	1.36
annual growth rate (%)	-1.6	-1.3	-0.9	-1	-0.5	-0.4	-0.4
Population aged 60 and over (%)	19.1	19.5	19.9	20.3	20.8	21.1	21.4
Life expectancy at age 60 (years)	17.7	17.8	18.5	18.0	18.5	18.5	18.7
female	19.9	20.1	20.6	20.3	20.8	20.8	21.2
male	14.5	14.8	15.2	14.8	15.3	15.3	15.3
Fertility rate	1.38	1.38	1.32	1.29	1.32	1.38	1.34
Fertility rate over time (as % of 1960)	70.8	70.8	67.7	66.2	67.7	70.8	68.7
Dependency ratio (%)	52.0	51.9	51.7	51.1	50.2	49.4	48.8

Weakening social fabric

Suicides by men (per 100,000)	67.6	64.3	63.9	59.4	56.0	46.1	50.1
Reported rapes (per 100,000 women age 15-59)	22.8	21.3	22.2	12.2	13.7	16.9	12.1
Drug crimes (per 100,000 people)	3.5	8.1	8.1	17.0	21.6	115.4	168.7
Prisoners (per 100,000 people)	177	205	229	219	222	239	240
Juvenile prisoners (as % of total prisoners)	1.4	2.5	1.9	1.6	1.7	2.0	2.1
Births outside of marriage (%)	44.1	48.0	51.5	52.3	54.0	54.5	56.2
Divorces (as % of marriages contracted)	106.4	102.5	94.5	82.7	81.6	77.1	76.4

Education

Enrolment ratio for all levels (age 6-23, %)	74.2	76.8	79.1	81.5	84.6	86.8	87.8
Upper secondary full-time equivalent gross enrolment ratio (%)	92.1	94.3	94.8	90.6	88.3	87.5	90.4
Female secondary net enrolment ratio (%)	94.1	95.5	96.1	95.5	96.4	96.0	95.9
Upper secondary technical enrolment (as % of total upper secondary)	33.0	32.7	33.0	33.4	32.4	31.8	31.5
Upper secondary female graduates (as % of females of normal graduate age)	80.2	86.2	82.0	81.6	86.5	83.0	71.1
Tertiary graduates (as % of population of normal graduate age)	22.4	22.3	24.3	26.5	30.4	33.8	37.0
Tertiary full-time equivalent gross enrolment ratio (%)	35.6	40.4	44.9	50.8	55.5	60.3	61.2
female (as % of total tertiary)	55.6	55.7	56.8	57.8	58.5	58.9	61.1
Tertiary natural & applied science enrolment (as % of total tertiary)	41.4	40.5	40.1	38.1	37.0	37.0	38.1
Science graduates (as % of total graduates)	49.9	43.4	40.1	44.7	37.7	37.6	35.4
female (as % of total science graduates)	57.3	53.8	56.8	54.5	49.7	54.8	52.6
male (as % of total science graduates)	42.7	46.2	43.2	45.5	50.3	45.2	47.4
R&D scientists and technicians (per 10,000 people)	36.7	34.8	34.2	34.4	33.5	34.4	34.5

¹ Data for 1995: EMOR Ltd, a market research and polls centre.

² Source: Bank of Estonia.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Communication							
Telephone lines (per 100 people)	28.9	31.2	33.7	36.2	37.5	38.2	37.6
International telephone calls (minutes per capita)	37.3	41.6	41.1	50.4	53.5	55.2	35.4
Passenger cars (per 100 people)	26.9	28.9	30.7	32.7	33.4	33.9	29.9
Registered library users (%)	38.9	39.6	41.5	43.1	44.2	44.3	44.0
Annual museum attendances (per person)	0.68	0.81	0.91	0.89	1.00	1.12	1.15
Employment							
Labour force (as % of total population)	48.4	48.3	48.6	48.3	47.8	48.3	48.3
Percentage of labour force in agriculture	10.2	9.7	9.2	8.9	8.1	7.2	6.9
Percentage of labour force in industry	34.2	33.6	33.2	33.1	32.1	33.3	33.0
Percentage of labour force in services	55.6	56.6	57.6	58.1	59.8	59.5	60.1
Women in labour force (as % of total labour force)	47.8	48.2	48.1	48.5	48.5	48.6	48.9
Female administrators and managers (as % of total)	36.5	36.8	34.5	34.6	35.6	37.0	35.4
Female wages (as % of male wages) ¹	73.3	72.6	72.0	74.2	73.5	75.4	...
Unemployment (thousands)	68.1	68.4	65.8	66.1	80.5	89.9	83.1
Unemployment rate (%)	9.7	9.9	9.6	9.8	12.2	13.6	12.6
female (as % of total)	8.9	9.2	9.2	8.8	10.9	12.6	12.2
youth (as % of total, age 15-24)	14.4	16.1	14.5	15.8	19.7	23.8	22.2
Long-term unemployment rate more than 12 months (as % of labour force)	3.1	5.5	4.4	4.6	5.6	6.2	6.1
Unemployment rate including discouraged workers (%)	11.5	12.2	11.7	12.2	14.9	16.0	15.4
Regional unemployment disparity (25% worst regions versus 25% best)	3.1	2.3	1.6	1.9	1.9	1.8	2.0
Ratio of unemployment rate of those not completing secondary school to rate of those graduating from 3rd level	2.2	2.1	2.8	2.7	2.7	2.5	2.3
female	1.5	1.5	2.7	2.4	2.3	2.3	2.6
male	2.6	2.4	2.9	3.1	3.1	2.6	2.1
Natural resource balance sheet							
Greenhouse index (CO ₂ emissions, tons per capita) ²	15.5	16.7	16.9	15.5	14.3	14.4	...
Commercial energy consumption, total (thousand tons of oil equivalent)	5,372	5,657	5,555	5,109	4,712	4,516	4,746
per capita (kg of oil equivalent)	3,740	3,996	3,969	3,685	3,425	3,297	3,479
GDP output per kg of oil equivalent (USD)	0.66	0.77	0.83	1.02	1.09	1.14	1.16
Pesticide consumption (metric tons per 1,000 people)	...	...	0.14	0.14	0.14	0.22	0.24
Generation of municipal waste (kg per capita)	352	399	424	402	413	397	276
International trade							
Export-import ratio (%)	90.0	85.3	87.1	88.4	94.0	95.8	96.0
Trade dependency (exports+imports as % of GDP)	152.1	145.8	168.4	169.8	159.4	191.7	185.0
Gross international reserves (end of year, millions USD) ³	576.1	646.9	758.1	811.0	852.5	920.6	820.1
Current account balance (USD millions) ⁴	-157.9	-397.9	-563.1	-478.4	-247.0	-294.1	-339.8
Policy options							
Education expenditure (as % of GDP)	7.9	7.7	7.2	7.3	7.4	6.7	...
Health expenditure (as % of GDP)	6.2	6.1	5.5	5.9	6.5	5.9	...
Military expenditure (as % of GDP)	1.6	1.7	1.7	1.6	1.4	1.6	...
Military expenditure (as % of education and health expenditure)	11.5	12.0	13.1	11.8	11.3	14.2	...

¹ Data of October.

² Source: Estonian Environmental Information Centre

³ Source: Bank of Estonia.

⁴ Source: Bank of Estonia.

Suggested Tables

Gender-related development

Life expectancy at birth (years)		Combined primary, secondary and tertiary gross enrolment ratio (%)		Seats in parliament held by women (as % of total)	Female administrators and managers (as % of total)	Female professionals and technical workers (as % of total)
Female	Male	Female	Male			
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
76.2	64.7	109	97	17.8	35.4	69.7

Human poverty

People not expected to survive to age 60 (%)	Long-term unemployment (as % of labour force)	Share of income			Population below 50% of median income (%)
		Poorest 20% (%)	Richest 20% (%)	Richest 20% to poorest 20%	
2001	2001	2001	2001	2001	2001
24.1	6.1	8.4	37.7	4.5	11.6

Trends in economic growth

GDP per capita (1995 US\$)					
2000	Lowest value during 1993–2000		Highest value during 1993–2000		Average annual rate of change, 1993–2000 (%)
	Year		Year		
3,751	3,398	1993	4,203	1998	1.7

Progress in survival

Life expectancy at birth (years)		Infant mortality rate (per 1,000 live births)		Under-five mortality rate (per 1,000 live births)		People not expected to survive to age 60 (%)	Maternal mortality ratio reported (per 100,000 live births)
1970	2000	1970	2000	1970	2000	2000	2000
70.1	70.7	21	8.4	26	2.2	23.1	38.2

Health profile

Infants with low birth- weight (%)	One-years-olds fully immunized		Tuberculosis cases (per 100,000 people)	People living with HIV/AIDS		Cigarette consumption, annual average (per household member)	Doctors (per 100,000 people)	Nurses (per 100,000 people)
	Against tuberculosis (%)	Against measles (%)		Total number	Per 100,000 people			
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
4.3	99.6	81.0	42.0	1,474	108.1	749	314	727

Education profile

Age group enrolment ratios (adjusted)		Children reaching grade 5 (%)	Tertiary students in science (as % of total tertiary)	Public education expenditure			
Primary age group (% of relevant age group)	Secondary age group (% of relevant age group)			As % of GNP	As % of total government expenditure	Pre-primary, primary and secondary (as % of all levels)	Tertiary (as % of all levels)
2001	2001	2001	2001	2000	2000	2000	2000
99.8	98.0	98.8	38.1	7.0	18.2	83.0	17.0

Access to information flows

International tourism departures (thousands)	Main telephone lines (per 1,000 people)		Public telephones (per 1,000 people)		Cellular mobile subscribers (per 1,000 people)		Internet hosts (per 1,000 people)
2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	2002
331	231	376	1.93	1.86	0	543	64.7

Economic performance

GNP (USD billions)	GNP annual growth rate (%)	GNP per capita (USD)	GNP per capita annual growth rate (%)	Average annual rate of inflation (consumer price index, %)	
2000	1993–2000	2000	1993–2000	1993–2001	2001
4.9	3.87	3,601	5.2	24.7	5.8

Macroeconomic structure

GDP (USD billions)	Agriculture (as % of GDP) ¹	Industry (as % of GDP) ²	Services (as % of GDP) ³	Consumption		Gross domestic investment (as % of GDP) ⁴	Gross domestic savings (as % of GDP)	Central government		Overall budget surplus/deficit (as % of GDP)
				Private (as % of GDP)	Government (as % of GDP)			Tax revenue (as % of GDP)	Expenditure (as % of GDP)	
2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000
5.1	3.4	22.4	65.4	55.7	20.8	25.4	5.9	28.9	31.4	–1.0

¹ % of value-added total

² % of value-added total, industry with energy

³ % of value-added total

⁴ gross fixed capital formation

Resource flows

Exports of goods and services (as % of GDP)	Imports of goods and services (as % of GDP)	Net foreign direct investment flows (USD millions)	Net portfolio investment flows (USD millions)	Sovereign long-term debt rating
2000	2000	2000	2000	2000
93.8	97.9	323.5	116.1	BBB+

Resource use

Public expenditure on education (as % of GNP)	Public expenditure on health (as % of GDP)	Military expenditure (as % of GDP)	Trade in conventional weapons			
			Imports		Exports	
			USD millions	Index (1995 = 100)	USD millions	Share (%)
2000	2000	2000	2001	2001	2001	2001
7.0	4.5	1.6	2.1	299	0.0	0.0

Aid and debt

Official development assistance (ODA) received (net disbursements)			External debt	
Total (USD millions)	As % of GNP	Per capita (USD)	Total (USD millions)	As % of GNP
2000	2000	2000	2000	2000
88.5	1.8	64.7	3,010.6	61.0

Demographic trends

Total population (millions)			Annual population growth rate (%)		Urban population (as % of total)			Dependency ratio (%)		Population aged 65 and above (%)		Total fertility rate	
1975	2001	2015	1975–2001	2001–2015	1975	2001	2015	2001	2015	2001	2015	1970	1995
1,4	1,4	1,3	−0.2	−0.4	67.4	67.4	70.2	48.8	47.7	15.3	16.8	2.16	1.34

Energy use

Electricity consumption				Commercial energy use (oil equivalent)					Net energy imports (as % of commercial energy use)	
Total (millions of kilowatt-hours)	Index (1980=100)	Per capita (kilowatt-hours)		Total (1,000 metric tons)		Per capita (kilograms)		GDP output per kilogram (USD)		
2001	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001	2000	1980	2001
6,229	38	10,969	4,566	9,707	4,746	6,571	3,479	1.14	25	33

Environmental profile

Annual fresh water withdrawals		Average annual rate of deforestation (%)	Carbon dioxide emissions		Sulphur dioxide emissions per capita (kilograms)
As % of water resources	Per capita (cubic metres)		Total (millions of metric tons)	Per capita (metric tons)	
2001	2001	2000	2000	2000	2000
1.6	269	−0.5	16.8	12.3	68

Managing the environment

Hazardous waste generated (1,000 metric tons)	Municipal waste generated (kilograms per person)	Population served	
		By municipal waste services (%)	By public sanitation services (%)
2001	2001	2000	2001
6,206	276	79	69

Job security

Un- employed people (thou- sands)	Unemployment rate		Incidence of long-term unemployment (as % of total unemployment)		Part-time employment (as % of total employment)		Involuntary part-time employment (as % of total part-time employment)		Public expenditure on un-employment compensation (as % of GDP)
	Total (% of labour force)	Index (1994=100)	Female	Male	Female	Male	Female	Male	
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2000
83	12.6	150	44.0	52.2	11.3	5.1	19.4	24.6	0.14

Crime

People incarcerated (per 100,000)	Juvenile convictions (as % of total convictions)	Total recorded crimes (per 100,000 people)	Total recorded drug offences (per 100,000 people)	Recorded rapes (per 100,000 women aged 15 and above)	Recorded homicides		
					In country (per 100,000 people)	In largest city (per 100,000 people)	Largest city
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
351	14.0	4,228	168.7	8.4	12.0	10.5	Tallinn

Personal distress

Injuries and deaths from road accidents (per 100,000 people)	Suicides (per 100,000 people)		Divorces (as % of marriages)	Births to mothers under 20 (%)
	Male	Female		
2001	2001	2001	2001	2001
194	50.1	11.7	76.4	9.7

Gender and education

Female primary age group enrolment (adjusted)			Female secondary age group enrolment (adjusted)			Female tertiary students			Female tertiary science enrolment (as % of female tertiary students)
Ratio (% of primary school age girls)	Index (1985 = 100)	As % of male ratio	Ratio (% of secondary school age girls)	Index (1985 = 100)	As % of male ratio	Per 100,000 women	Index (1985 = 100)	As % of males	
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	
99.8	101	100	98.7	..	102	5,070	211	136	31.7

Gender and economic activity

Female economic activity rate (age 15 and above)			Unemployment rate (%)				Female unpaid family workers (as % of total)
Rate (%)	Index (1989= 100)	As % of male rate	Total (age 15–64)		Youth (age 15–24)		
			Female	Male	Female	Male	
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
52.2	86	78	12.3	13.2	19.3	26.4	52

PE ^B 1871 2002
4



RV



PE ^B 1871 2002
4

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2002

EESTI INIMARENGU ARUANNE 2002



RVO

VR01/022.2 (h)



TPÜ RASI

ESTONIAN HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002